

# **25 años de** **Servicios Sociales Básicos** **en Castilla y León** **a Debate**



# **1988 - 2013**



**Colegio Oficial de**  
**Trabajo Social de León**

EDITA: Colegio Oficial de Trabajo Social de León  
Av. Padre Isla, 54 3º A  
24002 León

IMPRIME: CUEVAS ARTES GRÁFICAS, S.L.  
Polígono Industrial Villacedré.  
C/ Real, 79 - 24009 LEÓN

DEP. LEGAL: LE - 954 - 2014  
ISBN 978-84-606-7086-5

**25** años de  
**Servicios Sociales Básicos**  
**en Castilla y León**  
**a Debate**



**1988 - 2013**



**Colegio Oficial de  
Trabajo Social de León**



# ÍNDICE

	Pág.
PRÓLOGO .....	9
PRESENTACIÓN .....	11
PONENCIAS .....	13
• Pasado y presente de los Servicios Sociales y rol del Trabajador Social.– <i>D. Gustavo García Herrero.</i> .....	15
• Futuro de los Servicios Sociales. – <i>D. Luis Barriga Martín.</i> .....	29
COMUNICACIONES .....	57
• Competencias de los profesionales del Trabajo Social: Saber ser, Saber hacer, Saber conocer y Querer hacer. – <i>D. Agustín Rodríguez Esteban.</i> .....	59
• Los derechos de los usuarios de los Servicios Sociales desde la óptica del Trabajo Social. – <i>D<sup>a</sup> Margarita Alonso Sangregorio.</i> .....	81
• La comunicación a través de las TIC en el Trabajo Social. – <i>D<sup>a</sup> Begoña García Álvarez y D. Samuel Núñez Pestaña.</i> .....	103
• El tercer sector dentro de los Servicios Sociales de la comunidad. Un modelo de atención a personas mayores dependientes. El papel del Trabajo Social. – <i>Caser Residencial.</i> .....	109
• Análisis sobre la nueva Ley de Servicios Sociales de Castilla y León. – <i>D<sup>a</sup> María Consuelo Rodríguez Gordo.</i> .....	135
• Pobreza y exclusión en el medio rural. – <i>D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Jesús Rodríguez Pachón.</i> .....	173
• Estudio de la implantación de las UBAS. – <i>D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Pilar Biaín Díez y D<sup>a</sup> Ana Yolanda Cela Alba.</i> .....	197

• La intervención comunitaria en el ámbito de los Servicios Sociales: el ayer y el hoy. – <i>D. Samuel Núñez Pestaña.</i> .....	211
• El sistema unificado de información SAUSS. – <i>D. José Méndez Llamazares.</i> .....	223
• La coordinación en Servicios Sociales y la protección de datos. – <i>D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Elena Puñal Romarí.</i> .....	241
• El síndrome de Burnout en los profesionales del Trabajo Social. – <i>D<sup>a</sup> Ana Isabel Rodríguez García.</i> .....	259
• Del IMI a la renta garantizada. – <i>D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> José Salvador Pedraza.</i> .....	279
• El Plan concertado en Castilla y León. Algunos indicadores sociales. – <i>D. Rogelio Gómez García.</i> .....	299
• 20 años der animación sociocomunitaria en el Ayuntamiento de León (1988-2008). – <i>D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Lucía Llamazares Sánchez.</i> .....	321
• Una mesa sin esquinas. – <i>D<sup>a</sup> Aránzazu Díaz Pérez, D<sup>a</sup> Estíbaliz Luna Álvarez, D<sup>a</sup> Ana María Ovalle Villar, D. Samuel Núñez Pestaña, y D<sup>a</sup> Irene González López.</i> .....	345
• Los conflictos éticos en la intervención social (Una mirada desde la Acción Social básica). – <i>D<sup>a</sup> Begoña García Álvarez.</i> .....	361
 CONCLUSIONES .....	 375
 RELATO DEL SENTIR RECOPIADO EN LA JORNADA .....	 381
 PROGRAMA DE LA JORNADA .....	 385

*A toda la ciudadanía, que tiene a su disposición  
un Sistema Público de Servicios Sociales  
formado por profesionales de alto nivel.*

*A todas las Trabajadoras y Trabajadores Sociales  
que a diario contribuyen, con su saber y querer profesional,  
a la mejora del bienestar social de las personas*



## PRÓLOGO

*«La sabiduría es el arte de aceptar aquello que no puede ser cambiado, de cambiar aquello que puede ser cambiado y, sobre todo, de conocer la diferencia» (Emperador Marco Aurelio).*

Han pasado algunos meses desde la celebración de las jornadas organizadas por el Colegio de Trabajo Social de León con motivo del cumplimiento de los 25 años de Servicios Sociales Básicos en Castilla y León, pero todavía tengo presente la honda preocupación del colectivo de profesionales por el futuro del sistema de servicios sociales que, paso a paso y con el esfuerzo de todos, se ha ido construyendo y asentando en nuestra Comunidad Autónoma con el devenir de estas dos últimas décadas.

Esos dos días intensos y fructíferos constituyeron un espacio de reflexión en donde los trabajadores de la acción social pudieron echar la vista atrás y revisar los avances dados en el lento caminar de las conquistas sociales, al mismo tiempo que se analizaba el presente con espíritu crítico constructivo y se formulaban propuestas de futuro adecuadas a las demandas y necesidades actuales.

Dentro del marco general de reflexión dos cuestiones de peso flotaban en el ambiente: la reforma de la Administración Local que preparaba el Gobierno, y el papel o rol que deberían tener en el futuro los profesionales del Trabajo Social.

En cuanto a la primera cuestión, se vislumbraba un panorama de claro retroceso en la concepción de las políticas sociales de nuestro país, tanto en el fondo como en la forma, al entrar en colisión la nueva norma con la estructura, la distribución de competencias y el catálogo de prestaciones que se recogen en las diferentes leyes de Servicios Sociales de las Comunidades Autónomas.

En cuanto a la segunda cuestión, la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia y el establecimiento de nuevas prestaciones sociales como la Renta Garantizada de Ciudadanía en Castilla y León, había supuesto una mayor complejidad en la tramitación administrativa de los expedientes, lo que conllevaba una creciente carga burocrática para estos profesionales, que estaba ocasionando cierta desconexión con la realidad social.

Con relación a estas dos cuestiones quisiera expresar, primero, que si la red de servicios sociales de Castilla y León ha venido dando respuesta de modo satisfactorio hasta ahora a las necesidades de nuestros ciudadanos, ha sido en gran parte debido a su entramado cohesionado, donde pieza esencial en el desarrollo del proceso de unificación del sistema han sido y son los Centros de Acción Social (CEAS) dependientes de las entidades locales y conceptuados como estructuras organizativas de primer nivel por la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León, y que han venido siendo progresivamente configurados como verdadera puerta de acceso al sistema de servicios sociales. Además, partiendo de la complejidad organizativa consecuencia de la distribución de competencias entre distintas Administraciones Públicas, de los numerosos agentes intervinientes y de las diversas redes de recursos que confluyen en el ámbito de los servicios sociales, resulta imprescindible el establecimiento de mecanismos de coordinación y colaboración entre todos ellos.

Y, segundo, el papel del trabajador social es fundamental como «notario» de la realidad social, y no puede perder de vista al ciudadano y sus necesidades. Estaremos, pues, expectantes hacia dónde se encamina nuestro sistema de servicios sociales de Castilla y León.

Termino, cómo no, agradeciendo al Colegio de Trabajo Social de León su invitación a dichas jornadas, muy provechosas en lo personal, pues tampoco los responsables públicos podemos perder de vista el esfuerzo, entrega e inquietudes de los profesionales y trabajadores que se dedican día a día a tratar de dar solución a los problemas de las personas que integran nuestra sociedad.

Carlos E. Miller Fernández.  
Gerente Territorial de Servicios Sociales de León.

## PRESENTACIÓN

En el marco de un proyecto de largo alcance dirigido a la promoción y mejora del Estado de Bienestar, del que forma parte como eje fundamental el Sistema Público de Servicios Sociales, el Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de León ha querido conmemorar los 25 años de implantación de los Servicios Sociales básicos en Castilla y León con la celebración de una Jornada profesional que se desarrolló los días 8 y 9 de marzo de 2013 en León, con el lema «25 años de SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS en Castilla y León A DEBATE».

La Jornada ha tenido como objetivo fundamental la contribución al fortalecimiento del Sistema Público de Servicios Sociales, propiciando el conocimiento de su historia, el apoyo de sus logros, buenas prácticas y éxitos obtenidos, y ofreciendo plataformas y estructuras estables para el desarrollo de propuestas dirigidas a superar los déficit y desfases de cara al futuro.

En consecuencia, el Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de León, organizó la programación de la Jornada con las aportaciones de profesionales de alto nivel y compromiso con los Servicios Sociales, que participaron en el desarrollo de comités, ponencias, comunicaciones y mesas debate. Se contó también con la intervención de responsables políticos y técnicos en el ámbito de los Servicios Sociales, a nivel autonómico y local. Y sobre todo con la asistencia y participación de un número importante de profesionales implicados en los Servicios Sociales.

Partiendo de la visualización de la historia de los Servicios Sociales básicos en Castilla y León y los cambios producidos, desde la aprobación de la primera Ley de Servicios Sociales en esta Comunidad Autónoma, hasta el momento actual con la nueva Ley de Servicios Sociales; abordando también lo que ha supuesto la implantación de la Ley de promoción de la Autonomía Personal y atención a la Dependencia.

Ofreciendo un espacio de reflexión sobre el futuro de los Servicios Sociales básicos, tanto a nivel de planteamiento de objetivos como de enfoques organizativos, en su asentamiento jurídico, institucional y en la garantía de los derechos proclamados en la legislación actual. Factores clave para el desarrollo y la cohesión social, para garantizar el respeto de los derechos individuales, y para generalizar el estado de bienestar en la sociedad civil.

La Jornada permitió dedicar también en este marco, un espacio de encuentro, debate y posicionamiento sobre el rol de los y las Trabajadoras Sociales, como profesionales de referencia en el Sistema de Servicios Sociales, generando puntos de encuentro abiertos al futuro.

El fortalecimiento de los principios fundamentales del Trabajo Social, sin duda, podrá ofrecer alternativas para favorecer una mejora de las políticas sociales de este momento convulso que vive el estado de bienestar, y que afecta a la ciudadanía en general y sobremanera a las personas y colectivos más vulnerables.

Queremos reseñar en esta presentación el agradecimiento a las autoridades que participaron en los actos de inauguración y clausura de la Jornada «25 años de SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS en Castilla y León A DEBATE».

El acto inaugural estuvo presidido por la Excm. Sra. D<sup>a</sup> Milagros Marcos Ortega, Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Junta de Castilla y León; estando acompañada por el Ilmo. Sr. D. Emilio Gutiérrez Fernández, Alcalde de León, y por la Sra. D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Dolores Santos Álvarez, Presidenta del Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de León.

El acto de clausura contó con la presencia del Sr. D. Carlos E. Miller Fernández, Gerente Territorial de Servicios Sociales de León, Sr. D. Martín M. Martínez Barazón, Vicepresidente 1º de la Diputación de León, Sr. D. Gregorio Chamorro Rodríguez, Alcalde del Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo, Sra. D<sup>a</sup>. Montserrat Gutiérrez Rabanal, Concejala de Familia, Bienestar Social y Mayores del Ayuntamiento de León, y Sr. D. Juan J. Compadre Riaño, Presidente del Consejo de Colegios Profesionales de Trabajo Social de Castilla y León.

Las instituciones que todos ellos representan han tenido un papel de colaboración importante en el desarrollo de este proyecto, organizado por el Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de León.

A la par, reconocimiento y gratitud, a las personas que han constituido el Comité Científico y el Comité Organizador de la Jornada, por su buen hacer profesional y voluntariedad; así como a todas las y los profesionales asistentes.

Igualmente es imprescindible mencionar y agradecer a las entidades patrocinadoras, tanto públicas como privadas, que con su apoyo han facilitado la realización de esta Jornada. Reconociendo de gratitud

La publicación que nos ocupa, sobre los contenidos de la Jornada «25 años de SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS en Castilla y León A DEBATE» tiene por objeto dejar constancia de lo que fue: análisis y debate sobre diferentes aspectos relacionados con los Servicios Sociales, dar a conocer estudios y resultados relevantes, así como plasmar las conclusiones recogidas a lo largo de la Jornada. Todo ello se recopila como posible punto de partida del recorrido de los Servicios Sociales en Castilla y León a lo largo de los próximos 25 años.

Colegio Oficial de Trabajo Social de León

## **PONENCIAS**



PASADO Y PRESENTE DE LOS SERVICIOS  
SOCIALES Y ROL DEL TRABAJADOR SOCIAL

D. Gustavo García Herrero



## 25 AÑOS DE SERVICIOS SOCIALES: UN VIAJE DE IDA Y VUELTA

**Gustavo García Herrero**  
Trabajador Social

A comienzo de los años 80 iniciamos una apasionante aventura colectiva, soñando con la creación de un nuevo espacio de protección social; un espacio de solidaridad para hacer posible la libertad de todas las personas superando sus limitaciones físicas, psíquicas, sensoriales y sociales. Un espacio para avanzar en el ideal ilustrado y progresista de la igualdad.

Han sido más de 25 años de tarea colectiva, de esfuerzo institucional, ciudadano y profesional que hoy está seriamente amenazado por quienes, con la excusa de la crisis, pretenden hacernos volver a una sociedad dual, de pobres y ricos, marcada por la desigualdad y en la que la libertad es solo una palabra vacía, para que los privilegiados puedan seguir manteniendo e incrementando sus privilegios sin que nadie se lo impida.

Por eso vale la pena analizar esta etapa con perspectiva, para que podamos apreciar no sólo lo que hemos conseguido, sino también lo que podemos perder hoy si no lo remediamos.

### *De dónde veníamos*

España fue un caso atípico en Europa, ya que modelos que en otros lugares habían desaparecido décadas antes, aquí pervivieron por culpa del nacional-catolicismo que, en materia social, impuso la dictadura. Un modelo que utilizaba a la familia como coartada para desatender toda política social pública y que dejaba en manos de organizaciones caritativas la atención a los más necesitados.

Todavía estaba reciente el recuerdo de las colas para recibir comida o ayuda para la supervivencia, a cargo de organizaciones caritativas, en una sociedad empobrecida y sin derechos sociales. Pero mientras en otros países dejaban paso a modelos de política social más avanzados, en España la beneficencia y la asistencia social fueron los modelos de imperantes





hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XX. Todos los que nacimos en esos años conocimos establecimientos benéficos y asistenciales: asilos para ancianos desamparados, orfanatos, centros de corrección de mujeres descarriadas, *pobreras*, *cotolengos*, casas de misericordia y de amparo, padrones de beneficencia... Unas políticas que se financiaban, en lo público, a través de fórmulas tan exóticas, vistas con la perspectiva actual, como las tasas del juego o las corridas de la beneficencia. Y, por supuesto, podemos recordar toda la estética asociada a esas

prácticas en torno a la figura del pobre, el menesterosos, el descarriado, por un lado, y la caridad, los benefactores, las damas de la beneficencia y sus mesas petitorias, las *hermandades de la sopa*... Unas prácticas y una estética que se prolongaron todavía muchos más años, y de las que no resulta difícil encontrar todavía hoy algunos restos

No hace tanto tiempo, ya en los años 80, todavía se nos declaraba oficialmente pobres, para poder recibir ayudas sociales...

Ese era el panorama de la acción social en España, cuando comenzaron su andadura los nuevos servicios sociales a principio de los años 80. Realmente fue una apuesta rompedora.



### *Nuestros primeros pasos*

Y en medio de este panorama, al calor de la recién nacida democracia local y de las nuevas Administraciones autonómicas, comenzamos esa nueva forma de entender la acción social. Unos comienzos entusiastas, aunque llenos de ingenuidad. Con grandes dosis de imaginación y creatividad, innovadores, atrevidos, imbuidos de ideales de grandes calidad de vida, bienestar social, animación y desarrollo comunitario, promoción, universalización... Eran nuestros primeros pasos; aquellos entrañables *servicios sociales de base*, *unidades básicas de acción social*, *centros de acción social*, *uts*... Sin referencias previas, aprendiendo de nosotros mismos y de lo que hacían en otros lugares, enseñándonos y aprendiendo unos de otros.



Aunque parezca mentira, fueron los años en los que inventamos algo tan innovador entonces como la ayuda a domicilio; y organizamos las primeras actividades de promoción de la mujer, con el extraordinario reto de conseguir que salieran de sus casas aunque fuera para hacer macramé o gimnasia de mantenimiento; y los primeros centros de convivencia y actividades para los mayores y para los niños y niñas; y para los jóvenes; los primeros servicios no asistenciales para personas con discapacidad; las primeras residencias, que ya no eran asilos; y tantas y tantas cosas que hoy parece que han estado ahí desde siempre y que nacieron en aquellos entusiastas años 80.

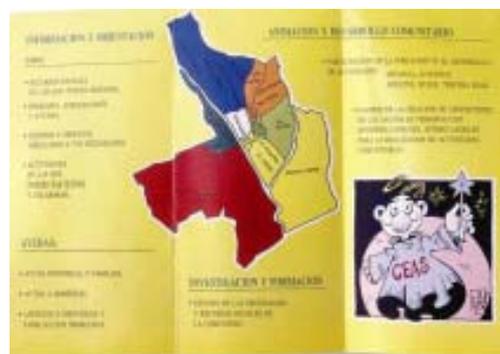
### Nuestras referencias

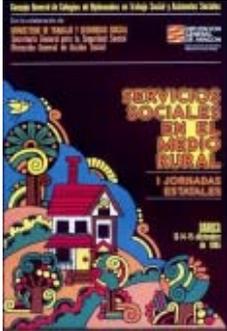


Bien es cierto que tuvimos un manual de referencia, el archifamoso *Libro de las casitas*, de Patro y Elvira, en el que se hablaba de una nueva forma de entender la acción social, de la profesionalidad, de la proximidad y los ayuntamientos, de lo comunitario. En torno a esas mismas ideas se fue gestando todo un bagaje colectivo de conceptos, modelos, experiencias y reivindicaciones: *Congresos de Trabajo Social*, como el de Valladolid, en 1980, en el que los/as Asistentes Sociales proclamaban la novedosa reivindicación de “Servicios sociales para todos”.



Después vino Lejona (Vizcaya), en 1984. Con estas referencias las incipientes experiencias fueron desarrollándose prácticamente por todos los territorios, de manera que, en pocos años, alcanzaron a la inmensa mayoría de pueblos y ciudades. Seguro que muchos/as lo recordaréis...





Y llegaron las creativas *Jornadas de Servicios Sociales en los medios rurales*, que comenzaron su andadura en 1985 (Graus y Daroca), seguidas de Carmona (1987), Trujillo (1989)... y fueron un auténtico referente para el intercambio de experiencias y para elaborar una nueva forma de entender los servicios sociales, basada en el valor de la proximidad.

Fue también el tiempo de las primeras normativas y de **las primeras Leyes de Acción Social**, que trataban de dar forma, de ordenar, toda esta experiencia en un marco institucional.

Y, por supuesto, el *Plan Concertado (de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales*, que ese es su nombre completo); era 1987, y hasta la Administración General del Estado se sumó a esta aventura, aportando financiación y colaboración técnica a las entidades locales a través de las Comunidades Autónomas, y ofreciendo a estas un marco de coordinación. Aunque bien es cierto que también en esta década se frustró el primer intento de una Ley Estatal de Servicios Sociales. El Plan Concertado aportó también conceptos (Prestaciones Básicas, Centros de Servicios Sociales, UTS...) y un interesante debate sobre modelos de gestión. Ofreció también las primeras estadísticas sobre la red de servicios sociales comunitarios.



### *Hacia un Sistema Público de Servicios Sociales*

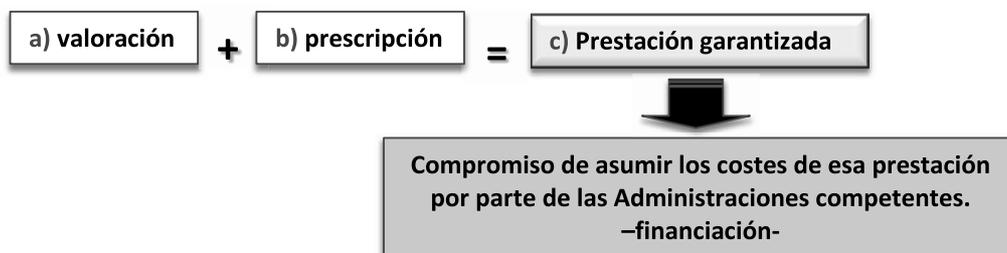
Toda esta ebullición teórica y práctica, en la que estuvimos implicados tantos y tantas profesionales, responsables institucionales, entidades asociativas y muchas otras personas, fue confluyendo ya en los años 90 en una idea muy compartida: la necesidad de que los

Servicios Sociales se configuraran como un auténtico Sistema de protección social. Era el nuevo reto que se nos planteaba, configurarnos como “*el Cuarto Pilar del Bienestar*”, superada las etapas de marginalidad (atender lo que otros no atendían) o de indefinición (identificarnos con la idea genérica del Bienestar Social o con difusos espacios sociosanitarios o de macroáreas) que todavía veníamos arrastrando en el sector.

En torno a este reto se generaron debates conceptuales, modelos organizativos diversos y teorías varias, pero en el fondo de todos ellos estaba claro que avanzar hacia un Sistema Público implicaba, al menos:

- Definir *Derechos Subjetivos*, derechos de ciudadanía que pudieran ser reclamados administrativa y judicialmente
- *Re(ordenar) el sector* al calor de las experiencias y de los nuevos tiempos, muy diferentes a los iniciales, aunque hubiera transcurrido apenas una década.
- Comprometernos con una *gestión eficaz y eficiente*, tal y como estos nuevos tiempos nos exigían.

Especial importancia tenía, en este objetivo, la primera cuestión, definir *Derechos Subjetivos*, que la persona, el ciudadano –lo la familia, ni determinado colectivo- pudieran exigir por vía administrativa o judicial; así de claro:



Sin Derechos Subjetivos, no hay Sistema Público; lo sabíamos bien; sólo actuaciones que pueden ser o no ser, pero no un Sistema garantizado.

La *Re(ordenación)* del sector era una exigencia imprescindible, después de más de 20 años de experiencia y al calor de las nuevas condiciones y necesidades sociales. Los retos que el sector teníamos planteados en materia de ordenación eran (y son) los siguientes:

- Definir un *Sistema integrado*, superando actuaciones específicas o sectoriales al margen de una estructura en la que la persona, con sus necesidades, sea la auténtica referencia

- Asegurar la *responsabilidad pública* en todos los sentidos, especialmente asumiendo la ordenación del sector y garantizando el acceso a las prestaciones y servicios y asegurando la financiación estable.
- Mantener la *proximidad y la descentralización*, como señas de identidad del sistema, imprescindibles para intervenir en los espacios de las necesidades más básicas y de vida cotidiana que nos son propios.
- *Calidad y participación* en todos los niveles del Sistema.

Un Sistema Público necesita leyes que lo definan. Así, a partir de estos objetivos de configurar Derechos Subjetivos, y de Re(ordenar) el sector con los criterios señalados, comenzamos la andadura con dos referencias:

- ***La Ley de la Dependencia*** (Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia)
- ***Las nuevas Leyes Autonómicas de Servicios Sociales***

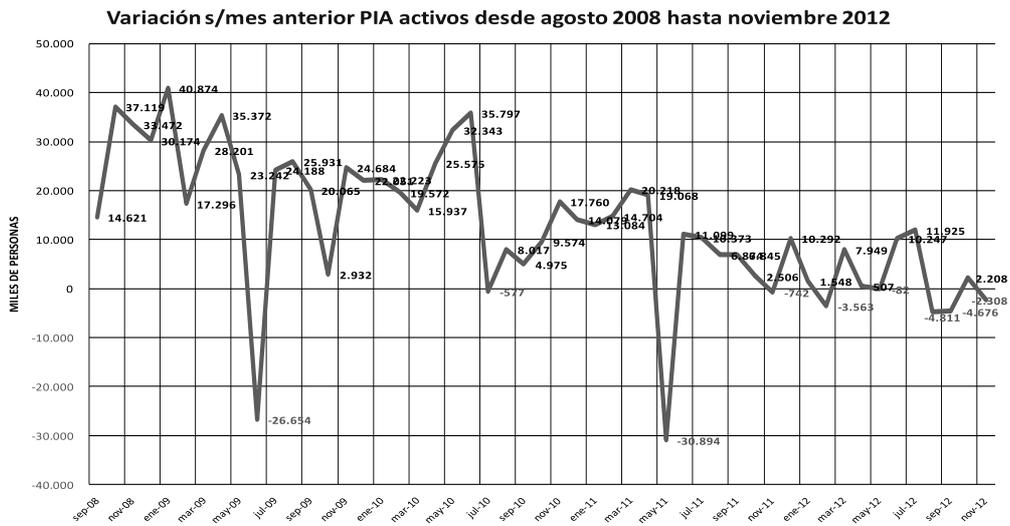
### ***Pero de repente... ¡la crisis!***

El Sistema Público de Servicios Sociales estaba en marcha a partir de estas referencias. A partir de ellas la cuestión era avanzar y mejorar. Pero... ¡llegó la crisis! Era 2008, y desde entonces nos hemos movido en ese escenario. Una crisis provocada por la especulación financiera sin control alguno, y que por esos misterios de la vida ha terminado colectivizando las extraordinarias pérdidas de aquellos que, mientras duró su aventura especulativa se enriquecieron de manera desmesurada. Y de esta forma, lo que en principio fue sólo una quiebra de inversiones privadas y del sector financiero, por arte neoliberal se convirtió en una crisis del gasto público y de la deuda soberana.

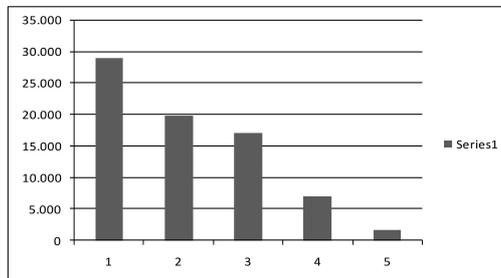
Si, ya lo sabemos: la crisis es sólo una excusa para desmontar los servicios sociales, porque nadie puede afirmar, sin faltar descaradamente a la verdad, que hayamos gastado más de lo que podemos en servicios sociales (estábamos y estamos muy lejos de los porcentajes de gasto del resto de países europeos), o que hayamos sido determinantes del déficit de las Administraciones Públicas. Pero, ¿dónde quedan ahora nuestras referencias?

**La Ley de la Dependencia está sufriendo un demoledor ataque que no es sino una derogación encubierta**, recorte a recorte (la Administración General del Estado deja de aportar para el nivel concertado, y reduce su aportación en el nivel mínimo de financiación), decreto a decreto, como el de julio de 2012: se retrasa la incorporación prevista de los Dependientes Moderados, que reduce un 15% la prestación de cuidados en el entorno familiar, que deja de asumir la seguridad social de las cuidadoras familiares o no profesionales, que permite esperar hasta dos años y medio para procurar la prestación o servicio que corresponda... Y, sobre todo, con una rigurosa aplicación del baremo y

con un vergonzoso Limbo de la Dependencia en el que se encuentran más de 200.000 personas con derecho reconocido pero a quienes no se les proporciona el servicio o prestación que le corresponde por derecho. Los datos de esta demolición son elocuentes:



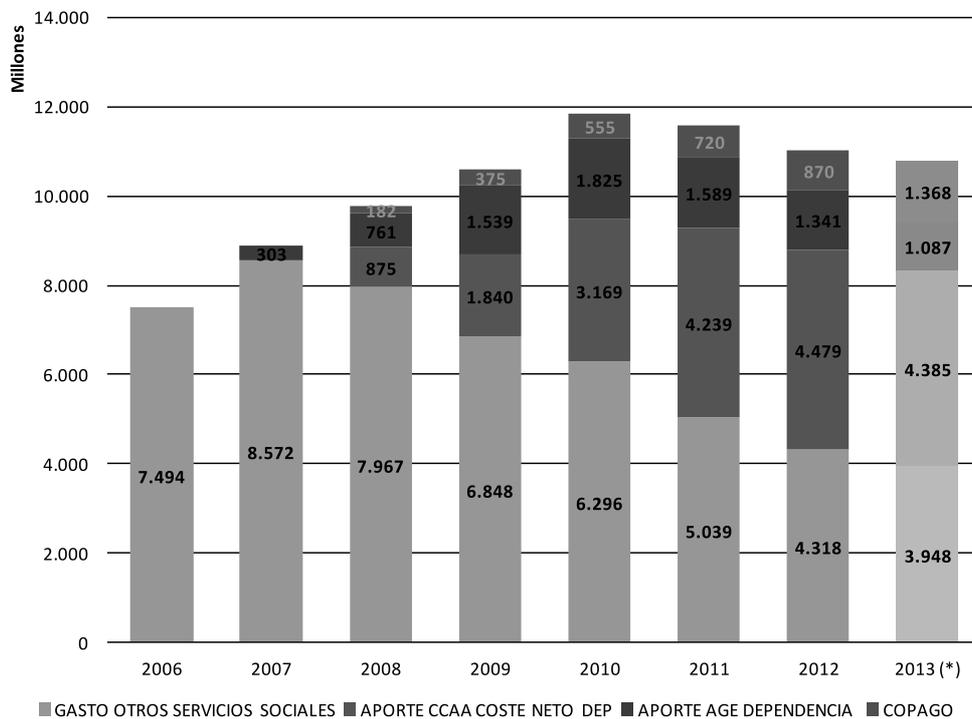
Promedio PIAS mensuales	12.965
Promedio 2008	28.847
Promedio 2009	19.849
Promedio 2010	17.106
Promedio 2011	6.952
Promedio 2012	1.722



Además, la Dependencia no se ha desarrollado con nueva financiación, sino fagotizando a los servicios sociales, como puede verse en el siguiente gráfico. De manera que ahora nos podemos quedar sin dependencia y con los servicios sociales empobrecidos, con menos de la mitad de la financiación que teníamos en el año 2007:

Además, la Dependencia no se ha desarrollado con nueva financiación, sino fagotizando a los servicios sociales, como puede verse en el siguiente gráfico. De manera que ahora nos podemos quedar sin dependencia y con los servicios sociales empobrecidos, con menos de la mitad de la financiación que teníamos en el año 2007:

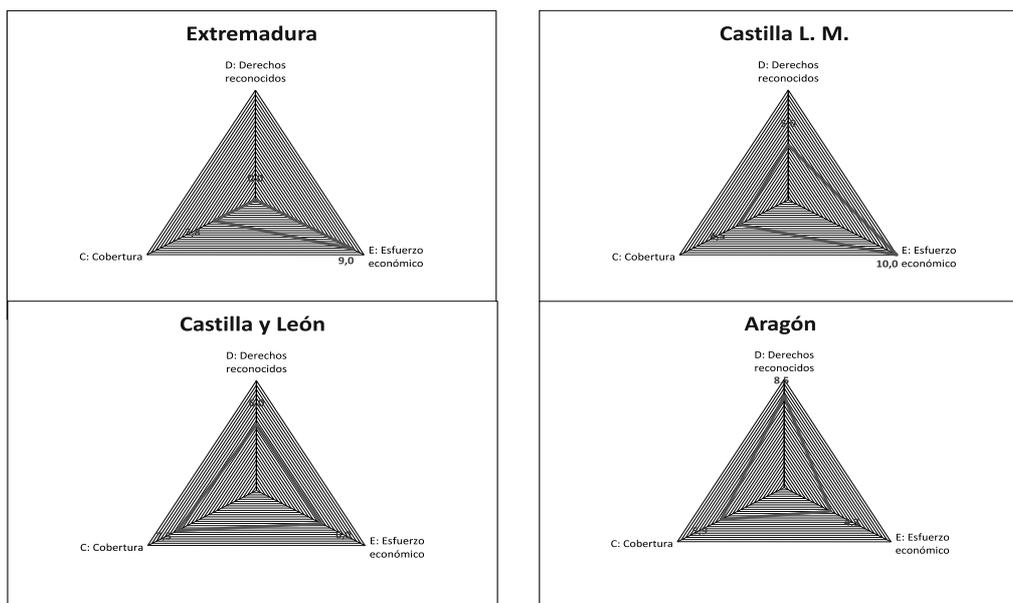
**Evolución del impacto en el gasto autonómico no financiero en Servicios Sociales y promoción social (funcional 32 de los presupuestos públicos) de la atención a la dependencia, 2007 - 2012. (Sin DD. Forales)**



Fuente: **Observatorio de la Dependencia. Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales**, a partir de datos del Ministerio de Hacienda

**¿Y qué ocurre con las nuevas Leyes Autonómicas de Servicios Sociales?** Algunas de ellas languidecen, convertidas en papel mojado, faltas de financiación y, sobre todo, de voluntad política de cumplir sus disposiciones. Pero sobre todo, sobre estas Leyes pesa la amenaza de la Reforma Local, que convierte en “impropios” la mayor parte de los servicios sociales que prestan las entidades locales. Una amenaza de centralización que puede dar al traste con una de las principales señas de identidad del sistema, que constituye, a su vez, uno de sus mayores potencialidades: el valor de la proximidad. Si se lleva a cabo como está prevista esta Reforma Local, los servicios sociales que hemos intentando construir a lo largo de estos más de 25 años serán sólo un recuerdo. Porque más allá de esta centralización lo que se va a producir, sin duda alguna, es lisa y llanamente, la desaparición de muchos servicios de los ayuntamientos, mancomunidades

o comarcas o, en el caso de los que sean rentables (quizás determinadas residencias) su privatización. Porque solo así se pueden conseguir los objetivos que la Reforma expresa como orientadores: la estabilidad presupuestaria y el equilibrio financiero de las Administraciones. Y, evidentemente, si han de asumir los servicios locales la administración autonómica, ¿dónde está el ahorro? Además de que está archidemostrado que ni las Comunidades Autónomas tienen capacidad económica para asumir estos servicios, ni una gestión autonómica es más eficiente que la gestión descentralizada local. Véase si no los resultados de cuatro Comunidades, dos de ellas con una gestión muy centralista (Extremadura y Castilla-La Mancha) y las otras dos (Aragón y Castilla y León) con una gestión más localista, a pesar del tamaño de sus municipios. Pues bien, en el gráficos siguientes se puede apreciar como las dos primeras, con un elevado gasto en servicios sociales por habitante y año, y en porcentajes del su PIB o de su gasto autonómico (trasladado a base 10), tienen menores resultados en cobertura (ratio de prestaciones y servicios que ofrecen, igualmente en base 10) que las Aragón y Castilla y León, con menos gasto ¿hace falta más evidencia?



Fuente: Índice DEC 2013. Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales, a partir de datos del Ministerio de Hacienda en financiación y del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y de las Comunidades Autónomas, en cobertura.

Pero de poco valen argumentos, cuando ya está decidido desmontar las dos referencias sobre las que habíamos conseguido iniciar el edificio de este nuevo Sistema Público de protección social que son los Servicios Sociales.

**¿Se puede repetir un pasado asistencialista, un modelo de sociedad de pobres y ricos?**

Así las cosas, aquel pasado con el que nos encontramos al inicio de nuestra aventura, hace más de 24 años, ya no parece tan lejano.

¿Se podría repetir?

Volver a un modelo de Estado donde no existan derechos sociales



La Caridad. Zaragoza, 1913



La Caridad, Zaragoza, 2013. Recreación Marea Naranja



La Caridad, Zaragoza, 2013. Recreación Marea Naranja



La Caridad, Zaragoza, 2013. Recreación Marea Naranja



La Caridad. Zaragoza, 194..



La Caridad, Zaragoza, 2013. Recreación Marea Naranja



La Caridad, Zaragoza, 2013. Recreación Marea Naranja



La Caridad, Zaragoza, 2013. Recreación Marea Naranja

**Una sociedad de pobres y ricos, como orden natural de las cosas**



La Caridad, Zaragoza, 2013. Recreación Marea Naranja



La Caridad, Zaragoza, 2013. Recreación Marea Naranja



La Caridad, Zaragoza, 2013. Recreación Marea Naranja



La Caridad, Zaragoza, 2013. Recreación Marea Naranja

**El final no sólo de un modelo de protección social o un modelo de Estado, sino del ideal ilustrado y progresista de LA IGUALDAD, que ha orientado la etapa de la historia donde los seres humanos han podido vivir con mayor dignidad.**

Si no lo evitamos, así terminará esa apasionante aventura colectiva que empezamos en los años 80, para construir, al calor de la Democracia, un Estado Social de Derecho.

3

febrero

domingo a las 12:00 h.

¿El patrimonio que podemos tener responsable a la Beneficencia?

¿Cómo sería beneficiaria que la gente venga que hacer cosas para recibir atención gratuita?

¿De qué tipo el patrimonio de los gobiernos a los tiempos de crisis de personas y familias vulnerables para la salud?

VEN A REVIVIR LA EXPERIENCIA DE QUIENES TUVIERON QUE HACER COLA PARA RECIBIR UN PLATO DE SOPA CALIENTE DE LA BENEFICENCIA




En los antiguos lugares en los que se recibían el reparto. En la calle Mayor, en la puerta de La Caridad!

Con los antiguos formatos. Hombres y mujeres bien colas por separado.

Con la antigua costumbre. Tras un momento de espera, manoteaban, miraban el plato y evaluaban y una vez satisfechos daban o una moneda o servían un plato de sopa y un sandwich de pan duro.

Como repa... como la que aparece en la foto. Y no había ni exigencia de identidad en el teatro; pobras pero dignidad. Las mujeres nada de pantalones, nada de colores llamativos ni prendas ajustadas, le faldas un pedazo al menos por debajo de la rodilla, y al pelo recogido. Los hombres con abrigo y con la cabeza abotonada hasta el último botón.

MAREA NARANJA ARAGÓN



SERVICIOS SOCIALES PARA TODOS Y TODAS  
RECORTES NO (NO) TE CALLE!

**VAMOS A REVIVIR EL PASADO PARA QUE NO SE VUELVA A REPETIR**

Porque es posible que la realidad supera la ficción, y que los tiempos más duros de febrero a estas alturas... no se olviden.

Historias que se olvidaron y que el mundo que vivimos a veces solo nos trae cada 100 años a través de los libros de memoria. Historia de personas de destino y palabras que nos van a hacer recordar y pensar de Beneficencia y de sociedad. Una sociedad sin derechos que vivió en la pobreza y la desigualdad.

PARA QUE EL DEBERO Y EL DIGNO O NO DE TERROR, VAMOS A REVIVIR EL PASADO

## FUTURO DE LOS SERVICIOS SOCIALES

D. Luis Barriga Martín



## **EL FUTURO DE LOS SERVICIOS SOCIALES... en tiempos de barbarie.**

Luis Alberto Barriga Martín

Diplomado en Trabajo Social por la Universidad de Valladolid

Graduado en Trabajo Social y Máster universitario en Intervención Social por la Universidad Internacional de La Rioja

Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales

¿Se puede hacer algún apunte sobre el futuro –cualquier futuro por cercano que esté– que pueda resultar mínimamente atinado? Posiblemente no. Cualquier adivinación sobre el devenir, por reflexiva y fundamentada que sea, contendrá seguramente montañas de errores de apreciación y graves equivocaciones que terminarán desvelándose a medida que el presente devore el futuro y lo deje atrás en forma de pasado (todo ello para escarnio del atrevido futurólogo). Mucho más incierta es la prospección cuando nuestro punto de partida (el ahora; el presente) constituye, sin duda, uno de los tiempos más borrosos y críticos para Europa desde mediados del Siglo XX. Inmersos en la espesa niebla de «la actualidad» de nuestra imperfecta y posiblemente enferma democracia y engañados como estamos por nuestros propios sentidos –más atentos a nuestro marco ideológico de creencias que a la evidencia misma– es muy difícil interpretar lo que se tiene delante de las narices.

No obstante, como harían los buenos navegantes, no deberíamos dejar de mirar al frente, vigilando la brújula, oteando el horizonte de día y alzando la vista a las estrellas de noche para comprobar y corregir en lo posible las desviaciones del rumbo marcado, o prevenir por los síntomas si se avecina una tempestad y apresurarnos al aparejo la nave como corresponde a la galerna.

No se puede predecir del todo el futuro, pero sí podemos prepararnos lo mejor posible para lo que viene... y, según todos los síntomas, lo que viene en términos de bienestar y cohesión social para España se antoja más que preocupante. Vivimos tiempos de barbarie. Así, antes de hablar del sistema de servicios sociales o del Trabajo Social no puedo evitar referirme a *la barbarie* como atmósfera actual, a riesgo de despistar a la audiencia, pero estando convencido de que se nos imponen, como profesionales de la acción social, reflexiones de más largo alcance que la mera técnica de nuestro hacer cotidiano que nos indiquen los peligros que afrontaremos (muchos de ellos morales) y los posibles caminos por descubrir. Puede que dentro de unos años muchos estemos haciendo lo mismo que hacemos hoy (lo dudo) pero, en todo caso, la profesión del Trabajo Social y la construcción política de los servicios sociales no pueden quedar al paio de una acción irreflexiva y mecánica por nuestra parte; mucho menos de la inacción.

### **El asedio.**

Los derechos sociales están sufriendo en Europa un asedio que comenzó de una forma suave, casi imperceptible pero decidida, que nos pilló (profesionalmente hablando) totalmente desprevenidos e incrédulos.

La metáfora de este asedio bien puede ser la que musicalmente ofrece Shostakovich en su conmovedora séptima sinfonía «Leningrado» cuya audición siempre, pero aún más en estos tiempos, sería altamente recomendable. Durante el primer movimiento de la obra se escucha cómo, sobre un tema musical evocador de la inmensidad de la estepa rusa, surge, lejana, una melodía repetida, marcial, animosa, acompañada de redoble de caja –incluso alegre y agradable– que se acerca poco a poco hasta nosotros hasta inundarnos con una magistral incorporación de instrumentos *in crescendo* que dura más de diez minutos, hasta llegar a una densa explosión dramática de sonidos.

En este pasaje muchos vieron una representación plástica de la invasión de la Unión Soviética por parte de los ejércitos del III Reich y, en concreto, el asedio a la ciudad de San Petersburgo (la Leningrado de Stalin). Se trata de uno de los más dramáticos asedios de la historia de la humanidad, con más de un millón de víctimas tras veintinueve meses de cerco a la emblemática ciudad que era, sin duda alguna, el principal depósito de la identidad cultural de Rusia.

La primera lección de Shostakovich consiste en enseñar que todo asedio tiene unos tempos pautados: primero, notas lejanas, incluso agradables y festivas, en tono mayor, y mensajes repetidos que se meten en nuestra cabeza y que podríamos tararear enseguida por resultar pegadizos. Después, cuando la densidad sonora crece y la melodía ya se presenta atronadora, aparecen las sombrías y trágicas tonalidades menores. Y ya es tarde para la huida: ya estamos completamente cercados. San Petersburgo no fue tomada. Así lo decidió cruelmente Hitler. Simplemente fue asediada en un cerco que se mantuvo durante dos años y medio. En todo ese tiempo la única vía para la entrada de unos pocos víveres fue –y en los meses invernales– el congelado lago Ládoga que ofrecía una peligrosa ruta de hielo sometida a constantes bombardeos y a francotiradores, en la que miles de personas dejaron la vida. Tres millones de habitantes cercados durante veintinueve largos meses. Una desesperación y hambruna que llevó incluso a truculentos episodios de mercadeo con la carne de los cadáveres congelados y de antropofagia. De las notas agradables y lejanas al horror más absoluto.

Por utilizar otro símil de lo imperceptible del inicio del cerco, podríamos decir que el asedio a los derechos sociales en Europa se ha producido mediante un fenómeno de «rana hervida». Las conquistas obtenidas después de la Segunda Guerra Mundial; entre las que se cuentan dos hitos que son constituyentes de lo que entendemos como estado social: la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y el Pacto

Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que se derivó de la misma en 1966, se han ido minando poco a poco, casi imperceptiblemente. Si se hubiera planteado su menoscabo –el de estos derechos- de forma brusca, nos habríamos dado cuenta y, como la rana que es arrojada a un cazo con agua hirviendo, habríamos saltado con el automatismo de un resorte. Sin embargo, distraídos con un bienestar equivocado de consumismo fútil, cocidos a fuego lento, desde un punto de temperatura tibia del agua, los mecanismos de alarma no funcionaron bien y para cuando nos hicimos conscientes y quisimos salir de la cazuela, ya era demasiado tarde y nos acercamos inexorablemente al punto de ebullición.

Y este es nuestro actual contexto, el de nuevos tiempos de barbarie respecto a los derechos de la ciudadanía. Un tiempo de barbarie que –como tantos a lo largo de la Historia- se caracteriza por el sufrimiento humano y por la reedición de las dos viejas estrategias que siempre sirvieron para oprimir: la mentira y la insensibilización.

### **La mentira.**

La segunda enseñanza que podemos extraer de la «sinfonía Leningrado» es la misma que George Orwell expresó cuando escribió:

*«el lenguaje político está diseñado para hacer verdadera la mentira, respetable el asesinato y sólido el viento!».*

La sinfonía de Shostakovich fue utilizada por el régimen de Stalin con fines propagandísticos y para enardecer al sacrificado pueblo soviético en su sacrificada resistencia frente a los invasores nazis. Durante algunos años, escuchar el primer movimiento de *la séptima* suponía cerrar los ojos y ver pasar las imágenes de los ejércitos de la *Wehrmacht* avanzando sin descanso en el verano de 1941 y plantarse ante las puertas de San Petersburgo asediándola. Los tintes heroicos de la partitura y la impresionante orquestación sirvieron a los jefes soviéticos para comunicar oficialmente y de forma eficazísima la traición de la Alemania nazi con su invasión, el valor y abnegación de los ciudadanos asediados y el heroísmo del ejército rojo.

No obstante, muchos años después, el propio Shostakovich aclararía en sus memorias: *«No tengo nada en contra de que se llame a mi séptima sinfonía la de Leningrado. Pero su argumento no es el bloqueo. Es Leningrado, la ciudad que Stalin destruyó. Hitler solo puso el punto final».*

---

<sup>1</sup> Orwell. G. *«Politics and the English Language»*, Horizont. 1946.

Sorprende. El músico no solo escribió la obra motivado por el asedio nazi tal y como se hizo creer oficialmente sino que en realidad estaba inspirada en un asedio mucho más grave y cruel: el asedio a todo vestigio de dignidad humana por parte de los totalitarismos; el asedio a la ciudad que era el tesoro cultural de Rusia: la San Petersburgo que acabaría llamándose Leningrado. Apoya esta tesis el hecho de que el primer movimiento de la sinfonía se habría empezado a escribir en el periodo en el que estaban en vigor los acuerdos de no agresión germano-soviéticos, esto es, con anterioridad a junio de 1941. De hecho, Dmitry Shostakovich ya contaba con una visionaria «cuarta sinfonía» escrita en 1936, que él mismo retiró prudentemente de su estreno ya que sin duda habría reportado duras represalias, si no a él mismo, a todos sus seres queridos. La cuarta sinfonía no se pudo escuchar hasta 1961, mucho después de la muerte de Stalin. En esa sinfonía su música evocaba el horror y el miedo ante el totalitarismo en plena vorágine de purgas y asesinatos sistemáticos del tirano como una preclara visión, además, de los horribles años que se avecinaban. Pese a lo que indicábamos al inicio, se ve que hay personas especialmente sensibles para intuir y transmitir el futuro que se avecina.

La séptima sinfonía se convirtió en música universal porque tanto da que se refiera al cruel asedio alemán ordenado por Hitler como a la también asesina decisión de Stalin de convertir la ciudad en un monumento al heroísmo soviético cuya peana está formada por más de un millón de cadáveres. Hitler ordenó no tomar la ciudad sino cercarla y mantenerla así. Parte de la crueldad venía motivada por no querer asumir la organización y alimentación de tres millones de seres humanos. Stalin ordenó –más cruel si cabe– resistir aun cuando no tuviera ningún sentido estratégico militar el hacerlo. Un millón de muertos a cambio de un bastión propagandístico.

El primer movimiento de la sinfonía representa la barbarie de la guerra en sí y no la adscripción «patriótica» a un bando u otro. La sinfonía está dedicada a la gente, a las personas que soportaron el cerco y no a los tiranos asesinos de la humanidad que alimentaron la barbarie europea.

La barbarie actual, también está cercándonos así: inopinadamente, sin que la inmensa mayoría fuéramos conscientes de ella y plagada de mentiras que a fuerza de repetirse se están convirtiendo en verdades absolutas e incontestables: *hemos vivido por encima de nuestras posibilidades; la crisis deviene del excesivo gasto público; el estado de bienestar es imposible porque es insostenible; lo importante ahora es la reducción del déficit.*

La manipulación no consiste en mentir directa y descaradamente haciéndonos creer que es de noche cuando todos vemos relucir el sol. La manipulación bien elaborada toma siempre aspectos parciales de verdad y los utiliza para erigir la gran mentira de manera que esta adquiera cierta verosimilitud. Puede ser cierto que haya un grave problema de déficit público; que el saldo entre ingresos y gastos públicos arroje números rojos; que la administración pública requiera de profundas reformas; y parece también atinado

pensar que una buena parte de la economía española no ha estado anclada en un modelo productivo racional y sólido sino que se ha construido como un castillo de arena, sin bases sólidas, aunque ofreció apariencia de milagro económico durante un tiempo –lo que fue convenientemente aprovechado por quienes nos gobernaban-. Pero lo inadmisibles es que no se analicen las causas profundas de esta crisis, que no se revise la fiscalidad (quién y cuántos impuestos paga) o que la culpa de todos los males sea de una supuesta imposibilidad del *estado social* sin que haya otros paganos que la propia ciudadanía y sus derechos. Una ciudadanía que en términos de desigualdad empieza a configurar una sociedad dual cuya brecha entre enriquecidos y empobrecidos aumenta sin cesar.

La mentira oficial instalada en este momento en Europa y cacareada insistentemente por los jerarcas de la *troika* es que los derechos económicos y sociales existen, se poseen y se ejercen... siempre y cuando puedan pagarse. Y ahora –según ellos- no se puede.

La trascendencia de esto último para el sistema de servicios sociales es enorme, crucial. Los servicios sociales hunden sus jóvenes raíces precisamente en el suelo de derechos sociales que ahora se está removiendo. Por poner un ejemplo cercano a nuestra realidad: el *Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local* abre su exposición de motivos con la siguiente frase lapidaria:

*La reforma del artículo 135 de la Constitución española, en su nueva redacción dada en 2011, consagra la estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones Públicas.*

Esto es: por encima de cualquier consideración de los derechos económicos y sociales, en definitiva, por encima de la dignidad de las personas, está la llamada estabilidad presupuestaria. Ello ha adquirido un carácter de tótem sagrado. Cuando parecía que podíamos acercarnos a otros países en coberturas sociales, partiendo como partíamos de una situación altamente deficitaria en este aspecto, resulta que nos encontramos con la prohibición taxativa de gastar más de lo que se ingresa, sin preguntarnos siquiera por la calidad y destino del gasto ni por la procedencia y cuantía de los ingresos. Como tampoco parecen preguntarse los gobernantes por los efectos devastadores –también económicos- de la contracción del gasto público. Estos vientos son los que corren y a una gran parte de la población le parece lógico que así sea...

No hubiera estado mal que el texto de la reforma de la administración local hubiese empezado con algún párrafo de reconocimiento a las instituciones públicas en las que la cercanía de la ciudadanía a la gestión auténticamente democrática de los asuntos de todos y de todas es más íntima.

Pero no son esos los tiempos que corren. En la actualidad –como tan bien nos recordaba Orwell- el lenguaje político partidista oculta verdades como puños con un manto de

eufemismos de manera que el «recorte» inmisericorde se transforma en «racionalización del gasto»; la «demolición programada» de los sistemas de protección social en «revisión del modelo»; la «quiebra» de entidades financieras y empresas en «problemas de liquidez por escasear el circulante»; el «latrocinio» de un salvamento a la banca que pagaremos todos en «reestructuración del sector financiero» y la grave «depauperación» de la ciudadanía en mero «acercamiento a los umbrales de exclusión» (que, con ser más grave... suena mejor a los oídos del adormecido público).

### **Miedo e insensibilización.**

La otra gran estrategia de los tiempos de barbarie: insensibilizar. Corroer la naturaleza humana, su dignidad, hasta hacerla parecer un vestigio fuera de moda. Un testigo de excepción de lo que ocurría en los barrios pobres del sur de Chicago en los años 80, responsable de un programa de desarrollo comunitario que pretendía romper el círculo vicioso de la pobreza y la exclusión social, relataba así la experiencia de muchos profesionales de la acción social que trabajaban junto a él:

*«Algunos estaban allí solo por la paga; otros querían ayudar de verdad, pero cualesquiera que fueran sus motivos, en algún momento todos compartían un profundo hastío. Habían perdido la confianza que una vez tuvieron en su competencia para cambiar la degradación que veían a su alrededor. Esta pérdida de confianza disminuía su capacidad de indignación. El concepto de responsabilidad - la suya, de otros- lentamente socavado, había sido reemplazado por un espíritu cáustico y desesperanzador». Barack Obama (Los sueños de mi padre. 1995)*

Así funciona el miedo provocado por las mentiras y la acción violenta y repetida contra las personas y sus derechos. Se termina uno deshumanizando y en esto estuvo muy atinado Obama cuando observó –desde el interior y evitando el contagio- la «pérdida de confianza en la propia competencia y la disminución de su capacidad de indignación».

Uno de los aprendizajes más impresionantes sobre la condición humana (de nuevo la barbarie) fue el que nos brindó la política de exterminio nazi en los campos de concentración. Muchos de los «libertadores» y analistas posteriores se extrañaron de que, ante un salvajismo de tamañas proporciones, no se hubieran producido revueltas en los masificados campos de exterminio. De hecho se puede calcular fácilmente que a pesar de la desnutrición y de carecer de armamento, una rebelión en masa de los prisioneros hubiese terminado en victoria casi segura y se hubieran podido tomar al asalto Treblinka, Auschwitz-Birkenau, Buchenwald o cualquier otro campo enfrentándose a sus carceleros... aunque luego perecieran por la segura represalia militar. Basta contar con la desesperación del que sabe que va a morir de una manera horrenda para que nos

parezca muy extraña la pasividad de la que hicieron gala los prisioneros. En realidad, los testimonios no hablan de una parálisis por miedo. De lo que hablan es de algo mucho peor y contra lo que no cabe ya hacer nada: la pérdida de la humanidad. Incluso los exterminadores podrían haber dejado vallas y puertas abiertas que, seguramente y salvo alguna excepción, la mayoría de la población hacinada en los campos no se habría movido de allí.

Les habían extirpado el alma y la dignidad. ¿Correr; huir?, ¿en pos de qué?, ¿con qué fin? Los metódicos rituales llevados a cabo por los artífices de la «solución final»: separación de los miembros de la familia, pérdida del nombre una vez que se tatuaba la correspondiente numeración en el brazo, desposesión de todo objeto incluido por supuesto cualquier recuerdo material, la desnudez, la selección inicial de los más debilitados para su «tratamiento»... todo aquello estaba calculado y orientado hacia la total pérdida de la identidad. Incluso una buena parte de las tareas policiales de orden y disciplina internos se encargaban a prisioneros que, en ocasiones, se mostraron tan o más crueles que los oficiales de las SS. La barbarie tiene esas cosas, primero aterroriza y aturde hasta tal punto que consigue insensibilizar y deshumanizar. Luego tiene el camino libre para cometer cuantos crímenes se quiera sobre unas víctimas que se mostrarán tan pasivas como un ganado estabulado cuando no, incluso, colaboradoras.

Con ser una situación no tan dramática como la expuesta, el contexto que relataba Obama de unos profesionales que *han perdido la capacidad de indignación* tiene cierta similitud. Se llega a entender la pobreza estructural, la exclusión social como algo inevitable, contagioso y hereditario ante lo que no cabe sino contener sus efectos desde opciones meramente paliativas. Se ha perdido la confianza en la capacidad profesional de generar cambios. Nos instalamos en el pensamiento del «no hay recursos». Una vez se llega a eso, la cuestión se vuelve tediosa, molesta, frustrante y desagradable. Hastío sistémico y profesional.

Si vamos a hablar de Servicios Sociales y de futuro, no podemos perder de vista este contexto de fondo: asedio a los derechos económicos, sociales y culturales conquistados por nuestros abuelos (abuelos como Sampedro o como Hessel); lenguaje político que propala mentiras con aspecto de verdad absoluta; pérdida de capacidad de indignación e incredulidad sobre las propias capacidades para cambiar el mundo...

Estos peligros se ciernen sobre nosotros de tal forma que si no los evitamos y luchamos frente a ellos, de poco servirá lo que digamos o hagamos en el presente. El reto –como casi siempre para nosotros- es el cambio. Los servicios sociales, como una parte más del entramado de los derechos sociales y económicos de la ciudadanía tienen ante sí un reto inédito y múltiple: sobrevivir en las esencias y cambiar en las formas, los métodos y la práctica; y todo ello en un contexto de barbarie..., más sutil que la que he intentado usar de ejemplo, pero barbarie al fin y al cabo.

Pero, para evitar desesperaciones previas y tentaciones de lanzar la toalla antes de tiempo por pensar que la tarea sobrepasa las capacidades propias y ajenas, he de aclarar algo sobre el futuro. En realidad el futuro (creo) no existe. Se construye. Por lo tanto podemos decidir si queremos formar parte de quienes lo construyen o formar parte de quienes simplemente lo padecen. Se requiere pues una decisión firme y apriorística desde la ética personal de cada uno/a de nosotros.

### Antes del asedio.

¿Dónde estábamos antes del asedio a los derechos sociales? ¿En qué punto de desarrollo se encontraba el sistema de servicios sociales? Para responder a esta pregunta –que requiere diagnosticar de alguna manera los sistemas- siempre me ha resultado muy utilizar un esquema sugerido por los autores de un excelente manual de mediados de los años 90 sobre calidad en las administraciones locales: *Servir al ciudadano*<sup>2</sup>. En dicho libro los autores utilizan una ilustración que me gusta adaptar para analizar los servicios sociales y que parte de la caracterización de tres conjuntos en un diagrama de Venn:

- La política social: es decir, los derechos reconocidos y diseñados desde la decisión política.
- Los servicios sociales: entendidos en sentido amplio, recursos, prestaciones, servicios y actuaciones profesionales y técnicas necesarias para cumplir con el mandato de la política social.
- La realidad social: entendida como el área de demandas y, sobre todo, de necesidades reales de la ciudadanía.

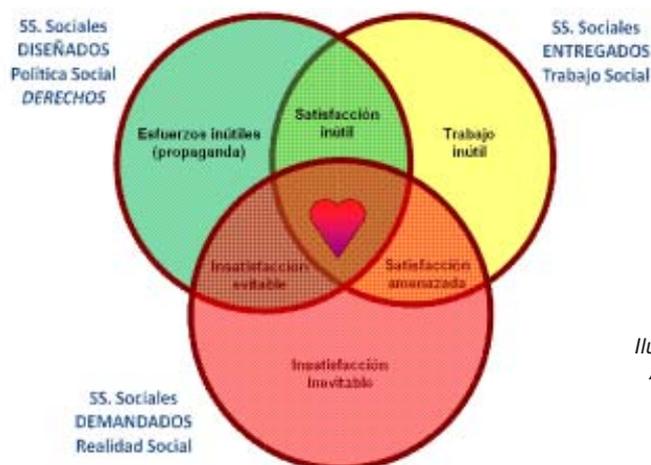


Ilustración: Elaboración propia.  
Adaptación del esquema de  
López y Gadea (1995)

López, J., Gadea, A.: «*Servir al Ciudadano. Gestión de la calidad en la administración pública*» Gestión 2000. 1995.

La intersección de los tres conjuntos: necesidad social real, reconocimiento de derechos sociales respecto a esa situación y acción profesional resultaría la situación «ideal» en la que determinadas situaciones (muchas de ellas carenciales) obtienen respuesta por derecho reconocido desde sistemas institucionales públicos que son capaces de ofrecer las respuestas adecuadas.

De lo grande que sea el área de confluencia de los tres conjuntos del diagrama dependerá la eficacia y eficiencia del sistema global de servicios sociales.

Pero además aparecen otras seis áreas posibles que intentaré explicar ejemplificándolas:

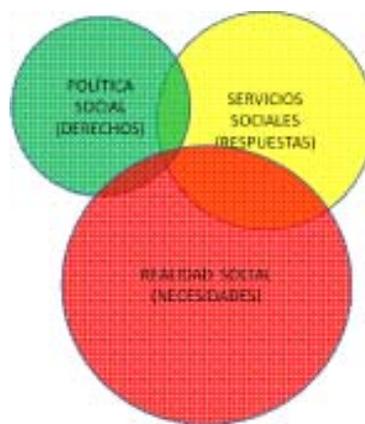
- Esfuerzos inútiles (propaganda): se trata de actuaciones (muchas veces meros discursos) de índole política que en realidad no responden a las necesidades reales de la ciudadanía y que no dan tampoco lugar a concreciones técnicas ni administrativas que supongan la entrega de bienes o servicios a la población. En ocasiones pueden servir a intereses más propagandísticos que de servicio real.
- Trabajo inútil: esta área estaría conformada por todas aquellas actuaciones (sistemas y tareas) que el sistema profesional lleva a cabo pero que, sin embargo, no sirven a una política social concreta o a unos derechos reconocidos; como tampoco sirven (ni directa ni indirectamente) a la población a la que nos dirigimos. Lamentablemente podemos caer en llenar muchas de las horas de trabajo con estas tareas que no tendrían más utilidad que una ilegítima justificación de nuestra propia existencia como profesionales del sistema por estar «llenos de trabajos y tareas». Puro activismo
- Insatisfacción inevitable: Se trata de insatisfacción porque siendo un área de necesidad real de los ciudadanos, no obtiene respuesta por parte de ninguna política social o planificación concreta y, por tanto tampoco se concreta en acciones o programas que atiendan dicha necesidad. Ejemplo de ello podría ser cualquier demanda social que no haya alcanzado aún la «sensibilidad» o la decisión política. En esta crisis que padecemos habría sido muy oportuno reaccionar desde los poderes públicos para salvaguardar los derechos y demandas de muchos ciudadanos sobreendeudados (familias o empresarios autónomos) cuyas peticiones de auxilio en relación a la responsabilidad patrimonial universal que les ha hecho perder todos sus bienes (incluida la vivienda) no han sido atendidas.
- Satisfacción inútil: en pocas palabras, se trata de diseñar políticas sociales para las que adecuamos, con mucho esfuerzo, los sistemas administrativos y profesionales pero que no eran requeridas ni demandadas por la población. Quizás en nuestro sector se ha engordado poco en este área, pero en otros campos, como en la promoción de determinadas infraestructuras, ha sido la tónica de los tiempos de boyante estupidez de nuestras administraciones. Solo hay que pensar en los cortes de cinta, inauguraciones y fastos de equipamientos que costaron fortunas y que la población ni solicitaba ni necesitaba. (Eso sí, hubo quien obtuvo pingües beneficios de ello).

- Satisfacción amenazada: Muy habitual en nuestro sector, esta área estaría rebosante de aquellos servicios profesionales, prestaciones y demás entregas a la población de aspectos que sí constituyen una demanda sentida y una necesidad real y que, sin embargo, no están anclados en una política social que reconozca dichos servicios por derecho. De ahí la amenaza de tales coberturas. Nuestros servicios sociales – especialmente los servicios sociales de atención primaria- están plagados de actuaciones correctas y necesarias que no cuentan con la suficiente cobertura jurídica o presupuestaria. De esta forma se actúa bajo la espada de Damocles de la debilidad en la competencia para actuar o con las limitaciones de la sujeción a restricciones presupuestarias. Por tomar un ejemplo anterior, la creación de servicios de atención a personas en riesgo de desahucio derivado de la crisis es muy oportuna, pero está sometida a importantes limitaciones jurídicas –de legitimación- y a restricciones presupuestarias importantes en este momento. Por otra parte, ninguna norma estatal o autonómica da soporte directo a tales servicios. Se hace porque se ve necesario, pero se actúa así con muchas limitaciones.
- Insatisfacción evitable: se trata, finalmente, de un área de necesidad cuya atención viene recogida jurídicamente en forma de derecho pero que el sistema técnico-profesional no está pudiendo cubrir adecuadamente. En algunas ocasiones se trata de una imposibilidad sistémica (de falta de adecuación de los servicios) y en otras se puede tratar simplemente de incumplimientos ante los cuales el ciudadano –de ahí lo de «evitable»- puede reclamar incluso judicialmente. Un ejemplo bastante evidente sería la aplicación de la Ley de Autonomía Personal y atención a las personas en situación de Dependencia. Sus derechos reconocidos no siempre han sido adecuadamente garantizados y si no se ha producido una mayor judicialización de tales incumplimientos ha sido por el costoso y lento orden jurisdiccional (contencioso administrativo) al que se les forzaría a acudir.

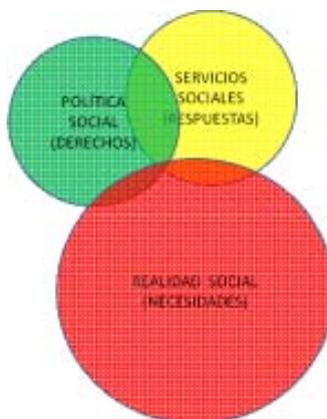
Volviendo a la pregunta: ¿dónde estábamos antes del asedio?, y esta vez concretando más en Castilla y León; en mi opinión estábamos esforzándonos mucho por acercar los tres conjuntos del diagrama, agrandando el área de intersección de cumplimiento de servicio a la ciudadanía por la vía del reconocimiento de nuevos derechos subjetivos (dependencia, renta garantizada y los otros del catálogo pendiente aún en Castilla y León como desarrollo de la Ley de Servicios Sociales de la Comunidad) y de una profunda transformación del sistema técnico-profesional (integración de sistemas de información gracias al SAUSS, acceso unificado, reorganización de mapas de atención, nuevos modelos de atención en los centros residenciales, etc...)

En este afán ya se estaban consiguiendo resultados razonables en la mejora de forma que nuestra Comunidad se había situado entre las que mejor gestionaban los servicios sociales en el ámbito nacional a pesar de lo mucho que nos quedaba por recorrer. Pero en esto estábamos cuando llegó el asedio.

Asistimos así a una situación muy peculiar en la que, al tiempo que el área de necesidades sociales perentorias se ha agrandado enormemente (fruto del impacto en las familias del brutal desempleo y del endeudamiento previo), los derechos han sido y están siendo recortados de manera inmisericorde. La devastación consiste en que siendo mayor el área de necesidad, los derechos sociales se han cuestionado y restringido fuertemente. La contradicción está en que algunos de ellos mantienen sus formulaciones originales pero no se cumplen.



A esa restricción de los derechos se añade, de manera inevitable eso sí, un segundo paso, quizá más lento pero casi automático: la restricción de las respuestas profesionales. De esta manera, lo que obtenemos es un empequeñecimiento de las políticas y de las respuestas al tiempo que las necesidades reales –y básicas- de la ciudadanía crecen pero con deterioro añadido de opciones de cobertura por los propios medios. Estamos asistiendo en muy poco tiempo a una realidad de empobrecimiento grave de buena parte de la población unido a un cuestionamiento y restricción de la protección social, junto con la imposición de graves y desesperantes limitaciones en las respuestas. Es decir: la tormenta perfecta.



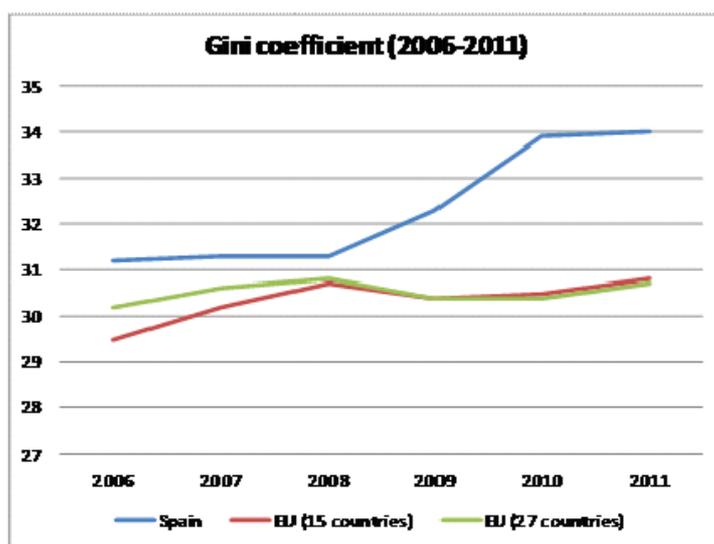
No hay que ser muy avezados para concluir que ante un panorama así, el desapego de la población –especialmente de la que más sufre- por sus instituciones y por sus responsables es cada vez mayor, al tiempo que el sistema profesional (público o privado sin ánimo de lucro) se frustra al comprender que no puede dar abasto ante realidades tan complejas y potentes.

Por mucho que desde el sistema técnico profesional se pretenda intervenir en un área de necesidad cada vez mayor con menos recursos, el alejamiento de soluciones auténticamente plausibles puede dejarnos exhaustos y frustrados.

### Una crisis diferente: el aumento de la desigualdad.

La intervención social y el aparataje instrumental de prestaciones y servicios que ha ido cristalizando en 25 años de Servicios Sociales –hemos de reconocerlo- no es suficiente para abordar el desafío que tenemos por delante. Dos elementos de la realidad me sirven para realizar esta afirmación:

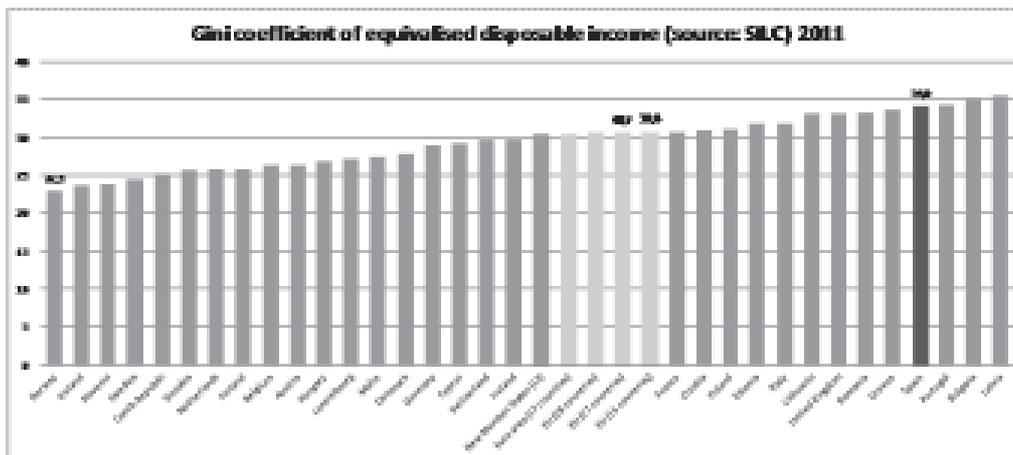
Por un lado, no hemos sido suficientemente conscientes o capaces, bien de diagnosticar, bien de transmitir; la profunda brecha que se abre hoy en nuestra sociedad. La brecha de siempre: poseedores y desposeídos... pero con los matices de hoy. Un vistazo a la siguiente gráfica puede resultar muy clarificador:



Elaboración propia. Fuente: Eurostat.

El coeficiente de Gini, ese que se utiliza como indicador de desigualdad en el reparto de la renta disponible, ha evolucionado espectacularmente mal en nuestro país. A mayor coeficiente, menor equidad en la distribución de la renta. Es obvio que España no hizo los deberes de un estado social, no redistribuyó las rentas en los años de bonanza y ha acrecentado la distancia entre ricos y pobres de forma exponencial en tan solo dos años; entre 2008 y 2010.

Para hacer más patente aún ese desalentador panorama, si nos ponemos en relación con el resto de países de Unión Europea (lo que siempre es saludable) tomando el último dato disponible del citado coeficiente (2011), el resultado es que solo nos superan en inequidad de reparto de renta Portugal, Bulgaria y Letonia:



Elaboración propia. Fuente: Eurostat.

La desigualdad en términos de renta no es la única posible y en otros aspectos la sociedad española presentará seguramente una alta integración, pero hay que preguntarse y denunciar cómo es posible que en el fragor de una brutal crisis económica, el resultado final sea un perfecto *efecto Mateo* en el que los que menos tienen son los que más pierden mientras que los más agraciados mantienen y amplían su capacidad económica. Esto cuestiona cualquier valor de solidaridad y justicia social redistributiva que queramos invocar.

Las preguntas serían ¿sirven los servicios sociales para equiparar o para evitar las inequidades?; ¿sirven para aminorar el *gap* entre poseedores y desposeídos?; ¿sirven para evitar que los grupos socioeconómicos sean estancos e impermeables entre sí?; ¿sirven meramente para paliar? y, de ser así, ¿pallán bien?

Parece evidente que no ha sido así y que no lo será en un futuro próximo. Pero posiblemente este asunto deba ser tratado por dos vías simultáneas que, en puridad, no

están en nuestro ámbito: las políticas de renta (otro pilar del Estado Social diferente al nuestro) y la fiscalidad (que hasta que no inventemos otro, es el instrumento de redistribución de rentas más efectivo). Otra cosa es que sí debamos detectar, dar la alarma, denunciar... las desigualdades que luego llegan en forma de casos de empobrecimiento previo a la exclusión a nuestros despachos.

Una segunda realidad que refleja nuestras limitaciones de intervención ante una crisis de estas dimensiones es que nuestras prestaciones y servicios están altamente anquilosados y esclerotizados en un maremágnum de requisitos de acceso de manera que, cuando se actúa bien -desde una intervención profesional comprensiva de todos los fenómenos complejos que confluyen en una situación de necesidad dada- resulta que no podemos movilizar tales prestaciones con la pertinencia, adecuación y celeridad que serían necesarias.

Como ejemplo, podemos ilustrar esto último observando cómo entre 2008 y 2011 se ha producido el fenómeno durísimo de las quiebras económicas familiares ante el que no hemos podido reaccionar con nuestro escuálido y rígido prestacional.

Se trata de unas familias que, partiendo de situaciones de elevado endeudamiento financiero, vieron cómo al perder sus empleos se quedaban sin capacidad de pago y sin protección alguna ante ello. Nuestros indicadores habituales de gestión no detectaron con la suficiente antelación este fenómeno de sobreendeudamiento (ligado muchas veces a la vivienda hipotecada) combinado con una destrucción imparable del empleo. No leíamos las páginas salmón, estábamos en otras cosas.

El Banco de España (una rica fuente de información a la que, por cierto, acudimos poco o nada), realiza y publica la denominada EFF o *Encuesta Financiera de las Familias*. La última publicada contiene la fotografía fija de las finanzas de los hogares españoles en 2008 e inicios de 2009, es decir, el momento del impacto directo de la crisis en la población y en el que los quintiles de renta tenían la siguiente distribución:

<b>RENTA DE LOS HOGARES ESPAÑOLES (Muestra EFF 2008)</b>		
Percentiles (% de hogares)	(miles de euros)	
	mediana	media
<b>20</b>	8,0	8,1
<b>20</b>	16,7	16,8
<b>20</b>	25,9	25,8
<b>20</b>	36,7	37,1
<b>10</b>	52,1	52,8
<b>10</b>	80,8	106,7

Elaboración propia. Fuente: Banco de España. EFF-2008. Cuadro 1.A, p. 35.

Por cierto que la distribución presentada (con el último quintil dividido en deciles), ya denota lo que indicábamos anteriormente respecto a la inequidad en el reparto de renta y la próxima EFF –con datos de 2011- seguro que denotará un aumento del gap, pero no es ese el asunto que nos ocupa ahora...

Considerando esa distribución de la renta, ¿Cuál era el estado de endeudamiento de los hogares? ¿Hubo quien vivió por encima de sus posibilidades? Veamos cuáles eran los hogares más endeudados:

DEUDAS DE LOS HOGARES ESPAÑOLES Por objetivo, tipo de deuda y percentil de renta (EFF 2008)								
	Compra de la vivienda principal		Compra de otras propiedades inmobiliarias	Otras deudas pendientes			Algún tipo de deuda	
	Total	Con garantía hipotecaria		Con garantía real (incluida hipotecaria)	Crédito personal	Deudas de tarjetas de crédito		Otras deudas
<b>PORCENTAJE DE HOGARES QUE TIENEN DEUDAS PENDIENTES</b>								
TODOS LOS HOGARES	26,3	25,9	7,9	3,1	23,1	7,3	2,6	50,1
PERCENTIL DE RENTA								
Menor de 20	7,0	7,0	0,7	0,2	9,0	2,6	1,2	16,5
Entre 20 y 40	20,6	20,1	3,4	1,9	21,9	4,3	2,1	42,3
Entre 40 y 60	38,4	38,2	6,6	4,3	29,6	10,5	2,9	63,6
Entre 60 y 80	33,5	33,2	9,2	4,1	29,3	11,3	3,6	61,2
Entre 80 y 100	31,7	30,7	19,4	4,8	25,7	7,9	3,4	66,6
Entre 80 y 90	33,3	32,0	15,5	3,8	29,8	10,4	3,3	68,5
Entre 90 y 100	30,1	29,3	23,3	5,7	21,6	5,4	3,5	64,7

*Elaboración propia. Fuente: Banco de España. EFF-2008: Cuadro 7, pág 54. NOTA: La fila sombreada (último quintil de renta) se ha elaborado promediando los dos últimos deciles.*

Resumiendo mucho: la mitad de los hogares no presentaba deudas, mientras que un 50,1% sí tenía algún tipo de deuda. La más común era la deuda hipotecaria (25,9% del total de hogares) junto con los créditos personales al consumo (afectando al 23,1% de los hogares).

Los hogares en el primer quintil de renta (con rentas medias de 8.000 e/año) pueden considerarse técnicamente en situación de «pobreza» ya que muchos de ellos se encontrarían con unos ingresos por debajo del 60% de la mediana (criterio aplicado por

la OCDE y por el INE generalmente para determinar este parámetro)<sup>3</sup> y su acceso al crédito hipotecario fue lógicamente muy escaso.

No obstante, a partir del segundo quintil (rentas medias de 16.800 euros/año) ya encontramos que el endeudamiento hipotecario o los créditos personales para consumo alcanzaban a una quinta parte de los hogares (20,1%) y el endeudamiento hipotecario alcanzaba a un 38,2% de los hogares con ingresos medios de 26.000 euros/año.

Esta situación se complica mucho más si entendemos que dicho endeudamiento crediticio se produjo para la adquisición de inmuebles sin aportaciones de depósitos o ahorros previos y desde la previsión del mantenimiento cuando no mejora de la una única fuente de ingresos: el empleo.

Por otra parte, los precios de adquisición de la vivienda superaban con mucho su valor real. De esta forma, la deuda –tras estallar la burbuja- no puede ser saldada con la mera entrega del bien hipotecado al resultar su valor actual insuficiente (con una depreciación de la vivienda superior al 30% en la actualidad y sin que parezca haber tocado fondo).

Cuando las familias se han visto atrapadas en el callejón sin salida de la quiebra financiera por no poder pagar los préstamos asumidos, fundamentalmente por haber perdido la fuente de ingresos (empleo) y tener que seguir satisfaciendo las necesidades básicas del día a día, se han visto abocados a perder la vivienda quedando aún con una enorme deuda viva que impedirá reemprender desde cero cuando la tormenta pase.

La protección pública de tales situaciones –incluidos los servicios sociales- no ha estado a la altura de las circunstancias. El problema no ha sido solo la destrucción masiva de empleo, sino que esta se ha confabulado con una situación previa de endeudamiento dejando sin salida y en una situación angustiosa a millones de familias. Parte de la barbarie ha consistido en mercadear y especular con algunos derechos y este ha sido el caso de la vivienda en España.

Pero lo curioso es que esta situación ha dado lugar a una pobreza emergente de enormes proporciones y de características inusuales. Se trata de una pobreza en la que quienes la sufren están perfectamente integrados socialmente en su contexto, o al menos lo estaban en origen. La etiología de sus problemas es laboral, económica y financiera pero si no se le ofrece un tratamiento puede derivar, sin duda, en una grave pérdida de equilibrio

---

<sup>3</sup> Para hacernos una idea del significado monetario del 60% de la mediana de ingresos el INE consideraba en 2012 una cantidad de 7.354,60 Euros/año (x) que se multiplicaría en los hogares, no por el número de personas sino por el número de unidades de consumo. Así un adulto significaría esa misma cantidad (x\*1), mientras que un hogar con dos adultos requeriría superar los 11.031,90 (x\*1,5). Euros/año para no entrar en el umbral de pobreza. Un solo adulto con un menor de 14 años supondría 9.560,98 Euros/año (x\*1,3)...

existencial, familiar y emocional y en una importante desestructuración respecto al entorno.

### La «pobreza integrada»

Paugman<sup>4</sup> distingue –resumiendo mucho– entre tres tipos de pobreza: una pobreza integrada, es decir, la pobreza entendida como una condición social de una gran parte de la población ligada al desarrollo económico y para una región concreta; una pobreza descalificadora, más relacionada con lo que se entendería como exclusión social ligada a los procesos de rechazo en el ámbito de la producción y a la dependencia de ayudas y subsidios y, finalmente, una pobreza marginal, de corte estructural, relacionada con la falta de adaptación de una minoría a la sociedad que le circunda.

Después de lo indicado, parece que nos encontramos desde 2008 ante un avance importante de la pobreza integrada mezclada con el peligro de caer en la pobreza descalificadora. Se trata de una pobreza de etiología económica que se aleja aún de lo que podríamos entender como exclusión social y que afectará a un número muy importante de ciudadanos. No será un empobrecimiento como el que asola muchos países de África o Asia (donde ser pobre y estar integrado socialmente es lo normal para la inmensa mayoría), sino que se tratará de una pobreza coyuntural de nuevo cuño, integrada socialmente pero con tintes primermundistas. Ya decíamos al inicio que uno de los elementos que se dan en los tiempos de barbarie es la perversión del lenguaje. Se está llamando exclusión social («riesgo de exclusión», «umbral de exclusión»), a lo que simple y llanamente es empobrecimiento repentino. Paralelamente se están dando sin duda procesos de caída en la pobreza descalificadora en la que tiene relación con la exclusión del mercado de trabajo y con la supervivencia subsidiada, con el matiz de que aún no genera –creemos– procesos de rechazo o exclusión propiamente dicha.

Por añadir otro enfoque interesante, podemos aportar el del economista indio y premio Nobel Amartya Sen<sup>5</sup>, crítico con las interpretaciones excesivamente monetaristas de la pobreza (como la de Paugman); excesivamente centradas en el reparto desigual de los medios para satisfacer las necesidades. Sen aportan otra interesante perspectiva en la que la pobreza estaría más relacionada con el *empowerment* o «empoderamiento», es decir, con la posibilidad o imposibilidad para el individuo de elegir las acciones económicas que sean en interés propio. Por lo tanto, el problema no sería solo la distribución de los bienes sino, sobre todo, la distribución de las posibilidades y de las capacidades para tomar las propias decisiones. En el ejemplo descrito del endeudamiento hipotecario de los hogares, también podemos hablar de imposibilidad de actuación o

<sup>4</sup> Paugman, S. (2007). *Las formas elementales de la pobreza*. Madrid: Alianza Editorial.

<sup>5</sup> SEN AMARTYA K. (2000) *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Editorial Planeta Argentina

falta de empoderamiento de las familias ya que se encuentran en un callejón sin salida, excluidos del mercado laboral y del crédito financiero.

Sea como fuere, en nuestro caso parece tratarse de una situación de pobreza que ha llegado de forma abrupta y que ha de ser asumida por quien la padece desde diferentes formas o estilos de absorción del impacto, siendo una de las más utilizadas y efectiva la búsqueda de apoyo en las redes primarias familiares.

Pero lo que sí podemos sospechar con cierto fundamento es que si esa pobreza se mantiene en el tiempo, dará lugar –parece seguro- a la aparición de situaciones de exclusión social. Por lo tanto, uno de los desafíos fundamentales para los Servicios Sociales del futuro inmediato será, sin lugar a dudas, evitar que las situaciones de empobrecimiento masivo ya producidas, junto a las que sobrevendrán en los próximos años, deriven en situaciones de deterioro y marginación más cercanas a la exclusión social.

El sociólogo José Félix Tezanos<sup>6</sup>, destacó en su volumen *La sociedad dividida*, cómo, tradicionalmente en Europa, se ha considerado el factor laboral como el esencial y más evidente para entender los desencadenantes de los procesos de exclusión y que ha sido más recientemente cuando se han empezado a considerar otros factores que, entrelazados con los económico-laborales, perfilan el mapa de los riesgos que median entre la plena integración y la exclusión social:

"INTEGRADOS"				
<i>Riesgos</i>	<i>Trabajo</i>	<i>Ingresos</i>	<i>Vivienda</i>	<i>Relaciones/ apoyos sociales</i>
<b>BAJOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empleo estable</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riqueza, ingresos suficientes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vivienda propia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Familia e integración satisfactoria en redes sociales</li> </ul>
<b>MEDIOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trabajo precario y/o poco remunerado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingresos mínimos garantizados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vivienda en alquiler, situaciones de hacinamiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crisis familiares; redes sociales débiles</li> <li>• Apoyos institucionales compensatorios</li> </ul>
<b>ALTOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exclusión del mercado de trabajo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Situación de pobreza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infraviviendas, "sin techo"</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aislamiento; rupturas sociales</li> <li>• Carencia de apoyos institucionales</li> </ul>

Reproducción del cuadro de Tezanos.J.F. en *La sociedad dividida*. (2005). Cuadro 5, p.174.

<sup>1</sup> Tezanos, J. F. *La sociedad dividida. Estructuras de clases y desigualdades en las sociedades tecnológicas*. Madrid. 2005. Ed. Biblioteca Nueva

Desde este esquema conceptual (construido antes de la gran crisis de 2007) podemos hacernos más conscientes de las dimensiones del reto para nuestro país y para otros muchos del entorno europeo.

El único factor protector que ha actuado con cierta contundencia hasta el momento ha sido el relacional-familiar. Los demás riesgos en las demás dimensiones: trabajo, ingresos y vivienda, se encuentran en los recuadros de alto y medio riesgo sin ninguna duda.

La dimensión laboral tiene una evidente tendencia a la exclusión del mercado de trabajo y, de mejorarse las expectativas, parece que lo que nos espera es el trabajo precario de los ya anunciados *minijobs*.

Consecuencia de lo anterior, la dimensión de los ingresos sufre fuertes restricciones de manera que ya se empieza a hablar de pobres con empleo habida cuenta de las condiciones precarias y la pérdida salarial y de poder adquisitivo. Por otra parte, los ingresos mínimos «garantizados» en forma de prestaciones o subsidios tienden a reducir sus tiempos y cuantías.

Para la dimensión de la vivienda podemos decir que las situaciones de hacinamiento pueden empezar a producirse a partir de las inevitables reagrupaciones familiares tras la pérdida de la capacidad de pago de alquileres e hipotecas. Padres y madres que realojan a hijos e hijas que ya se habían emancipado y que vuelven a los hogares de origen con el estigma del fracaso en el proyecto vital.

Es curioso que Tezanos incluyera la vivienda en propiedad como elemento favorecedor de la inclusión. Así parecía ya que este era un elemento esencial de vínculo con un entorno vecinal. Sin embargo, en las actuales circunstancias, ese régimen de propiedad puede constituir una trampa y un elemento de ligazón a la esclavitud financiera si existiera una parte importante de capital pendiente en un préstamo hipotecario (situación que ya hemos visto que afecta a muchos miles de familias españolas).

Nuestro trabajo para los próximos años será, si seguimos aquí, el de reinterpretar de manera permanente y sombrear los cuadros del esquema sugerido para que nos orienten con el mapa de la situación de los hogares españoles en términos de integración-exclusión.

Finalmente, por añadir una tercera perspectiva sobre la pobreza y la exclusión que se una a la centrada en lo monetario y a la tendente a considerar las capacidades de decisión o empoderamiento, podemos citar la idea que plasma Udaya Wagle<sup>7</sup>, según la cual hay que tener en cuenta también la exclusión de determinados procesos sociales:

---

<sup>7</sup> WAGLE, U.: Volver a pensar la pobreza: Definición y mediciones. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*. 171, 2002. p.18-33.

*Aunque haya contribuido en gran medida a la elaboración de explicaciones más realistas de la pobreza, la idea de pobreza de capacidades no ha podido reconocer la importancia de los procesos sociales, políticos y psicológicos que obligan a algunos a esa condición. Esto señala que cualquier discusión sobre la pobreza es incompleta si no incorpora los aspectos de la exclusión económica, política y cívica o cultural. Esto se debe a que dichos aspectos reflejan a conjuntos más amplios de fuerzas sociales y estructurales que desempeñan un papel central proporcionando a las personas oportunidades o planteándoles amenazas. A pesar del hecho de que las personas tienen unos ingresos o un consumo adecuados, y capacidades básicas, algunos tienden a ser pobres simplemente porque se ven excluidos de diversos procesos sociales. (p.17)*

Cabe pues reflexionar sobre los procesos sociales de los que se está expulsando a buen número de ciudadanos por causa de la crisis y de las políticas restrictivas o de recorte. Se podría así hablar de la exclusión de los procesos laborales y el empleo; de la exclusión financiera por la insolvencia y la falta de acceso al crédito; de la exclusión educativa cuando las políticas de becas atienden únicamente al mérito y no a la equiparación de condiciones socioeconómicas; de la exclusión sanitaria especialmente para las personas inmigrantes..., y así un largo etcétera.

En definitiva Wagle vuelve a la idea de los tres grandes bloques de derechos –económicos, sociales y de participación- y a las posibles exclusiones dentro de ellos. Este esquema de pensamiento que, en definitiva, hunde sus raíces en el pensamiento que expresó Alfred Marshal en su famosa conferencia de 1949 en Cambridge sobre *Ciudadanía y clase social*, es el mismo que retoma la Fundación FOESSA en España para elaborar sus informes sobre exclusión social, dividiendo las dimensiones de la misma en tres ejes: económico, político (ejercicio de ciudadanía) y relacional (convivencial).

### **Recapitulando..., para tener claro el escenario de barbarie:**

- La crisis económica –de origen financiero- ha devenido en un incremento masivo del empobrecimiento de la población, lo que ha afectado especialmente a los hogares previamente endeudados.
- La principal dimensión afectada ha sido la destrucción de empleo que hace imposible el acceso a los medios económicos de subsistencia y que condena a un número creciente de familias a vivir de prestaciones y subsidios.
- Resultado de lo anterior se está produciendo un elevado incremento de las desigualdades acercándonos a una sociedad dual (enriquecidos-empobrecidos) sin que existan políticas eficaces de redistribución por la vía fiscal.
- A esto último –la desigualdad- contribuye enormemente, especialmente en el caso español, la política restrictiva del gasto público en servicios esenciales: sanidad,

educación, rentas y servicios sociales, y la consiguiente erosión de los mismos que, no debe olvidarse, se configuraban como elemento reequilibrador fundamental junto a la fiscalidad ya mencionada:

- La pobreza actual se está conformando –de momento- de manera integrada, sin aparición abrupta de bolsas de marginación y degradación de entornos, si bien estos fenómenos terminarán apareciendo si la situación de pobreza se prolonga en el tiempo. La pobreza, es un estado mientras que la exclusión es un proceso y podemos pensar que, para esta última aún estamos en las fases iniciales.
- El elemento protector más importante -casi único- y que ha operado con mayor prontitud y eficacia ha sido el conformado por las redes primarias y, muy especialmente, la familia. Paralelamente, para quienes no disponían de este colchón en la cercanía (población inmigrante) el golpe de la crisis ha sido un mazazo sin respuesta posible.
- Los servicios sociales –en permanente cuestionamiento- no han ofrecido hasta ahora respuestas eficaces a la altura de las nuevas necesidades emergentes.
- Los servicios sociales tienen serios problemas para adaptar sus actuaciones a una población empobrecida pero no marginal. Ni esa población entiende que esos servicios les sean útiles ni la maraña de baremos, valoraciones, y tramitaciones que hay que desenredar para acceder a las prestaciones y servicios están adaptados a una realidad de empobrecimiento normalizado o integrado.

### **Un peligro inminente: el cerco de la Reforma Local al sistema de servicios sociales**

Visto el escenario de barbarie, no puedo sino hacer una breve pero alarmada referencia al que parece ser el asedio más importante al que se verán sometidos los servicios sociales en el futuro más inmediato.

El sistema de servicios sociales, y muy especialmente en Castilla y León, se ha configurado desde la colaboración interadministrativa entre las administraciones locales y la autonómica. Esto es algo histórico y constituyente del sistema mismo y así lo recogen los dos textos legales con los que se han ido creando tales servicios. Tanto la Ley del año 1988 como la más reciente del año 2010.

A las entidades locales se les asigna la misión de la titularidad de los servicios sociales básicos, de la atención primaria del sistema. Sin esa atención pegada al terreno, desde el valor de la proximidad y con el esfuerzo de los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes y de las diputaciones provinciales hubiera sido imposible contar con un sistema que llega hasta el último rincón de la Comunidad más extensa de Europa.

Si algo ha sido una estrategia de éxito en Castilla y León, precisamente ha sido la concertación entre administraciones para llegar a un sistema que, no lo olvidemos, puede

ser valorado como uno de los más eficaces y eficientes de España. Tendrá sus problemas y disfuncionalidades pero es justo reconocer la buena organización y la capacidad de adaptación rápida que ha demostrado. Un ejemplo de ello fue la implantación de la Ley de promoción de la autonomía personal y la atención a las personas en situación de dependencia. Si objetivamente la gestión de los nuevos derechos obtiene reconocimientos externos y buenas valoraciones –a pesar de las graves dificultades y limitaciones- es gracias a ese sistema que contando con las entidades locales como protagonistas de la gestión ha sido capaz de poner en funcionamiento un modelo que al solo Gobierno regional le hubiera resultado imposible.

Pues bien, la decisión del Gobierno Central de regular el ámbito de las entidades locales y sus competencias con el objetivo de «ahorrar» cerca de 8.000 millones de euros en dos años, tal y como figura en el Plan de Reformas del Estado Español, lleva aparejada la extracción de la competencia propia en *servicios sociales y promoción social* de las entidades locales españolas.

La función residual que se dejaría a estas entidades locales sería la de la de la detección y tratamiento de las situaciones de urgente necesidad. No tengo que abundar más en el discurso que en esta misma Jornada ha pronunciado mi compañero Gustavo García al respecto del viaje de ida y vuelta que esto supondría para el Sistema de Servicios Sociales. Una neo-beneficencia en el ámbito local y la posible pérdida de una red que si ha mostrado alguna virtud precisamente ha sido la de la cercanía.

La pérdida sería irreparable. Ahondar en eficacia, eficiencia, evitar duplicidades, incluso abrazar el principio de «*una administración, una competencia*», puede ser perfectamente plausible, pero desgajar esa competencia que razonablemente atribuye la todavía vigente Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local a los entes locales para hacer como si nunca hubiera existido, o el cacarear de algunos municipales, haciendo gala de un profundo desconocimiento histórico y jurídico, que los servicios sociales son una competencia impropia es absolutamente inadmisibile.

Como en la sinfonía de Shostakovich, lo que oíamos eran lejanas músicas y tambores que sonaban hasta bien. Pero a medida que se está acercando el discurso y el momento... ya somos conscientes del terrorífico asedio al que se puede someter a unos servicios sociales a los que solo se habría dejado funcionar 25 años.

### **Claves para la construcción del futuro:**

Después de lo dicho, ya sé que el panorama parece más oscuro que nunca. El escenario que citaba más atrás de «tormenta perfecta» sobre la sociedad en su conjunto en términos de posible pérdida de cohesión sociales y de alarmante avance de la desigualdad se

confabula con un ataque frontal a uno de los sistemas que más respuestas –la de antes y otras innovadoras- debería ofrecer en estos momentos.

Pero a pesar de las dificultades, debemos Luchar por comprender, diagnosticar certeramente, idear nuevas respuestas y comunicar su importancia al tiempo que DENUNCIAMOS el asedio a que se somete a la población a la que servimos y al sistema que debería protegerlos.

Pero ya dijimos que el futuro se construye... como se construyen los relatos.

En este sentido arriesgaré algunas (pocas) claves para el futuro:

a) Para el Sistema de Servicios Sociales

Aquí solo arriesgaré una clave de las muchas que se podrían indicar.

Incluso en el supuesto de que se destruyeran los servicios sociales en el nivel local como los concebimos hoy, no se podrán ofrecer respuestas técnicamente plausibles y financieramente sostenibles para cubrir el amplio espectro de las nuevas necesidades sociales emergentes si no se apuesta decididamente por la DIMENSIÓN COMUNITARIA.

Si hubiera que poner algún «pero» importante a la trayectoria de los servicios sociales en estos 25 años es que hemos ido perdiendo paulatinamente esta dimensión.

La lógica aplastante del asunto es que la intervención en los contextos excluyentes para hacerlos integradores, la búsqueda de recursos más allá de los proporcionados por el sistema, la necesaria movilización de las redes primarias de apoyo, la innovación, la detección de necesidades emergentes o la agilidad de respuesta, son asuntos imposibles si no se introduce a los profesionales del sistema en el entramado de relaciones sociales, vecinales, familiares, políticas, asociativas, empresariales, etc.

Esto significa retomar –dentro del sistema- el calzado cómodo y salir de los despachos a oler la realidad y a hacer visible al sistema y a sus profesionales. No podemos servir a una ciudadanía con la que ya no conversamos en el ágora.

No saldremos de esta si no se recupera el espacio físico fundamental para la acción social que se ha ido difuminando entre montañas de papeles y procedimientos.

b) Para los/as profesionales

Un último apunte dirigido a los/as Trabajadores/as Sociales. HAY QUE VOLVER A ALGUNAS ESENCIAS.

Ya me refería con ocasión de una ponencia marco en el Congreso de la profesión celebrado en Zaragoza en mayo de 2009 a los principios de la profesión que esbozaba la argentina Sela Sierra<sup>8</sup> (a quien se ha ligado al movimiento de *reconceptualización* en América Latina (aunque se trata de algo discutido).

De los catorce principios que nos indicaba esta compañera comprometida y luchadora yo entresacaría –simplemente mencionándolos sin mayor explicación porque hablan por sí solos- y para terminar, seis de ellos por parecerme los fundamentales para estos tiempos que corren...:

**PRINCIPIO 1º: INTENCIONALIDAD**

*Toda acción debe estar intencionalmente dirigida a transformar la realidad social, desde una perspectiva humana y liberadora.*

**PRINCIPIO 2º: REALIDAD**

*Toda acción profesional debe partir de un conocimiento profundo de la realidad*

**PRINCIPIO 3º: TOTALIDAD**

*La realidad no puede ser parcelada, sino aprehendida en su dimensión total*

**PRINCIPIO 8º: CONFIABILIDAD**

*El trabajo social sólo es válido cuando se apoya en la confianza del profesional en su propio ser y valer y en la capacidad de la población para autodeterminarse y ser activa en la respuesta.*

**PRINCIPIO 9º: CREATIVIDAD**

*El trabajador social no puede conformarse con aplicar, reproducir, unos procedimientos o técnicas en la intervención social sino que tiene que idear, creativamente, las estrategias y alternativas de actuación*

**PRINCIPIO 13º: ACCIÓN COMPROMETIDA**

*El trabajo social tiene que tomar postura frente a la injusticia, la discriminación, la exclusión y la marginación, denunciando aquellas situaciones en el ámbito institucional o político que sea necesario*

---

<sup>8</sup> SIERRA, S.B., *Formando al nuevo trabajador social*. Humanitas, Buenos Aires. 1987.

## EPÍLOGO: Seguir siendo personas...

El historiador Michael Jones, autor de una de las más recientes y completas monografías sobre el asedio a Leningrado<sup>1</sup>, se ha entrevistado con algunos de los supervivientes de aquellos terribles días. Uno de ellos, Andrei Krukov, era un niño de 11 años cuando se inició el asedio y, como muchos habitantes de Leningrado, escribió durante todo aquel tiempo sus impresiones en un diario; bien para masticar y poder digerir así la cruda realidad, bien para demostrarse a sí mismo que seguía estando vivo... un día más.

En una de las interesantísimas conversaciones entre el historiador y Krukov –que se convirtió en un reputado musicólogo especialista en Shostakovich- Michael Jones transcribe lo siguiente:

*(...) Krukov alzó la mirada, se irguió y habló con sencilla convicción: «Queríamos rechazar todo aquello. El sufrimiento alcanzó una dimensión inimaginable, y aun así, Leningrado no sucumbió. De algún modo, las personas encontraron la fuerza de ayudar a los demás y, al hacer esto, surgió algo misterioso aunque muy profundo: estábamos luchando para mantener un rostro humano, para seguir siendo personas. Y lo conseguimos». (Jones M. 2008. pp. 326-327)*

---

<sup>1</sup> JONES, M., *El sitio de Leningrado. 1941-1944*. Editorial Crítica. 2008.



# **COMUNICACIONES**



COMPETENCIAS DE LOS PROFESIONALES DEL  
TRABAJO SOCIAL: SABER SER, SABER HACER,  
SABER CONOCER Y QUERER HACER

D. Agustín Rodríguez Esteban



## LAS COMPETENCIAS DE LOS PROFESIONALES DEL TRABAJO SOCIAL

**D. Agustín Rodríguez Esteban**

Trabajador Social Universidad de León

arode@unileon.es

### Una aportación desde la reflexión crítica.

El término competencias (formación basada en...; adquisición de..., evaluación de... ) está de moda. Basta hacer un repaso general a la literatura científica más reciente, también la relativa al trabajo social, para apreciar el impacto del mismo a través del incremento en su frecuencia de aparición en los últimos años, hecho que aparece estrechamente vinculado en contenido y tiempo al llamado Proceso de Bolonia.

Sin embargo, es en los años sesenta, y a un psicolingüista, Noam Chomsky (1965), a quién se le atribuye por primera vez la utilización del concepto en el ámbito de una disciplina. El autor definía la competencia como la *capacidad de producir una lengua*, distinguiendo entre competencia y actuación (performance), es decir la conducta lingüística real y observable (actuación) y el sistema interno de conocimiento que subyace a ella (competencia). Desde sus inicios, el debate sobre la relación entre el término y otros afines, en este caso el desempeño, queda ya planteado.

La justificación de su necesaria presencia en el contexto actual, especialmente en el ámbito de la educación superior<sup>1</sup> y el desempeño laboral asociado a la misma, se fundamenta en la idea de que es necesario plantear una alternativa que dé respuesta a las nuevas demandas de la llamada sociedad de la información (Gómez-Gómez, 2010). Frente a la estabilidad tradicional, el mercado ofrece ahora movilidad, y frente a la especialidad, exige flexibilidad. Frente al tradicional conocimiento específico, académico y profesional, el mundo laboral valora otros elementos como son la capacidad de adaptación, la capacidad para trabajar en grupo, las habilidades de gestión, el liderazgo y, por supuesto, el uso de las nuevas tecnologías o los idiomas (Teichler, 2007).

Este contexto social, económico, tecnológico y cultural en el cual se inscribe el trabajo social actual presenta, tal y como recoge el propio Libro Blanco, características nuevas que plantean mayores exigencias en la formación de los trabajadores sociales (ANECA, 2005:103). Ante esta realidad, la formación profesional parece convertirse en el componente principal de la formación técnica universitaria.

---

<sup>1</sup> Estableceremos como equivalentes educación superior y universitaria

Sin embargo, si por algo se caracteriza nuestra profesión, ha sido siempre por su necesaria adaptación a las distintas realidades sociales en un intento de dar una respuesta eficaz a las nuevas demandas y necesidades derivadas de este cambio. Es fácil observar esta evolución si realizamos una mirada retrospectiva a lo que fue el trabajo social en nuestro país en los últimos 25 años del siglo pasado, con un estatus, en los años iniciales, muy precario, unos estudios que ni siquiera poseían el rango de universitarios y un importante déficit en bibliografía propia que reflejaba una insuficiente base teórica.

La consolidación del Estado de las Autonomías y la promulgación de las principales leyes de Servicios Sociales supuso un importante desarrollo legislativo, que fue acompañado de otros hechos no menos positivos para nuestra profesión como fueron la aparición de los colegios profesionales y la incorporación de los estudios a la Universidad (año 1981). En la última década del siglo pasado, aunque se produjo algún avance relevante, como es el desarrollo de las prestaciones sociales, también se dio un giro «peligroso» de nuestra profesión hacia una progresiva burocratización y un aumento de la tecnificación del trabajo social. Una de las principales sistematizaciones de las actividades, funciones, ¿competencias?, desarrolladas por los trabajadores sociales en esta época ha sido desarrollada por Brezmes (2005) a partir del análisis de 997 artículos y libros publicados en estos 25 años en nuestro país en lengua castellana, de la cual quisiera destacar un par de ideas significativas. El estudio constata una evolución en cuanto al tipo de actividades con un predominio significativo de las actividades de intervención directa en los primeros años. Sin embargo en los últimos años, la tendencia se invierte, llegando a ser superior en número las actividades de intervención indirecta.

Señala al respecto Milagros Brezmes que la primacía de aspectos de gestión frente a los de intervención supuso un empobrecimiento profesional y disciplinar. Por otro lado, aunque el tipo de actividad de intervención directa más predominante en los primeros años era la entrevista, su incidencia disminuyó ligeramente en favor del incremento de otras actividades como la intervención grupal. En cuanto a la evolución de las actividades de intervención indirecta, se produjo un notable incremento de las gestiones y, aunque con porcentajes inferiores, de las tareas de documentación (ver el estudio de Milagros Brezmes, 2005, para una revisión en detalle de los datos).

El trabajo social en el cambio de milenio se enfrenta de nuevo a distintas realidades a las que debía hacer frente. El estudio *Las necesidades de formación en los servicios sociales de atención primaria*, realizado por el Ministerio de Trabajo Social (Instituto de Marketing y Opinión Pública, 2007) organiza los nuevos cambios de la profesión en torno a dos ejes principales: la aparición de nuevos colectivos o, siendo más exactos, de nuevas demandas de intervención y por tanto de nuevas formas de responder a las mismas (podemos referirnos a aspectos como la interculturalidad, el envejecimiento de la población, el creciente individualismo que incrementaba situaciones de inestabilidad y de convivencia y que derivaba en nuevas *soluciones* como la mediación...), y la aparición

de nuevos procedimientos y estilos de gestión. No solamente herramientas derivadas de la aplicación de las NTIC como el SIUSS (hoy SAUSS), sino también la incorporación de nuevos procedimientos de gestión entre los que podemos destacar todo lo referente a los temas de calidad, aplicación del modelo EFQM, la gestión integrada, la coordinación de lo público y lo privado, etc.

Considero por tanto, difícilmente justificable fundamentar únicamente en esta necesaria adaptación al cambio, la incorporación de las competencias profesionales como componente principal de la formación, en una profesión en la cual la necesidad de *cambiar* para poder responder a estos *cambios* lleva, como acabo de presentar, siendo una constante desde hace décadas (probablemente desde su nacimiento).

Las competencias no son por tanto un fenómeno nuevo ni lo es la necesidad de responder a los cambio del contexto (el trabajo social, vuelvo a repetir, lo lleva haciendo desde siempre). Entonces, *¿qué es lo que convierte a este término en algo tan ‘atractivo’ que justifica su presencia como epicentro del sistema formativo actual y del desempeño laboral con él asociado?*

Destaco al respecto dos ideas tan importantes como controvertidas que pueden convertirse en la respuesta a esta cuestión:

En primer lugar, la vinculación que el término establece entre el mundo formativo y el mundo laboral y, en segundo lugar, su carácter integrador, que va a permitir incorporar en una misma unidad, aspectos tradicionalmente considerados como diferentes, especialmente por el sistema educativo, como han sido la teoría y la práctica, los conocimientos y el desempeño o los contenidos y las actitudes. Una revisión del origen y conceptualización del término nos permitirá profundizar en ambas ideas desde una perspectiva crítica.

En cuanto a su origen, en el sentido que le damos actualmente, la noción de *competetoma* forma en los años setenta, en un contexto de cambio en las organizaciones empresariales, y aparece unida a un concepto clave: el rendimiento laboral. Aunque el interés por entender qué factores aparecen como contingentes con el rendimiento es incluso anterior a estos años<sup>2</sup> es desde la psicología, y más concretamente desde la teoría de la motivación, desde donde se introduce la idea clave que desembocará en el actual concepto de competencia (laboral). Las investigaciones realizadas por David McClelland, profesor de la Universidad de Harvard, para resolver los problemas de selección de personal

---

<sup>2</sup> T. Parsons en su estudio sobre las estructuras sociales, propone una variable o dimensión bipolar, *Achievement vs Ascription*, que encerraba la idea de que se debía valorar a una persona no tanto por una serie de cualidades que se le atribuyeran de forma más o menos arbitraria, sino por los resultados concretos que ésta obtenía

público al que se enfrentaba la administración norteamericana, le llevaron a una conclusión fundamental: los tests de inteligencia y aptitud y los expedientes académicos previos no son buenos predictores del éxito en el trabajo; son *las competencias los mejores predictores del desempeño laboral* (McClelland, 1973). La idea del autor era clara, si estudiamos directamente a las personas en sus puestos de trabajo y en su desempeño profesional, podremos contrastar cuáles son las características que diferencian a los trabajadores particularmente exitosos de aquellos que no lo son. *Las competencias surgen así como una forma de evaluar aquello que realmente causa un rendimiento superior en el trabajo* Aparece por tanto un concepto capaz de dar respuesta al problema de la predicción del rendimiento laboral en el contexto de cambio organizacional vivido en la década de los setenta y ochenta, que va a poner el énfasis en los resultados del trabajo y en la definición de las tareas asociadas (¿qué debe saber hacer un trabajador?), y a partir de aquí define las aptitudes necesarias para tal desempeño (¿qué debe saber poseer un trabajador?). La competencia se presenta como un término que vincula de forma directa la formación y el mundo laboral. Esto hace fácilmente entendible su presencia en sistemas como la formación profesional cuya finalidad debe responder a los requerimientos demandados por el proceso de producción. Así, nuestro país abordó una Reforma de la Formación Profesional que culminó en Marzo de 1993 con la aprobación del I Programa Nacional de Formación Profesional y propuso un nuevo concepto de cualificación basado en competencias profesionales. El Instituto Nacional de Empleo (1995) señalaba que las cualificaciones y perfiles profesionales definidos en términos de competencia permiten ordenar la oferta en familias profesionales, ciclos formativos, módulos y/o cursos de formación profesional.

Fuera del contexto de la educación formal, la adquisición de determinadas competencias viene siendo también, ya desde hace unos años, una demanda por parte de instituciones de ámbito internacional. El Proyecto DeSeCo (OECD, 2001) ha definido las *competencias básicas* como un sistema de acción complejo que engloba las habilidades intelectuales, las actitudes y otros elementos no cognitivos, adquirido y desarrollado por los sujetos a lo largo de su vida y que es necesario para participar con eficacia en diferentes contextos sociales. Cada competencia básica o clave debe<sup>3</sup>:

- Contribute to valued outcomes for societies and individuals,
- Help individuals meet important demands in a wide variety of contexts; and
- Be important not just for specialists but for all individuals

---

<sup>3</sup> Aunque se respeta el texto original, podemos traducir estos tres requisitos como que las *competencias clave deben*: *Contribuir a obtener resultados para la sociedad y los individuos; Ayudar a los individuos a enfrentarse a demandas importantes en una amplia variedad de contextos; y Ser importantes no sólo para especialistas sino para todas los individuos*

La demanda social e institucional para que también el sistema de enseñanza universitaria provea de competencias, tampoco parece tan exclusiva del Proceso de Bolonia. La importancia que se concede a la adquisición de nuevas competencias, aparece recogida ya en el Libro Blanco de la Comisión Europea *Enseñar y aprender: hacia la sociedad del conocimiento* (Comisión Europea, 1995) o en la Conferencia Mundial sobre Educación Superior, *La Educación Superior en el Siglo XXI* (UNESCO, 1998), la cual recoge de forma explícita en su primer artículo la necesidad de una educación superior basada en competencias para que los ciudadanos puedan contribuir al desarrollo cultural, social y económico de las sociedades, e incluso recoge la necesidad de afrontar una reforma pedagógica para que los alumnos adquieran los conocimientos prácticos, las competencias y aptitudes para la comunicación, el análisis creativo y crítico, la reflexión independiente o el trabajo en equipo.

Con todos estos antecedentes, **¿dónde encontramos ese ‘eslabón perdido’ que ha conseguido fundamentar toda una reforma estructural (educativa) de la educación superior en Europa en un concepto vinculado al mundo laboral?**

La creación del Espacio Europeo de Educación Superior es, por encima de todo, una reforma estructural de las enseñanzas de educación superior en Europa para conseguir un sistema comparable entre los distintos países (léase al respecto las distintas declaraciones ministeriales). Considero que justificar un diseño formativo que sitúe a las competencias de acción como protagonistas del mismo (Goñi, 2005) requiere dirigir la atención hacia otras perspectivas, importantes sin duda, aunque quizá un tanto más controvertidas cuando se trata de justificar su presencia esencial en el ámbito universitario.

Así, en el Consejo Europeo de Lisboa, celebrado en 2000 se fijó como objetivo estratégico que la Unión Europea se convirtiera en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social (Consejo de la Unión Europea, 2001). La conocida desde entonces Estrategia de Lisboa, señalaba que para ello, la Unión Europea necesitaba que los sistemas de educación y formación, con especial a los sistemas de educación superior, pudieran adecuarse y evolucionar de modo que proporcionasen las competencias que todas las personas han de poseer en esta sociedad del conocimiento (Rodríguez Esteban y Vieira, 2009). El componente educativo de esta estrategia lo encontramos en la adopción, en Febrero de 2002 del *Programa de trabajo sobre los objetivos comunes de los sistemas de educación y formación en Europa*, documento conocido como *Educación y Formación 2010*, donde se insistía de nuevo en la idea de que es fundamental reforzar la sinergia y la complementariedad entre la educación y otros ámbitos, como puede ser el empleo (Consejo de la Unión Europea, 2004).

Desde mi punto de vista, he aquí uno de los eslabones perdidos utilizados para justificar esta presencia de un sistema basado en competencias profesionales en el mundo de la

educación superior. Pero entonces, ¿cuál es el objetivo?, ¿una supuesta mejora de la enseñanza universitaria (y en consecuencia del ejercicio profesional asociado a la misma) o dar respuesta a esta demanda social de mayor competitividad y por tanto rendimiento económico? Esta cuestión, creo, no nos debe mantener indiferentes a los trabajadores sociales.

La segunda idea, directamente relacionada con la anterior, la encontramos en un concepto clave asociado al fenómeno del desempleo universitario que emerge con fuerza en los años setenta, como confluencia del proceso de masificación de la universidad y las crisis económicas de los años setenta: la *empleabilidad*. Ésta se convirtió en un tópico de debate de primera línea en el mundo de la educación superior (Nuñez y Livanos, 2010; Teichler, 2000) y precisamente aquí, encontramos de nuevo una demanda directa para que la universidad forme en competencias profesionales, porque, señala Mora (2007), *de todos los factores que influyen en la empleabilidad, la formación en competencias es el único sobre el que la Universidad tiene una responsabilidad directa*.

No cuestiono la importancia de este tipo de formación, sino únicamente trato de plantear una reflexión sobre si bajo todos esos enunciados tan sugerentes e incluso seductores, que justifican este „nuevo modelo educativo en el mundo universitario, no se esconde realmente un sometimiento a las demandas de un mercado basado en criterios de rentabilidad económica y empleo. El debate está presente de forma general en el contexto de la educación superior universitaria; así, históricamente, la sociedad ha delegado en la Universidad una serie de funciones a cambio de obtener un conjunto de resultados que la beneficien; en la actualidad, la creación de riqueza es una de estas exigencias fundamentales, y ha convertido a la universidad en un componente básico del desarrollo económico (Binks, 1999, World Bank 2002).

Sin embargo, la universidad debe ir más allá, debe anticiparse al cambio, dirigirlo, liderarlo, e incluso, si las circunstancias lo requieren oponerse a ciertas modas o demandas coyunturales (Michavila y Calvo, 2000), manteniendo su necesaria contribución a la construcción de una sociedad justa, estable y especialmente crítica (Brenann, 2008). Se señala en el Libro Blanco del Título de Grado en Trabajo Social (ANECA, 2005:90) que la relación entre la formación y las necesidades de las empresas e instituciones de los servicios sociales no es una relación ajustada. Es necesario, sin duda, definir perfiles profesionales ajustados al nuevo modelo social y productivo y para muchos autores es aquí donde radica nuestra identidad como profesionales. Ahora bien, una cosa es que las demandas del mundo del trabajo definan en gran medida la formación en la universidad, utilizando como herramienta los perfiles profesionales, y otra, muy distinta, que la universidad (y por tanto los futuros profesionales) tenga que ser como ese mundo demanda. Es más, a la universidad se le debe exigir que revise, critique y, si es necesario, desborde estas competencias (Gimeno Sacristán, 2003).

La segunda característica a la que hacía referencia anteriormente también ha generado un debate bastante controvertido. Esta idea pone el énfasis en el carácter integrador que adquiere este concepto (o al menos un adecuado uso del mismo) y que puede ayudar a superar „viejas dicotomías. Términos como capacidad, atributo, habilidad, destreza y competencia, se usan a veces de forma indistinta y tienen cierto grado de coincidencia en sus significados. Todos se relacionan con la persona y con lo que ésta es capaz de lograr (González y Wagenaar, 2003:79).

El lenguaje articula el pensamiento y por tanto, me parece relevante realizar una revisión del universo semántico que rodea a este término, ya que del mismo se pueden derivar implicaciones que trascienden el ámbito de una definición.

Así, de una revisión crítica de las distintas definiciones sobre el término competencia emerge una primera conclusión, y es que la mayoría de los autores se refieren a la competencia en términos de „capacidad para... , es decir, la potencialidad de las personas o los objetos para realizar algo. La capacidad es algo que poseemos „en potencia y que se manifiesta „en acto cuando hace falta. Capacitar a un individuo supone dotarle de un equipamiento (generalmente de tipo cognitivo y personal) que le permitirá hacer frente a un determinado tipo de tarea. ¿Se puede identificar, según esto, capacidad y competencia? Autores como Tejada (2005) señalan que una cosa es ser capaz, y otra muy distinta es ser competente, ya que, señala el autor, las competencias sólo pueden definirse en la propia acción. Se hace así presente uno de los conceptos de más difícil abordaje al tratar el tema de las competencias, como es la actuación o el desempeño. En palabras del mencionado autor, la competencia no reside en los recursos (capacidades) sino en la movilización misma de los recursos. Una persona resulta competente cuando logra operacionalizar los objetivos de formación, reduciéndolos en un determinado comportamiento profesional (Alberici y Serreri, 2005). No parece extraño, por tanto, que los distintos documentos relativos a la Convergencia Europea se refieran a la adquisición de competencias en términos de resultados del aprendizaje, teniendo en cuenta que éstos son formulaciones que el estudiante debe conocer, entender y/o ser capaz de demostrar tras la finalización del proceso de aprendizaje (González y Wagenaar, 2003).

Las posturas críticas aparecen por parte de autores como Baeza (1999) quién, por ejemplo, distingue la competencia de su manifestación concreta en una situación dada, es decir su ejecución, la cual puede encontrarse sometida a las arbitrariedades e imprevistos del contexto. Por ello, la verdad del saber no debería depender para nada de la eficacia de la competencia; el sujeto „sabe aunque en un evento particular su competencia „falle . El „saber hacer del trabajador social, considero que no debe poseer una única forma de manifestarse, y, en su concreción, debe jugar un papel clave la interacción entre los conocimientos y el contexto.

A esto hay que añadir que, frente a esta aproximación comportamental centrada en el axioma job-skill de origen taylorista (Alberici y Serreri, 2005), dominante desde hace tiempo en la formación profesional, y desde el punto de vista del desarrollo del pensamiento científico y, por tanto, desde una postura cercana a nuestra profesión, se debe hacer un especial hincapié en los procesos psicológicos que presiden la ejecución (laboral). Al respecto, Ahmed Mohamed (2009:30) alerta sobre el peligro de una excesiva instrumentalización y burocratización de nuestra profesión si no tenemos presente esta realidad y esta diferenciación, entre lo que quizá sea necesario saber o enseñar y lo que quizá no sea tan necesario: entre saber la ley o profundizar en los dilemas éticos que plantea; entre saber elaborar formalmente un informe social o reflexionar sobre desde qué posicionamiento teórico se rellenan esos datos; entre conocer los recursos sociales como simplemente una herramienta más de integración o asumirlos como el fin pragmático de la intervención.

Los sistemas de formación basados en competencias requieren el establecimiento de criterios de desempeño y resultados de aprendizaje definidos con anterioridad. Este enfoque basado en el supuesto de que pueden describirse las competencias sobre el análisis de las tareas involucradas y de las destrezas requeridas, genera, en nuestra profesión, uno de los temas, bajo mi punto de vista, más cuestionables, al asimilar la formación de un profesional del trabajo social a la de un trabajador o técnico en una industria de tipo fordista, por ejemplo.

Se pregunta Barnett (2001), cómo es posible que en los campos profesionales en los cuales el conocimiento cambia con tanta rapidez, se pueda especificar de antemano el conocimiento que se requiere para lograr la competencia profesional. Producir capacidades transferibles debe relacionarse con el desarrollo de habilidades que no están relacionadas con situaciones específicas predecibles, sino con la capacitación de los profesionales para que sepan afrontar lo inesperado y lo imprevisible.

Directamente relacionado con estos aspectos aparece otro concepto difícilmente «encajable» para ciertas profesiones, quizá también para el trabajo social. Me refiero a que esta necesidad de definir las competencias en términos de resultados de aprendizaje, los llamados niveles de competencia, obliga a los individuos a tener que desempeñarse contra estándares externos.

Relacionando esto con la idea anterior, me surge una nueva cuestión: ¿va a ser (o está siendo) el mercado laboral, basándose en sus criterios de rentabilidad y competitividad, anteriormente mencionados, quién defina estos estándares externos? El trabajo social, no olvidemos, debe promover el cambio social, la resolución de problemas en las relaciones humanas, y el fortalecimiento y la promoción de la libertad de la población para incrementar el bienestar (AEITS/FITS, 2004), pero si el trabajador social debe definir sus „saberes , sus competencias, en función de unos resultados predecibles y

definidos por el mercado laboral, ¿dónde situamos esta labor de crítica, de denuncia de las situaciones de injusticia y desigualdad que nos debe caracterizar?, ¿dónde situamos el compromiso con la defensa de los derechos de los más desfavorecidos?, y sobre todo, ¿dónde situamos su capacidad de responder desde el pensamiento divergente, buscando nuevas soluciones a los nuevos problemas?.

Mientras sea el mercado y el Estado (de Bienestar) el único elemento que profesionalice a los trabajadores sociales, no será difícil asumir que nos podemos convertir en medios que legitimen a este mercado y al Estado. Además de la noción de resultado, característica de la razón instrumental, de hacer o decir cosas con un propósito determinado, debemos asentar nuestra formación y nuestro ejercicio profesional en otras formas de razón como la interpersonal, la crítica o la estética, *aunque éstas no constituyan la tendencia principal de la sociedad moderna*. Estas habilidades o competencias de „alto nivel se dirigen hacia esferas más amplias de la mente como la autoconfianza para asumir riesgos, el compromiso para aprender de la experiencia, el reconocimiento de valores o la asunción de responsabilidades. Considero, aplicando las ideas del autor al caso que nos preocupa, que una formación genuina de los trabajadores sociales no se debería contentar con definir las competencias de forma profesional sino deberá capacitar al individuo en modos alternativos de razonamiento, acción y reflexión. De lo contrario, como he señalado, las competencias seguirán siendo capacidades para actuar de manera definida por otros.

Propongo una definición de competencia como aquella capacidad para movilizar recursos personales de distintos tipo, de una manera integrada y orientada a una finalidad, cuya actualización se produce en interacción con un contexto determinado. No voy a entrar en el debate de la relación que guarda el concepto de competencia con otros términos similares, pero sí quisiera destacar una idea que considero especialmente relevante. Aún estando de acuerdo en adoptar una definición de competencia como «una capacidad de movilizar recursos...» no existe un consenso entre los autores sobre el contenido que dan a estos «recursos». Se habla de de capacidades, de habilidades (de distinto tipo), de conocimientos, pero también, de actitudes, valores y responsabilidades. Aquí es donde quisiera poner el foco de atención; el ciudadano, recoge el Informe Delors (Delors, 1996), debe aprender a conocer y aprender a hacer, pero también aprender a convivir y, especialmente, aprender a ser.

Sin entrar en otro debate «espinoso» como es el de definir de qué forma (si es que debe definirse) se tienen que trabajar estos elementos de la competencia y como encajan con la idea de desempeño anteriormente señalada, podemos entender la competencia como la integración entre el saber, el saber hacer y el saber ser. Este rasgo distintivo de «integración» es la característica a la que aludía anteriormente que hace tan necesario, a la vez que atractivo, este elemento en la educación y en el ejercicio profesional.

El documento *Criterios para el diseño de planes de estudio de los títulos de Grado en Trabajo Social*, elaborado por la Conferencia de Directores de Centros y Departamentos de Trabajo Social se estableció como guía de orientación para la elaboración de los nuevos planes de estudio de los títulos de Grado en Trabajo Social. Los criterios recogidos coincidían con los publicados en el año 2004, a nivel mundial por la Asociación Internacional de Escuelas de Trabajo Social y la Federación Internacional de Trabajadores Social. Posteriormente el Libro Blanco (ANECA, 2005) recogía las competencias que definen el perfil profesional del trabajador social de acuerdo a las establecidas en el Reino Unido 2002<sup>4</sup>. En estos documentos encontramos un repertorio muy amplio de competencias pero, desde la opinión de distintos expertos, son precisamente las actitudes y valores, el *saber ser*, lo que caracteriza y diferencia al profesional del trabajo social de otros profesionales. Las estrategias técnicas y las bases teóricas se aprenden, pero la disponibilidad y la capacidad para generar los procesos precisos para llevar a cabo toda la acción se sustentan sobre comportamientos dirigidos por los valores sociales personales desarrollados en el individuo. Estos rasgos propios que diferencian al trabajador social de otros profesionales es lo que nos caracteriza y define, constituyendo nuestra identidad profesional y, señalan estos autores, definiendo el perfil profesional del trabajador social del siglo XXI (Yubero Jiménez *et. al.*, 2011)

Tal y como hemos señalado, si sometemos de manera acrítica el diseño del perfil profesional a las exigencias del mercado laboral, como único criterio para la selección de los contenidos, conseguiremos probablemente que se priorice sólo el conocimiento práctico, con aplicación inmediata en el mundo de la producción, de modo que rápidamente se pueda cuantificar su valor en función de los resultados económicos a que da lugar.

Finalizo este apartado haciendo una mención a las tipologías de competencias. La variedad aquí es también amplia (Vieira y Rodríguez Esteban, 2004). Dentro del marco del Espacio Europeo de Educación Superior, el Proyecto Tuning (González y Wagenaar, 2003) distingue entre competencias genéricas, aquellas que son transversales y transferibles a multitud de funciones y tareas, y específicas, aquellas directamente relacionadas con la ocupación. Entre las primeras encontramos las Competencias instrumentales, que se identifican con capacidades de carácter cognitivo, metodológico, tecnológico y lingüístico; competencias interpersonales, que son aquellas relacionadas con la capacidad de utilizar las habilidades comunicativas y críticas, en definitiva, aquellas capacidades que hacen que las personas logren una buena interacción con los demás; y competencias sistémicas, que permiten aproximarse a la realidad en su complejidad de relaciones y no como un conjunto de hechos aislados. Conciernen a los sistemas como totalidad.

---

<sup>4</sup> The National Occupational Standards for Social Work. Topss UK Partnership. May 2002

### **Una aportación desde la evidencia empírica.**

Realizada esta reflexión teórica, ofreceré a continuación una serie de datos empíricos que nos permitan aproximarnos a la realidad de los trabajadores sociales, en cuanto al desempeño laboral basado en competencias se refiere, para finalmente establecer unas conclusiones dirigidas por los planteamientos anteriores.

Al margen del exhaustivo análisis que realiza el Libro Blanco al respecto, las revisiones empíricas sobre la utilización de las competencias en el ámbito laboral son bastante escasas, especialmente las dirigidas a conocer la opinión de los empleadores. Uno de estos escasos estudios al que ya se ha hecho una referencia anteriormente, fue realizado por el Ministerio de Trabajo (Instituto de Marketing y Opinión Pública, 2007) y fue titulado *Las necesidades de formación en los servicios sociales de atención primaria*. Aunque limitado al sector público, el estudio trata de cuantificar cuáles son las necesidades formativas de los profesionales de los servicios sociales, a partir de la opinión expresada por 26 representantes de formación de las distintas comunidades autónomas, 103 directores de Centros de Servicios Sociales y 818 profesionales de los servicios sociales.

En cuanto a los resultados, destacan como necesidades formativas más relevantes, competencias relacionadas con los nuevos cambios a los que hemos hecho referencia anteriormente, y que demandan una mayor capacidad de los profesionales de la acción social en las tareas de organización y planificación, la capacidad para adaptarse a estos nuevos cambios, el trabajo en equipo o el reconocimiento de la diversidad y la multiculturalidad. Junto a estas competencias que podemos considerar «más novedosas» nos encontramos con que los profesionales continúan demandando mayor formación en una de las competencias más propias y tradicionales de nuestra profesión, como es la habilidad para las relaciones interpersonales.

Por lo que respecta a las competencias específicas, las mayores demandas se centran en aspectos como: la capacidad para ayudar a los usuarios a tomar decisiones fundamentales, el saber identificar la intervención más adecuada, la capacidad para trabajar de forma eficaz dentro de sistemas, redes y equipos interdisciplinares y multiorganizacionales, la capacidad para valorar las necesidades de los usuarios o la capacidad de interactuar con los usuarios para conseguir cambios y realizar seguimientos de los mismos.

Al margen del mencionado, la mayoría de los estudios realizados se enmarcan dentro de los llamados estudios a egresados y tratan de determinar el grado de adecuación entre la formación recibida y las demandas del mercado laboral; en nuestro caso, cómo se ha formado a los trabajadores sociales y qué deben hacer en su ejercicio profesional. Habitualmente, estos estudios se han centrado generalmente en las llamadas competencias genéricas, ya que los análisis sobre competencias específicas se vienen desarrollando

dentro de ámbitos diferenciados de actuación como la mediación (Rondón-García y Alemán-Bracho, 2011), la interculturalidad (Aguaded *et. al.*, 2008), o la intervención comunitaria (Royo-Ruiz, *et. al.*, 2012).

Puede guardar relación este hecho con el debate, arduo en países como EEUU, sobre si es más adecuado abogar por un perfil profesional más especializado o defender un modelo más generalista. Distintas investigaciones, basadas en el *Job Analysis Questionnaire* (JAQ) y en el contexto de la realidad norteamericana, constatan que la especialización por campos de prácticas es menos útil de lo que puede suponerse, y que un modelo generalista es más congruente con las actuales intervenciones de los trabajadores sociales (Moñivas, 2004). No obstante, esta excesiva „generalidad del trabajo social, que puede haber favorecido la empleabilidad de los profesionales, ha generado en ocasiones *confusión e intrusismo* fácilmente detectables. Sin un adecuado perfil de la profesión, la línea corporativa del trabajo social con otras disciplinas afines se convierte en débil, cuando no frágil (Fernández Riquelme, 2010).

Este debate sobre la generalidad o la especialización del trabajo social como forma de diferenciarlo de otras disciplinas tampoco es ajeno a los nuevos diseños formativos. Los sistemas anglosajones han optado desde hace años por concentrar sus energías docentes en un campo determinado sin dejar de lado un marco general de aprendizaje. Así, unos centros han apostando por un fuerte contenido metodológico, otros por hacer de la práctica su rasgo característico, otros por especializarse en campos de actuación concretos, otros por aportar unas bases teóricas especialmente importantes en un determinado enfoque o modelo de Trabajo Social, y todas lo han hecho sin renunciar al conocimiento base que debe alcanzar cada alumno. Aquí en España los esfuerzos reivindicativos de un mayor estatus para la disciplina no han venido en general de la mano de un esfuerzo similar por conseguir una mayor diferenciación (entendida como potenciación de algún aspecto formativo concreto) entre planes de estudios (Ahmed, 2009:29). Queda por ver si la reforma que supone el Proceso de Bolonia va a conseguir superar esta «uniformidad» . Idea que, es importante advertir, se encontraba en los planeamientos iniciales de la reforma.

Dicho esto, quisiera centrarme en tres estudios realizados en el entorno de nuestra realidad leonesa que, aunque más limitados en cuanto a representatividad que el mencionado anteriormente, nos ofrecen, sin duda, una visión más cercana de nuestra situación actual. En el primero de ellos, García González (2009) entrevistó a 69 trabajadores sociales en activo en la provincia de León preguntándoles por su valoración respecto a la formación recibida en sus estudios en las distintas competencias, y la utilidad de éstas en su trabajo actual. El análisis comparativo de ambos datos nos permite observar no sólo las demandas laborales en cuanto a desempeño competencial se refiere, sino el grado de ajuste de éste con la formación recibida.

Las competencias genéricas más útiles en el desempeño laboral, y por tanto podemos entender que las que mejor definen el ejercicio profesional actual, apuntan, por un lado hacia competencias de tipo instrumental como son la expresión escrita (5,75<sup>5</sup>) y la documentación (5,55), y por otro hacia un tipo de competencias que podemos considerar interpersonales o participativas, es decir, aquellas que poseen quienes contribuyen a generar un ambiente activo en el lugar de trabajo (Mora *et. al.*, 2006), y que en nuestro caso se encuentran relacionadas, probablemente, con el aumento de la interdisciplinariedad, como son el trabajo en equipo (5,9), la competencia más valorada, y la toma de decisiones (5,49).

En cuanto al grado de ajuste con la formación recibida, los trabajadores manifiestan carencias formativas en la mayoría de las competencias, siendo esta carencia más visible en competencias como la toma de decisiones, el pensamiento crítico, la creatividad o la capacidad reflexiva; competencias tradicionalmente más alejadas de una enseñanza universitaria centrada en la transmisión de contenidos. Señala Ahmed Mohamed (2009:28), a este respecto, que el trabajo social en nuestro país sigue manejándose en unos marcos teóricos de análisis y de intervención que fueron propuestos para realidades muy distintas a nuestra contemporaneidad.

En el mencionado estudio, se obtuvo información también sobre los empleadores y aunque los resultados deben ser interpretados con mucha cautela debido a la escasa representatividad de la muestra (6 empleadores), si conviene resaltar la coincidencia con los datos anteriores en sus aspectos generales, lo que contribuye a afianzar la información sobre el perfil profesional de los trabajadores sociales de nuestro entorno más próximo. Las mayores demandas en cuanto a competencias genéricas se centran en las competencias de trabajo en equipo, expresión escrita y oral y documentación, toma de decisiones y capacidad reflexiva.

Unos años después, dentro del estudio que Pedregal (2012) realiza sobre la empleabilidad y trayectoria laboral de los trabajadores sociales, formando parte de su trabajo fin de carrera en el que entrevista a un total de 100 profesionales, se obtiene una imagen muy similar. Aunque utilizando una batería menor de indicadores, los trabajadores señalan que las competencias más útiles en su desempeño profesional son el trabajo en equipo (4,27<sup>6</sup>), la toma de decisiones (4,06) y la documentación (3,94). Es relevante destacar que en este caso se produce un alto grado de ajuste con la formación recibida tanto en la documentación como en el trabajo en equipo.

Finalmente, quisiera referirme a los datos del estudio *Formación y Empleo de los Titulados en la Universidad de León. Informe 2004*, realizado por Javier Vidal, Raúl, López y

---

<sup>5</sup> La valoración se realiza en una escala likert con valores del 1 al 7.

<sup>6</sup> En este caso la escala se estableció solo con 5 valores

Carolina Pérez, y publicado por la Universidad de León, que estudia la inserción laboral de los egresados de todas las titulaciones de la Universidad de León (ULE) de 4 promociones diferentes (1994/1995, 1997/1998, 1998/1999, 1999/2000), con una muestra final de 1776, sobre una población de 6990 sujetos. Del cuestionario realizado, similar a los elaborados por los proyectos Cheers y Reflex, he seleccionado la pregunta relativa a la «utilidad de las competencias genéricas en su trabajo» y además se han comparado los valores dados por los trabajadores sociales con el resto de profesionales. Se constata en el estudio un perfil profesional muy similar donde destacan como competencias más útiles, la expresión oral y escrita, el trabajo en equipo, la toma de decisiones y la solución de problemas.

No obstante, los resultados reflejan valores moderadamente elevados para las competencias relacionadas con procesos reflexivos y cognitivos y más próximos al plano de las actitudes y los valores, como son la capacidad reflexiva, la creatividad o el pensamiento crítico. Investigaciones como la de Yubero Jiménez *et. al.*, (2011) constatan parcialmente estos resultados e inciden en la importancia de sistemas de valores basados en la autodirección, el universalismo o el inconformismo.

En cuanto a la comparación con otros profesionales, aparece igualmente un perfil similar entre ambos grupos con una tendencia de los trabajadores sociales a valorar por encima la práctica totalidad de competencias genéricas respecto al resto de egresados de la Universidad de León. Es en el caso de la formación práctica (curricular o en empresa) donde esta utilidad es más evidente para los trabajadores sociales. Las diferencias se reducen en competencias como la habilidad para el aprendizaje, capacidad reflexiva, gestión y la habilidad de documentación. La tendencia se invierte de forma clara en dos competencias como son la informática o el manejo de idiomas; los trabajadores sociales valoran estas competencias como menos útiles en su desempeño laboral que el resto de profesionales.

Una primera conclusión, nos permite visualizar a un trabajador social muy asentado en su ejercicio profesional sobre dos tipos de competencias: unas de carácter más instrumental centradas en la documentación y la expresión escrita; y otras, más relacionadas con aspectos interpersonales, organizativos y posiblemente dirigidos a la necesidad de trabajar con otros profesionales.

El primer grupo, guarda probablemente una relación directa con las nuevas demandas anteriormente presentadas por el Ministerio, relacionadas con aspectos como los nuevos procesos de gestión de información, sistemas de calidad, etc.. Esta aproximación de la profesión a un cierto perfil técnico es, considero, importante y necesaria (procesos administrativos, tratamiento de datos, confidencialidad de la información, etc), pero también nos enfrenta a un riesgo al que ya nos referimos en la revisión anterior: una excesiva burocratización de la profesión.

Una de las características más relevantes de nuestra profesión en la actualidad como es la necesidad de trabajar «codo con codo» con otros profesionales, ofreciendo respuestas interdisciplinarias a problemas interrelacionados, se hace visible en el segundo grupo de competencias más valoradas, entre las que aparecen el trabajo en equipo o la toma de decisiones.

Es necesario hacer mención a dos competencias instrumentales que podemos denominar «informativas» (Rodríguez Esteban y Vieira, 2009) por su directa relación con las demandas de este nuevo modelo social, como son la informática y los idiomas. En cuanto a la primera de ellas, la informática, aunque no se presenta como una demanda laboral fuerte, sí comienza a hacerse presente su importancia en el ejercicio profesional. No ocurre lo mismo con los idiomas, escasamente valorados en cuanto a su utilidad por los propios profesionales. Considero este aspecto, no obstante, como una carencia importante en nuestro perfil profesional que puede estar respondiendo tarde, como quizá lo haya hecho en otros aspectos, a las demandas de internalización y globalización.

Otra de las reflexiones que quisiera plantear se centra en la valoración un tanto «débil» que se da a las competencias denominadas metadisciplinarias, relacionadas con los procesos cognitivos, como el pensamiento crítico, el razonamiento y la capacidad reflexiva. El reto educativo para un profesional del trabajo social se dirige hacia la adquisición de estas «meta-habilidades» que nos permitan transformar la información en conocimiento, es decir en cuerpos organizados de proposiciones que nos ayuden a comprender mejor la realidad (Pérez, 2003). Alejadas de las destrezas técnicas, acercan el perfil profesional a aspectos más relacionados con las actitudes o los valores al tratarse de competencias que dan sentido a la acción o al comportamiento. Saber actuar requiere saber pensar, requiere voluntad, sentido e intención. El trabajador social no es aséptico frente a la realidad social en y sobre la que interviene, como hemos señalado.

La reflexión, es decir la movilización consciente de significados, de volverse sobre sí mismo para precisar el alcance de sus acciones, considero que es una de estas competencias de alto nivel. La reflexión supera las «ataduras» del contexto y permite movilizar el resto de recursos de forma flexible y adaptada, de tal manera que sea precisamente esta interacción comportamiento-contexto, y no un patrón de respuesta estereotipado y fijo, la que determine la idoneidad de cada actuación (Tejada, 2005).

Junto con la reflexión, destaco igualmente la capacidad de análisis. Tal y como señala Palazón (1993), el trabajador social se ha movido en un espacio profesional donde los problemas más urgentes de intervención en la realidad, apenas han dejado tiempo para los análisis de la misma. El activismo de los trabajadores sociales ha hecho que nuestras reflexiones teóricas se hayan realizado en muchas ocasiones, como un mero trasvase de conocimientos de otras disciplinas. También quisiera destacar otro aspecto sobre el que me muestro especialmente crítico y que hace referencia a los contenidos teóricos o

disciplinares. La universidad, especialmente la europea de tradición napoleónica, ha dotado a sus alumnos de una «sobredosis» de conocimientos teóricos de muy escasa aplicación en el mundo laboral. Las investigaciones sobre este desajuste son amplísimas.

Sin embargo una profesión relativamente joven como la nuestra, excesivamente dependiente de aportaciones teóricas de otras disciplinas llamadas „afines” como la psicología, la sociología o el derecho, y continuamente „acechada” por otras profesiones, necesita afianzar su base teórica, dotar a sus acciones de una adecuada orientación científica y utilizar la información generada para su enriquecimiento y desarrollo. La escasa valoración que los profesionales de las investigaciones mencionadas, y de otras similares, otorgan a los contenidos teóricos y disciplinares pueden convertir el riesgo de la desprofesionalización en una realidad.

Concluyo con unas palabras de Ronald Barnett (2001, 110-111), sin duda uno de los expertos más críticos y a la vez citados al respecto: ¿son los profesionales que ejercen en campos como el trabajo social en los cuales es fundamental la relación con los usuarios, las únicas autoridades que pueden determinar cuál es la práctica adecuada? Probablemente, los usuarios, la población, tengan cosas legítimas que decir respecto de estas competencias. La identificación de los estándares ocupacionales y de las competencias no es algo absoluto. Cualquier intento de confeccionar una lista de competencias será parcial y discutible. El debate debe continuar.

## Referencias.

- Aguaded Ramírez, E. M<sup>a</sup>, Rodríguez Cárdenas, A. J., y Dueñas Comino, B. (2008). La importancia de las redes sociales en el desarrollo de competencias de ciudadanía intercultural de las familias de origen inmigrante y autóctonos. *Portularia*, VIII(1), 153-167.
- Ahmed Mohamed, K. (2009) El Trabajo social ante el Espacio Europeo de Educación Superior. ¿redefinición o continuidad?. *Portularia*. IX(1), 25-32
- AIETS (Asociación Internacional de Escuelas de Trabajo Social), FITS (Federación Internacional de Trabajadores Sociales) (2004). *Estándares globales de calificación para la evaluación y capacitación en Trabajo Social*. <http://www.iassw-aiets.org/>
- ANECA (2005). *Libro Blanco. Título de Grado en Trabajo Social*. Madrid: Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación-ANECA
- Alberici, A. y Serreri, P (2005). *Competencias y Formación en la Edad Adulta. El Balance de Competencia*. Barcelona: Laertes
- Baeza, A. (1999). *La enseñanza basada en competencias*. Universidad de Chile. Disponible en: <http://www.plataforma.uchile.cl>
- Barnett, R. (2001) *Los límites de la competencia. El conocimiento, la educación superior y la sociedad*. Barcelona: Gedisa.
- Binks, M. R. (1999). The Changing Relationship Between Higher Education and Small and Medium Sized Enterprises. En H. Gray (Ed.), *Universities and the Creation of Wealth*. Philadelphia: Open University Press.
- Brennan, J. (2008). *Overview Report to HEFCE on the Flexible Professional in the Knowledge Society*. New Demands on Higher Education in Europe, Overview, Centre for Higher Education Research and Information (CHERI), Open University Society
- Brezmes, M (2005) Una profesión para la democracia: Cambios y permanencias del Trabajo Social en España (1975-2000). *Servicios Sociales y Política Social*. 71, 129-149
- Chomsky, N. (1965). *Aspects of the Theory of Syntax*. Cambridge: Mass, MITPress.
- Comisión Europea (1995) *Enseñar y aprender: hacia la sociedad del conocimiento. Libro Blanco*. Luxemburgo. COM(95) 590.
- Consejo de la Unión Europea (2004). *Educación y Formación 2010*. COM (2004).
- Consejo de la Unión Europea (2001). *Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000, Presidency Conclusions*. [http://www.europarl.eu.int/summits/lis1\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/summits/lis1_en.htm)
- Delors, J. (1996) *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI*. Santillana, UNESCO
- Fernández Riquelme, S. (2010). Prácticas y profesión en Trabajo Social: relaciones académicas y proceso metodológico. *Cuadernos de Trabajo Social*. 23, 229-246.

- García González, S. (2009). *La formación en competencias en Trabajo Social. Un análisis en el marco del Espacio Europeo de Educación Superior*. Trabajo Fin de Carrera inédito. Escuela Universitaria de Trabajo Social "Ntra. Sra. Del Camino". Universidad de León.
- García San Pedro, M. J. (2009). El concepto de competencias y su adopción en el contexto universitario. *Alternativas*, 16, 11-28
- Gimeno Sacristán, J. (2003) Diez tesis sobre la aparente utilidad de las competencias en educación. En J. Gimeno Sacristán (comp) *Educación por competencias. ¿Qué hay de nuevo?* Madrid: Morata. (pp. 16-58)
- Gómez-Gómez, F. (2010). Competencias Profesionales en Trabajo Social. *Portularia*, X(2), 51-63.
- González, J. M. y Wagenaar, R. (Eds.) (2003) *Tuning educational structures in Europe. Informe final fase 1*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Goñi, J. (2005). *El Espacio Europeo de Educación Superior, un reto para la Universidad*. Barcelona: Octaedro - Educación Universitaria
- Instituto de Marketing y Opinión Pública. IMOP (2007) *Las necesidades de formación en los servicios sociales de atención primaria*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Instituto Nacional de Empleo (1995). *Documento de Metodología para la Ordenación de la Formación Profesional Ocupacional*. Madrid: Instituto Nacional de Empleo.
- McClelland, D.C. (1973) Testing for competence rather than intelligence. *American Psychologist*. 28 (1).
- Michavila, F. y Calvo, B. (2000) *La universidad española hacia Europa*. Mundiprensa 2000.
- Moñivas, A. (2004) Competencias requeridas para el ejercicio profesional del trabajo social (el debate entre formación generalizada vs. generalista). *Portularia*, 4, 441-444
- Mora, J. G. (2007). *Las competencias de los graduados: implicaciones para la reforma curricular*. Ponencia presentada en el Taller sobre La empleabilidad en la formación universitaria organizado por la Dirección General de Universidades del MEC y la Universidad de León, León 24 de enero de 2008.
- Mora, J.G., García-Aracil, A. y Vila, L. (2006), Cómo recompensa el mercado laboral europeo las competencias de los jóvenes graduados universitarios *Flexibilidad y competencias profesionales en las universidades iberoamericanas*, Barcelona: Ediciones Pomares, 161 - 176
- Núñez, I. y Livanos, I. (2010). Higher education and unemployment in Europe: An analysis of the academic subject and national effects. *Higher Education*, 59(4), 475-487.
- OECD (2001). *The Definition and Selection of Key Competencies*. Paris: OECD
- Palazón, F. (1993). Conocimiento, ideología y poder en el trabajo social. *Revista de Pedagogía Social*. 8, 23-32.

- Pedregal, S. (2012) *Calidad de la Inserción Laboral de los Trabajadores Sociales*. Trabajo Fin de Carrera inédito. Escuela Universitaria de Trabajo Social "Ntra. Sra. Del Camino". Universidad de León.
- Pérez Gómez, A. (2003). ¿Competencias o pensamiento práctico? La construcción de los significados de representación y de acción. En J. Gimeno Sacristán (comp) *Educación por competencias. ¿Qué hay de nuevo?* Madrid: Morata. (pp. 58-102)
- Rodríguez Esteban, A. y Vieira, M. (2009). La formación en competencias en la universidad. Un estudio empírico sobre su tipología. *Revista de Investigación Educativa*, 27(1), 27-47
- Rondón-García, L.M. y Alemán-Bracho, C. (2011) El papel de la mediación familiar en la formación del trabajo social. *Portularia*, XI(2), 23-32.
- Royo Ruiz, I., Sánchez-Flores, S., Lacomba Vázquez, J., Mari Poveda, E., Benlloch, C. (2012). Formación competencial para la intervención comunitaria. *Portularia*, XII(1), 71-78.
- Teichler, U. (2007) Does Higher Education Matter? Lessons from a Comparative Graduate Survey. *European Journal of Education*, 42 (1), 11-34
- Teichler, U. (2000). Graduate Employment and Work in Selected European Countries, *European Journal of Education*, 35(2):141-156.
- Tejada, J. (2005). El trabajo por competencias en el practicum: cómo organizarlo y cómo evaluarlo. *Revista Española de Investigación Educativa*, 7 (2) en <http://redie.uabc.mx/vol7no2/contenido-tejada.html>
- UNESCO (1998) *Declaración mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI: Visión y acción*. Conferencia Mundial sobre la Educación Superior. París, 9 de Octubre de 1998.
- Vidal, J. et. al., (2004) *Formación y empleo de los titulados en la Universidad de León*. Informe 2004 Universidad de León, Oficina de Evaluación y Calidad.
- Vieira, M. y Rodríguez Esteban, A. (2008) *Typologies of acquired competences at Higher Education Institutions*. ECER, Göteborg, 10-12 September
- Yubero Jimenez, S., Larrañaga Rubio, M. E., Rio Toledo, T. (2011) Los valores sociales en el perfil profesional del trabajo social. Un análisis con estudiantes universitarios. *Alternativas*, 18, 91-104
- World Bank (2002) *Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education*. A World Bank Report, Washington, D.C: World Bank.



LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS DE LOS  
SERVICIOS SOCIALES DESDE LA ÓPTICA DEL  
TRABAJO SOCIAL

D<sup>a</sup> Margarita Alonso Sangregorio

*“Cuando se echa un vistazo a la reflexión ética generada por las profesiones, la impresión que se tiene es que éstas ajustan sus compromisos morales con sus realidades prácticas. No sucede así con el Trabajo social. Desde los años 50 han sido muchos los autores que han mostrado su sorpresa ante el hecho de que la profesión del Trabajo Social manifestara compromisos morales que luego le era difícil poner en práctica en el ejercicio profesional.”*

*Salcedo Megales  
Catedrático de Ética del Trabajo Social-UGR. 2001*

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se centra en los derechos del usuario de los Servicios Sociales desde la óptica del Trabajo Social. Con una reflexión inicial respecto a los derechos reflejados en las leyes de servicios sociales promulgadas por el gobierno de la Junta de Castilla y León, se llega al análisis de los derechos subjetivos que plantea la ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León como primicia de derechos subjetivos en el ámbito de los servicios sociales, para desde aquí, analizar algunos de los derechos subjetivos contemplados en ésta y la ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia.

Como señala Molleda Fernández (2008:142) los trabajadores sociales se encuentran en su trabajo diario con una demanda continua de atención a problemas personales, familiares y sociales de distinta índole. Ante esa demanda si hay una cosa clara, es *que los trabajadores sociales tienen que hacer algo, esa es su tarea, ese es el compromiso de su profesión*. Pero, no sólo hacer algo, sino *hacer algo bien hecho*.

Se inicia el trabajo con unas reflexiones en torno al sujeto y el objeto del derecho, pasando posteriormente a realizar una breve caracterización del Sistema de Servicios Sociales como elemento constituyente del Estado de Bienestar.

Dicho marco de referencia permite adentrarse en los siguientes apartados, en la búsqueda de la presencia de los derechos de que son titulares los destinatarios y usuarios de las prestaciones del Sistema de Servicios Sociales y en el análisis e interpretación de los derechos subjetivos promulgados en el texto de las leyes 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia y 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León; y, por ende, del trabajo social ejercido desde dicho marco legal y funcional.

### 1. El sujeto y el objeto de derecho

Aceptando que como profesionales del trabajo social no somos expertos en derecho, la formación reglada en la titulación universitaria permite y la práctica profesional exige trabajar con conceptos y elementos del derecho, tanto para leer, comprender y analizar los textos legales que afectan a los intereses de las personas destinatarias de la ayuda y a la propia intervención, como para facilitar la vivencia y la reivindicación de los derechos y facultades que las leyes establecen.

Al acercarnos a la expresión sujeto del derecho, se debe inicialmente tener presente que el término sujeto se refiere a la entidad de la que se afirma algo. Históricamente, son dos los usos predominantes de *sujeto*: a) aquello de que se habla (a lo que se atribuyen

cualidades) y b) el agente protagonista del conocimiento y de la acción. Desde Descartes, 1596, hasta Gentile, 1944, el sujeto quiso ser el centro de la acción práctica: el hombre mismo. Sin embargo, de este *sujeto* transcendente queda poco en la actualidad; en la filosofía contemporánea la ecuación *sujeto igual a hombre* desaparece.

La literatura jurídica se refiere como *persona* al sujeto dotado de razón y voluntad; y, así, un candidato para ser *sujeto* es el ser humano. Los juristas usan la expresión *persona* en su significado paradigmático: persona significa “papel”, “personaje”. En la escena del derecho, el drama lo escribe el derecho objetivo (también denominado positivo): él establece (escribe) los papeles que habrán de representarse en la vida social (TAMAYO, 1992: 84-87).

Los derechos, facultades y obligaciones (los papeles en el escenario del derecho) son los textos que describen una específica conducta (permitida, prohibida u obligada), un “papel” previsto por el derecho positivo. Papeles jurídicos objeto de un discurso, el contenido del discurso en que el derecho se formula: tutor, contratante, cónyuge, contribuyente, beneficiario, etc. (TAMAYO y SALMORÁN, 2000: 297).

Fuera del discurso jurídico positivo, no hay personas jurídicas. La regulación de la conducta que establecen las normas del derecho positivo son los derechos, facultades y obligaciones de los personajes. Existe cierta relación entre persona y ser humano, en todo momento la persona jurídica presupone un actor, pero no designa a un ser humano, sino al texto que describe la conducta de un ser humano, tal como se encuentra regulada por el orden jurídico. La persona jurídica alude a un individuo, pero teniendo en cuenta su conducta jurídicamente regulada: así, persona jurídica es el ser humano considerado como actor de la vida social.

De este modo el objeto de la ciencia jurídica no es el ser humano sino la persona: obligaciones, derechos y facultades (KELSEN, 1959: 82). Al expresar que un individuo es *sujeto* de un derecho u obligación jurídica se alude a que una conducta determinada de dicho individuo es contenido de un derecho u obligación establecidos por el orden jurídico.

Además de las personas singulares existen otros “personaje” que se pueden representar en la escena jurídica: los *entes colectivos*. El derecho regula la conducta de grupos de individuos a los que considera un solo “personaje”. Así, regulando la conducta de varios individuos, unitariamente considerados, pueden representarse entes colectivos (las fundaciones, las comunidades, etc.).

Es importante, en el marco de la presente comunicación, el concepto de *status*, configurado por el conjunto de derechos y facultades atribuidos a un sujeto, a una persona jurídica. Desde esta posición, los atributos de las personas jurídicas no son cualidades

de seres humanos, si bien algunos pueden serlo (aspecto a tener presente en el trabajo social); siendo la *capacidad* el atributo esencial de la persona jurídica, entendiendo por tal: “la aptitud de tener o ejecutar derechos o facultades” por sí o por sus representantes. Dicho predicado asignado a la persona, alude a cualidades jurídicas que no deben ser confundidas con “capacidad psíquica” o “intelectual” (TAMAYO, 1992: 93-97); La personificación jurídica de entes inanimados o colectivos pone en evidencia el hecho de que persona jurídica no designa un ser humano ni sus capacidades o incapacidades psíquicas, sino la conducta de un individuo o varios individuos que es contenido de la regulación jurídica. De modo que ser o no ser persona jurídica, es solo una cuestión jurídica positiva.

Siguiendo el discurso anterior, vemos que existen “papeles jurídicos” únicamente para ciertos actores: del mismo modo que no todas las personas jurídicas pueden celebrar un matrimonio válido (menores, cónyuges), los derechos, facultades y obligaciones se otorgan a determinadas “clases de actores”: unos, pueden representar todos los papeles, otros, no.

Respecto al *objeto* del discurso jurídico, éste es la conducta que regula: normas que confieren derechos o facultades o imponen obligaciones; de modo que el *sujeto* del derecho (persona jurídica) del que se ha hablado, es aquel cuya conducta comienza, continúa o concluye la acción que la norma describe.

El objeto de la prestación, en el caso que nos ocupa, pasa de ser fragmentario y negativo (la pobreza), a ser global (la necesidad) y positivo remover sus causas y promover las condiciones del bienestar). Las *situaciones de necesidad* es la fórmula utilizada en el Art- 41 CE. Y casi todas las leyes autonómicas de servicios sociales proclaman entre sus principios generales el de *globalidad*. El concepto jurídico de necesidad como situación cuya subversión es el objeto mismo de la acción social y los servicios sociales no debe ser entendido sólo en la acepción de “*carencia de las cosas que son menester para la conservación s de la vida*”, sino también y sobre todo en la de “*todo aquello a lo cual es imposible sustraerse, faltar o resistir*” (VAZQUER CABALLERÍA, 2002: 179).

## 2. Marco normativo vigente en materia de derechos del usuario de servicios sociales

Con la promulgación de la Constitución de 1978, se *constitucionaliza* el derecho a la protección social -al menos para ciertos colectivos-: “el texto constitucional, en sus artículos 49 y 50, se refiere a la atención a personas con discapacidad y personas mayores y a un sistema de servicios sociales promovido por los poderes públicos para el bienestar de los ciudadanos”. Si en 1978 los elementos fundamentales de ese modelo de Estado del Bienestar se centraban, para todo ciudadano, en la protección sanitaria y de la Seguridad Social, el desarrollo social de nuestro país desde entonces ha venido a situar

a un nivel de importancia fundamental el Sistema de Servicios Sociales como “cuarto pilar del bienestar”, desarrollado fundamentalmente por las Comunidades Autónomas.”<sup>1</sup> Así mismo, se proclama en el texto constitucional un sistema de derechos fundamentales, en cuya cúspide se sitúan el libre desarrollo de la personalidad y la dignidad humana. Por ello, los derechos de los usuarios de los Servicios Sociales, son manifestaciones de derechos fundamentales (derechos humanos) recogidos en la carta magna española.

De esta forma, los derechos de los usuarios de los Servicios Sociales encuentran su fundamento constitucional en los valores del artículo 1.1. CE., en la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad del artículo 10.1. CE., y en los siguientes derechos constitucionales:

A la igualdad ante la ley (art. 14); a la vida y a la integridad física y moral (ar. 15); a la libertad ideológica, religiosa y de culto (art. 16.1); a la libertad y a la seguridad (art. 17.1); al secreto de las comunicaciones (art. 18.3); al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen (art. 18.4); a la protección de la salud (art. 43.); a la organización y tutela de la salud pública por los poderes públicos; atención a los disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales; de los ciudadanos durante la tercera edad; y de los consumidores y usuarios, respectivamente (arts. 43.2, 49, 50 - estos dos últimos, ya señalados anteriormente- y 51); y, a la educación sanitaria y educación física (art.43.3).

En este momento es conveniente realizar un breve repaso al proceso seguido en España respecto al mencionado Sistema de Protección Social: los Servicios Sociales.

El Título Preliminar de la CE, en su artículo segundo, combina la indisoluble unidad de la Nación española, con el reconocimiento de la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran. La doctrina mayoritariamente defiende la suficiencia de las normas constitucionales que permiten afirmar la existencia de un auténtico modelo de distribución del poder político entre el Estado y las Comunidades Autónomas (TOMAS Y VALIENTE, 1988: 18).

La Constitución como norma superior de nuestro ordenamiento jurídico contiene las directrices básicas en materia de reparto competencial. Asimismo, los Estatutos de Autonomía tienen importancia en la determinación de las competencias que asumen de forma efectiva las CC.AA., dentro del marco permitido por la Constitución (Artículo 149.3 CE.), en virtud de sus respectivos Estatutos. La Constitución cuando atribuye materias que pueden ser objeto de competencia autonómica, lo que hace es establecer el marco permitido; mientras el Estatuto cuando regula las competencias propias de cada

---

<sup>1</sup> Ley 39/2006, de 14 de diciembre. de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia. Exposición de motivos 2.

Comunidad Autónoma, lo que hace es establecer, de forma efectiva, cuál de las competencias permitidas quiere asumir (TADORO SORIA, 191).

En el artículo 148.1 de la Carta Magna, se establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en diferentes materias (...); entre ellas señala la asistencia social (20º). Las competencias en materia de Servicios Sociales han sido asumidas por la totalidad de las CC.AA. a partir de su inclusión en los diferentes Estatutos de Autonomía; de modo que aquellas redactan y promulgan las leyes correspondientes, que siendo muy similares en su estructura y contenido, se definen también con términos análogos: “proceso que se inicia y culmina en la década 1982-1992; con posterioridad y hasta el año 2005, se aprobaron segundas leyes en sendas CC.AA., leyes denominadas “de segunda generación”, si bien, estas segundas leyes junto a las primeras, se encuentran en un proceso abierto de debate sobre las carencias que presentan, especialmente por lo que se refiere a la debilidad de los derechos en ellas formulados, y a la necesidad de disponer de los recursos para hacerlos efectivos” (VILÁ MANCEBO, 2009: 46).

En el año 2006 se inician simultáneamente tres procesos normativos que impactan con fuerza en los Servicios Sociales y generan nuevas tendencias: el primer proceso normativo se inicia con la reforma de los Estatutos de Autonomía (el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Castilla y León, por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre), que incluyen los derechos y deberes de los ciudadanos y los principios rectores, que repercuten en los Servicios Sociales. El segundo proceso se refiere a la promulgación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (LAPAD), que regula básicamente prestaciones de Servicios Sociales. El tercer proceso legislativo empieza con la aprobación de las leyes de Servicios Sociales de segunda (en algunas comunidades autónomas de tercera) generación, que incorporan cambios que afectan a derechos subjetivos.

Independientemente del número de leyes redactadas por cada Comunidad Autónoma, todas han de responder a los contenidos considerados materia de cobertura y protección de la Acción Social y los Servicios Sociales.

La expresión “Servicios sociales” se utiliza en muchos países para designar de forma genérica los recursos y estructuras de la Protección Social -entendiendo por tal, el conjunto de acciones dirigidas a la garantía universal de derechos sociales dentro de las estrategias del Bienestar Social si bien, en España existe un sector específico de dicha Protección Social, que se conoce con ese nombre en las prácticas administrativas y técnicas, y entre los propios ciudadanos. A este sector específico, que se ha apropiado el nombre genérico de Servicios Sociales (GARCÍA HERRERO y RAMÍREZ NAVARRO, 1992: 11), se refiere la presente comunicación.

En España dichas estrategias de Protección Social se organizan e institucionalizan en los denominados Sistemas Públicos de Bienestar, en el momento actual se encuentran consolidados el Educativo, el Sanitario, el de Pensiones y el de Servicios Sociales (si bien, este último carece de una Ley Orgánica de ámbito nacional que defina la atención prestada cómo derecho subjetivo; circunstancia que se produce en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, “subsistema” que se incardina principalmente en el Sistema de Servicios Sociales, si bien, prestándose conjuntamente servicios en el marco del Sistema Sanitario. Como se verá más adelante, la Ley de Servicios Sociales de Castilla y León de 2010 contempla los derechos a la prestación de los Servicios Sociales como derechos subjetivos<sup>2</sup>.

Los elementos de identidad que los Servicios Sociales poseen (al igual que el resto de los Sistemas mencionados), para configurarse como un Sistema Público dentro de las políticas del Bienestar Social son: a) un *ámbito específico de necesidades sociales de referencia* (derechos sociales que garantiza); b) una *normativa, planificación y presupuestos propios* (el marco normativo general establecido parte de la promulgación de la Constitución de 1978 que facilitó una dinámica importante de transformación de la situación anterior; lo que facilitó que en los 17 Estatutos de Autonomía aprobados posteriormente, se hiciera referencia expresa a los Servicios Sociales; c) *una organización administrativa*; d) *una oferta específica de prestaciones y servicios*; y, e) *una red de equipamientos propia* (GARCÍA HERRERO y RAMÍREZ NAVARRO, 1992:14).

También deben mencionarse otras leyes vinculadas o relacionadas estrechamente al sistema de servicios sociales, que regulan sectores concretos, entre las que se encuentran: la Ley de Integración Social de Minusválidos, la Ley Orgánica General Penitenciaria, la Ley reguladora del Derecho de Asilo y de la condición de refugiado, la Ley de Protección Jurídica del Menor, la Ley de Conciliación de la vida Familiar y Laboral, la Ley de Familias numerosas, la Ley sobre Derechos y libertades de los Extranjeros en España, la Ley de Violencia de Género y las leyes autonómicas de Salario Social/Ingreso Mínimo de Inserción, entre otras.

Produciéndose asimismo, un intenso desarrollo normativo a nivel central y en cada Autonomía, con rango de Decretos, Órdenes, Reglamentos, sobre los distintos campos de actuación. Como señalan ALEMÁN BRACHO y TRINIDAD REQUENA (2006:2): “la armadura jurídica a los Servicios Sociales, ha dotado a este campo del respaldo propio de un Estado de Derecho, de la fijeza y seguridad propias de un sector estabilizado y consolidado. La formalización jurídica alcanzada ha anclado a los Servicios Sociales, en la sociedad y en el sector público, de manera muy firme”.

---

2 Se lee textualmente: “Artículo 1. Objeto de la Ley. La presente ley tiene por objeto: a) Promover y garantizar el derecho universal de acceso a los servicios sociales en la Comunidad de Castilla y León y el derecho subjetivo a las prestaciones del sistema de servicios sociales de responsabilidad pública en las condiciones y términos específicamente previstos para cada una de ellas.”

En la comunidad de Castilla y León han sido promulgadas en el plazo de 25 años, dos leyes de servicios Sociales: la primera, en 1988 (Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales) y la segunda, en 2010 (Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León). Muchas son las diferencias de un texto legal al otro, si bien en el caso que nos ocupa, únicamente se hará referencia a los derechos en ellos contemplados.

No obstante, lo anterior, antes de pasar al análisis de los derechos se quiere llamar la atención sobre la pérdida en el nombre dado a la segunda ley, de la expresión “Acción Social”, expresión que como se indicaba en la correspondiente *Exposición de Motivos*, daba nombre así mismo al propio sistema de protección: “Sistema de Acción Social”. Así, por su parte la ley de segunda generación, además de perder el nombre, modifica también el nombre del sistema, denominándose ahora: Sistema de Servicios Sociales (Título preliminar, Art. 4). La acción social desaparece del título y prácticamente del texto de la ley, reservándose únicamente para denominar las zonas, las áreas, los centros y los equipos de actuación; por lo que podemos preguntarnos ¿acción social y servicios sociales son consideradas realidades sinónimas?, ¿la acción social se completa con los servicios sociales?'

### 3. Derechos de los ciudadanos castellanos y leoneses en materia de servicios sociales

Pasamos ahora a hablar de los derechos de los ciudadanos castellanos y leoneses contemplados en la legislación promulgada por la Junta de Castilla y León como leyes marco en materia de servicios sociales.

Interesa señalar que el orden o sistema jurídico (entendido como sistema constituido por el conjunto de las normas y las relaciones entre las normas de una determinada comunidad) es un *compositum*, un complejo compuesto de entidades que cambian; el derecho no es un sistema inmóvil. Continuamente surgen obligaciones, derechos y facultades, que también cotidianamente desaparecen. El derecho es un sistema dinámico; sufre variaciones (TAMAYO Y SALMORÁN, 2000: 309), y estas variaciones (creación y aplicación de normas) no se producen en un momento fijo o a intermitencias regulares. Las obligaciones se cumplen, los deberes se transmiten, se extinguen, las facultades se ejercitan. De este modo, se requiere de un *sujeto*, una *persona jurídica* en el tiempo, en el que se dan órdenes jurídicos momentáneos. Esta persona es el Estado: el sujeto de toda la creación y modificación jurídica, “el conjunto de todos los derechos, facultades y obligaciones que se imputan al conjunto de todos los individuos que forman una comunidad”; Estado, que crea el derecho y se somete a él. La persona del Estado es por tanto, el sujeto de las variaciones jurídicas, la *persona jurídica* del Estado es la expresión de unidad de un conjunto de normas jurídicas y el sujeto que unifica todos los sistemas

de Castilla y León). Muchas son las diferencias de un texto legal al otro, si bien en el caso que nos ocupa, únicamente se hará referencia a los derechos en ellos contemplados.

No obstante, lo anterior, antes de pasar al análisis de los derechos se quiere llamar la atención sobre la pérdida en el nombre dado a la segunda ley, de la expresión “Acción Social”, expresión que como se indicaba en la correspondiente *Exposición de Motivos*, daba nombre así mismo al propio sistema de protección: “Sistema de Acción Social”. Así, por su parte la ley de segunda generación, además de perder el nombre, modifica también el nombre del sistema, denominándose ahora: Sistema de Servicios Sociales (Titulo preliminar, Art. 4). La acción social desaparece del título y prácticamente del texto de la ley, reservándose únicamente para denominar las zonas, las áreas, los centros y los equipos de actuación; por lo que podemos preguntarnos ¿acción social y servicios sociales son consideradas realidades sinónimas?, ¿la acción social se completa con los servicios sociales?<sup>7</sup>

### 3. Derechos de los ciudadanos castellanos y leoneses en materia de servicios sociales

Pasamos ahora a hablar de los derechos de los ciudadanos castellanos y leoneses contemplados en la legislación promulgada por la Junta de Castilla y León como leyes marco en materia de servicios sociales.

Interesa señalar que el orden o sistema jurídico (entendido como sistema constituido por el conjunto de las normas y las relaciones entre las normas de una determinada comunidad) es un *compositum*, un complejo compuesto de entidades que cambian; el derecho no es un sistema inmóvil. Continuamente surgen obligaciones, derechos y facultades, que también cotidianamente desaparecen. El derecho es un sistema dinámico; sufre variaciones (TAMAYO Y SALMORÁN, 2000: 309), y estas variaciones (creación y aplicación de normas) no se producen en un momento fijo o a intermitencias regulares. Las obligaciones se cumplen, los deberes se transmiten, se extinguen, las facultades se ejercitan. De este modo, se requiere de un *sujeto*, una *persona jurídica* en el tiempo, en el que se dan órdenes jurídicos momentáneos. Esta persona es el Estado: el sujeto de toda la creación y modificación jurídica, “el conjunto de todos los derechos, facultades y obligaciones que se imputan al conjunto de todos los individuos que forman una comunidad”; Estado, que crea el derecho y se somete a él. La persona del Estado es por tanto, el sujeto de las variaciones jurídicas, la *persona jurídica* del Estado es la expresión de unidad de un conjunto de normas jurídicas y el sujeto que unifica todos los sistemas

---

<sup>7</sup> Según señala Vaquer, el escaso trabajo jurídico de conceptualización del campo de la acción social ha contribuido a la dispersión terminológica: «acción social», «asistencia social», «servicios sociales». Acuñándose categorías en las que parece primar el criterio de lo «políticamente correcto» sobre lo científicamente rigurosa o incluso sobre lo lingüísticamente significativa.

jurídicos de una comunidad; en suma la *personificación* del derecho de la comunidad (TAMAYO Y SALMORÁN, 2000: 310).

Como se ha señalado anteriormente, se ha producido una modificación jurídica en el sistema de acción social y servicios sociales en el ámbito territorial de Castilla y León. En los primeros 21 años de vigencia de la primera ley de Servicios Sociales, según queda establecido en su Exposición de motivos, la acción pública se dirige al desarrollo de los derechos sociales y de participación contenidos en la Constitución, señalando el texto legal como objetivos del Sistema promover derechos fundamentales: libertad, igualdad, bienestar; así como la solidaridad, la integración y el desarrollo comunitario.

Así mismo, desde los principios que rigen el Sistema, se hace referencia a la universalidad del mismo, es decir se configura como sistema “dirigido de forma normalizada a todos los ciudadanos y grupos como portadores de derechos”, de nuevo se hace referencia a los derechos fundamentales, pero sin concreción de derechos positivos. Se puede afirmar que si bien en el texto de la ley, aparece el desarrollo de derechos fundamentales contenidos en la Constitución como fundamento entre otros, de la estructuración y configuración del Sistema, al ser estos, los derechos humanos, una convención, no es suficiente su mención o referencia, por parte de los responsables públicos, como garantía ni de su protección ni de su reivindicación o exigencia.

Se plantean en el texto legal los siguientes derechos positivos: el Título I. Art.4º señala que “tendrán derecho a las prestaciones de acción social, reguladas en la ley, los españoles residentes o transeúntes en el territorio de la Comunidad Autónoma (...) y los extranjeros que transiten o residan... de acuerdo con lo dispuesto en los Tratados, Convenios Internacionales y disposiciones vigentes”. El Art. 19, señala que en los centros, mediante sistemas democráticos de representación, así como con la redacción de cartas de derechos y deberes de los usuarios.

En su momento, los legisladores, señalaron la importancia de la participación de los individuos y grupos en el Sistema de Acción Social, si bien obviaron hacer referencia a la misma como un derecho positivo; así, la mención a la participación se conforma con señalar que “los poderes públicos *asegurarán* la participación de los ciudadanos...”. Participación ciudadana que se concreta de diferentes formas: en el territorio, mediante la creación de Consejos de Acción Social en los ámbitos regional, provincial y local (rural y de barrio), con funciones consultivas, asesoras, de propuesta y coordinación y de gestión, en su caso; e institucionalmente, con la incorporación de entidades privadas sin ánimo de lucro, en la elaboración y realización de programas de acción social, así como en la prestación de servicios mediante los sistemas de concertación y subvención.

Es desde 2011, una vez promulgada la ley 16/2010, de 20 de diciembre, cuando se puede hablar de modificación jurídica notable en el sistema de acción social y servicios

sociales: “el transcurso del tiempo, la evolución de la sociedad, la aparición de nuevas y crecientes necesidades y la exigencia de mejorar y adaptarse a las actuales circunstancias hacen imprescindible la aprobación de la presente Ley de Servicios Sociales” (Exposición de motivos. IV). En primer lugar, como se ha señalado, desaparece el constructo *Acción Social*, y en segundo, aparece la titularidad de derechos subjetivos por parte de los ciudadanos (residentes y transeúntes): “el primer avance de esta ley es configurar el derecho a las prestaciones esenciales del sistema de servicios sociales como un auténtico derecho subjetivo de los ciudadanos, fundamentado en los principios de universalidad e igualdad...” (Exposición de motivos. IV). Entendiendo por derecho subjetivo, la facultad de *hacer o exigir* algo que la norma reconoce a favor de un sujeto; derecho subjetivo que nace de la norma que establece el derecho positivo. Como vemos, dicho derecho a las prestaciones estaba ya contenido en la anterior ley, si bien no expresado como derecho subjetivo, circunstancia que impedía su exigencia.

El At.1 del texto legal señala que la ley tiene por objeto promover y garantizar en la Comunidad el derecho al acceso, en condiciones de igualdad, a un sistema de servicios sociales de carácter universal y hacer efectivo el derecho subjetivo de las prestaciones esenciales del sistema. Y dedica el Art. 2 al “*Derecho subjetivo a las prestaciones esenciales del sistema*”:

*1.El acceso a las prestaciones del sistema de servicios sociales de responsabilidad pública, cuando se cumplan los requisitos generales de acceso al mismo y los específicos que se determinen en el catálogo de servicios sociales para cada una de aquellas prestaciones, se configura como un derecho subjetivo garantizado y exigible.*

*2.Las personas titulares podrán reclamar en vía administrativa y jurisdiccional, directamente o mediante representación, el cumplimiento y efectivo ejercicio del derecho subjetivo.*

Ante esta redacción se pueden plantear al menos, tres alegaciones:

a)El derecho subjetivo está condicionado a que se cumplan los requisitos generales y específicos en su caso, establecidos; requisitos que pueden ser modificados frente a diferentes coyunturas económico-políticas. Es decir, personas físicas y jurídicas que en un momento determinado pueden ser sujetos del derecho subjetivo, pueden dejar de serlo aun poseyendo las características generales previstas inicialmente por la ley, al exigirse nuevos o diferentes requisitos de calidad o cantidad. Circunstancia en alto grado posible y previsible.

b)Los derechos de prestación, como es el caso que nos ocupa, cuya efectividad y cumplimiento demandan una acción o dación por parte de la Administración, están condicionados a la disponibilidad de los medios precisos (organización y presupuesto, sobre todo), de donde se sigue:

a) la necesidad de una cobertura presupuestaria suficiente, pues de lo contrario la prestación exigida viene impedida por el principio de legalidad presupuestaria y b) que al consistir el incumplimiento de los derechos en una inactividad de la Administración,

conlleve dificultades para su control judicial, tanto en la fase declaratoria de recurso contencioso-administrativo como en la ejecutiva de la sentencia, al requerir ésta de nuevo una acción o dación, apareciendo de nuevo el mencionado principio de legalidad presupuestaria (Ver STC 37/1994, de 10 de febrero, F.J.4.)

c) Si bien, las técnicas jurídicas se encuentran en el momento actual muy depuradas, dichas técnicas son poco accesibles para el destinatario de las normas de acción social. Dicho destinatario está inmerso en situaciones de necesidad (pobreza, discapacidad, infancia, vejez, etc.) por lo que en la mayor parte de los casos encuentra barreras tanto culturales como económicas para acceder a las técnicas mencionadas, cuya activación requiere tiempo, dinero y asunción de riesgos. Si bien esta dificultad viene a resolverse con la apertura de la legitimación activa en el orden judicial contencioso-administrativo a las organizaciones y agrupaciones de intereses colectivos (Art. 19.1.b) LJCA) (VAQUER CABALLERÍA, 2002:191).

Por su parte el Art. 11, está dedicado a detallar los derechos de las personas en relación con la prestación de los servicios sociales.

En primer lugar se señala la decisión de los legisladores de que los poderes públicos velen porque “en la prestación de los servicios sociales se asegure el respeto a los derechos y libertades fundamentales de las personas y a los demás derechos que a éstas reconozcan las leyes, y porque la consideración de su dignidad, autonomía, libre desarrollo de la personalidad e intimidad, y la procura de su bienestar y calidad de vida orienten toda actividad en dicho ámbito”. Planteamiento que pone de manifiesto el interés político de dar cabida a la defensa y vivencia de los derechos humanos en el marco del Sistema de Servicios Sociales, como ya se había reflejado en la Exposición de motivos de la Ley.

En el punto 2 de dicho artículo, se describen los denominados derechos específicos; derechos que se presentan seguidamente, rompiendo la prelación dada en la ley, y optando por presentarlos desde criterios de metodología de la acción y desde los principios rectores del Sistema.

Así, se señalan los siguientes (todos los presentes en el texto legal):

a) *Derecho a recibir información: inicial (suficiente, veraz, accesible y comprensible), sobre: las prestaciones disponibles, los requisitos para el acceso y los derechos y deberes correspondientes; y continuada (completa, comprensible, accesible) por demanda o según la norma.*

b) *Derecho a acceder y recibir atención social en condiciones de igualdad. A la atención urgente en los supuestos que así lo requieran. A ser protegidos por la ley cuando no se posea capacidad decidir (es este caso no se refiere a la capacidad jurídica a la que se hizo mención supra, sino a la capacidad psíquica o intelectual).*

c) *Derecho a una atención individualizada. A la valoración, diagnóstico y plan individualizado de atención (este último en intervenciones prolongadas).*

d) *Derecho a la asignación de un profesional de referencia, así mismo en intervenciones prolongadas).*

- e) *Derecho a participar en la toma de decisiones durante todo el proceso, a dar su consentimiento específico y libre. A elegir las medidas o recursos a aplicar de entre los que le sean presentados. A cesar voluntariamente en la utilización de las prestaciones.*
- f) *Derecho a la obtención de informes escritos y al acceso a los datos obrantes en su historia social. A la confidencialidad y reserva.*
- g) *Derecho a formular quejas y reclamaciones. A presentar sugerencias. A participar en los procesos de planificación y evaluación.*

Vemos al leer los derechos señalados, que la mayoría van dirigidos a los individuos como sujetos de derecho en su condición de personas físicas, mientras otros tienen como destinatarios a las organizaciones en su status de personas jurídicas.

Asimismo, es interesante para los trabajadores sociales, constatar que los derechos reflejados en relación con la prestación de los servicios sociales, se ajusta a los principios (individualización, personalización, confidencialidad, autodeterminación) que han informado y guiado siempre la teoría y la práctica profesional de los trabajadores sociales como profesión; y a la metodología y funciones profesionales de la misma (información (aceptación y orientación de la demanda), estudio, diagnóstico y planificación; seguimiento, evaluación).

El análisis desde la práctica del trabajo social de los derechos señalados en la Ley de Servicios Sociales de Castilla y León, se realiza desde asumir el término *Sistema* desde su acepción global, es decir como un todo; desde la teoría de sistemas, como un conjunto de elementos, en este caso de derechos, que se vinculan y complementan entre sí, por lo que siendo derechos diferenciados, se viven y cumplen de forma simultánea e implican condiciones sociales que organizadas y previstas como suficientes para la protección de un derecho, son condición necesaria para otro. Así, entendemos que el derecho de elección o el de participación no pueden darse sin el derecho previo y/o simultáneo de información.

Los derechos que seguidamente se estudian, se presentan en un orden cuasi-cronológico en el sentido de que antes debe producirse el derecho que facilita la vivencia de otro, o es requisito para otro: información antes que prestación, y antes el de prestación y/o elección que el de recusación. Si bien, se utiliza la expresión cuasi-cronológico al ser derechos que si en un sentido lógico podemos entenderlos y analizarlos separadamente, como ya he señalado supra, en la vida de los usuarios de los servicios sociales se dan prácticamente de forma simultánea, pues podemos decir que son inseparables unos de otros, y que en la medida en que unos derechos sean protegidos, promovidos y respetados por la Administración pública, por las entidades en concertación con ésta y por los profesionales, lo podrán ser el resto.

#### 1. Los derechos de información y de elección

Según señala MALCOLM PAYNE (1995: 38) la situación de usuario o cliente social no debe entenderse como un estado, sino que es más apropiado entenderlo como un proceso;

es decir, los ciudadanos se convierten en usuarios de los Servicios Sociales y del Trabajo Social y, en un momento dado, dejan de serlo. Este proceso ocurre entrando en contacto con un organismo, el cual proporciona unos servicios por medio de unos profesionales. Las actitudes y controles sociales (legales o no), que existen hacia determinadas condiciones humanas, son las que definen si dichas condiciones son dignas de ser tratadas por los Servicios Sociales y /o el Trabajo Social, y por consiguiente, si las personas que las viven se ven ellas mismas o las ven los demás, como candidatas de derecho a dichos servicios. Podrían verse y/o verlas como candidatas a entrar en una prisión, a recibir atención médica o la a la ayuda de un sacerdote.

Entendemos que la Información, en el sentido más amplio, se sigue atribuyendo en el marco de la ley, a los Centros de Acción Social/Trabajo Social, por el Servicio o Programa de Información y Orientación. Asimismo, la información sobre la atención desde el SAAD, vendrá también dada desde los diferentes organismos competenciales de las CC.AA. en el caso de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, desde las Gerencias Territoriales de Servicios Sociales.

La información, orientación y asesoramiento que constituye una de las prestaciones esenciales, se refiere a situaciones personales y grupales, que no pueden resolverse sólo con la información puntual o mediática (analizar y cuestionar el funcionamiento sociopolítico supone sin duda el primer elemento de prevención frente a manipulaciones interesadas) (REYZÁBAL, 2002: 26) de cada uno de los recursos, sino a través de estrategias que utilizando una adecuada pedagogía social, mediante el trabajo simultáneo con el individuo, las Instituciones y el entorno, incrementen su capacidad de adaptación mutua y la autonomía de personas, grupos y comunidades, para acceder y usar los recursos sociales y hacer efectiva a través de ellos, la igualdad de oportunidades a la que tienen derecho.

Así, la información, orientación y asesoramiento no es sólo una función ordinaria del Sistema, sino que supone una prestación esencial inicial y/o permanente, para facilitar, el acceso a los recursos desde una perspectiva de igualdad de oportunidades: potenciar el auto conocimiento de las carencias, frustraciones, miedos, aspiraciones, etc., y ayudar a buscar respuestas y alternativas vitales válidas supone un ejercicio de libertad, y sirve como antídoto contra acciones propagandistas. Un objetivo clave desde el Trabajo Social debe ser romper la tendencia a la aceptación pasiva de cualquier mensaje por verosímil que parezca; fomentando una actitud crítica que lleve a los ciudadanos y usuarios a buscar en fuentes lo más diversas posibles aquellos aspectos que los confirmen o desmientan.

Por ello, en la prestación/actividades de información, orientación y asesoramiento (conjuntamente con el usuario), deben entenderse incluidos los siguientes aspectos (PUIG i CRUELLS, 2008): a) ampliar el sentido de la demanda, b) relacionar y vincular la

necesidad del recurso con el contexto social, familiar y personal del usuario y, c) situar el recurso en su capacidad real de apoyo.

Con la información y orientación, va inseparable el asesoramiento y la canalizaran hacia otros servicios. Es decir la *Información*, es un requisito para la *Prestación* y por lo tanto, para la *Elección*.

Pero si de gran importancia y trascendencia tienen los derechos anteriores, en su configuración como derechos subjetivos, es de gran relevancia el derecho de los beneficiarios a elegir entre las alternativas existentes y propuestas en el marco de la atención recibida en su momento. Es importante señalar aquí, que tienen derecho a la información y a la elección los individuos (o sus representantes) los grupos y las instituciones.

Respecto al *derecho de elección*, se plantean dudas en cuanto a la intencionalidad de los términos empleados por los legisladores, y que merecen un estudio jurídico más profundo que el que es posible realizar en el marco de la presente comunicación, y son: a) las prestaciones económicas vinculadas, serán la prestación a optar sólo cuando no sea posible el acceso a un servicio público o concertado; lo que indica que la prestación en su modalidad económica es desechada como ideal; circunstancia que indica que el derecho de elección, es un derecho limitado<sup>7</sup>. El texto legal es coherente con esta preferencia por los servicios, pues ya en la Exposición de motivos, señala “la consideración de los servicios sociales como elemento significativo del sistema productivo. Así se reconoce la capacidad generadora de riqueza y empleo de las actividades económicas que se realizan para la dispensación de servicios sociales”. Este planteamiento, puede ser aceptado en sus términos siempre que la generación de “riqueza y empleo” para unos, no sea en detrimento de “la pérdida de dignidad” para otros, refiriéndonos en este momento al concepto de dignidad en su acepción clásica, que señala que “ningún ser humano ha de ser medio para los fines de otros”.

Respecto a la información, podemos decir que es una demanda constante en todos los familiares de los enfermos y personas en situación de dependencia, sea cual sea el tipo o la causa de aquella. El silencio, los datos escasos y demasiado técnicos, la brevedad en los encuentros entre los profesionales y los familiares llevan a estos a experimentar sentimientos de soledad, desorientación, intranquilidad, incompreensión, decepción, ansiedad, preocupación, ...; asimismo, los familiares demandan que en la información que se dé, no sólo se tenga en cuenta la frecuencia, la duración del encuentro o la

---

<sup>7</sup> La preferencia por los servicios en detrimento de las prestaciones económicas es defendida por muchos profesionales del trabajo social, situación puede estar indicando la tendencia de dichos profesionales a constituirse en jueces respecto a la valoración de lo “mejor” para los usuarios; convirtiéndose tal posicionamiento en un dilema ético a resolver por la propia profesión.

accesibilidad a los conceptos y terminología empleada, sino que dan mucha importancia al modo y lugar en que se informa: la comodidad, la calidez, la empatía, la comunicación no verbal” (ALONSO SANGREGORIO, 2008).

La pertinencia de la información que ha de recibir las personas titulares de los derechos, no debe ser únicamente valorado y decidido por los profesionales; han de opinar también y de forma activa y normalizada los sujetos afectados individualmente o asociados, logrando así, lo que actualmente se denomina empoderamiento, siguiendo a RODRÍGUEZ BELTRÁN (2005: 56), se define el empoderamiento como “el proceso por el cual, los individuos obtienen control de sus decisiones y acciones relacionadas con su situación vital (no olvidemos el papel de la familia como representante e intérprete), expresan sus necesidades y se movilizan para obtener mayor acción política y social para responder a sus necesidades, a la vez que se involucran en la toma de decisiones para el mejoramiento de su salud (y de la comunidad)”.

## 2. El derecho al control de la propia información y la protección de la intimidad

El *derecho a la intimidad* se configura en la jurisprudencia constitucional como condición *sine qua non* de la libertad y del pleno desarrollo de la persona, “desde un punto de vista teleológico (...) incorpora la protección de la vida privada como garantía de la libertad y de las posibilidades de autorrealización del individuo” (SS.T.C. 202/1999, F.J. 2º). El bien jurídico protegido por el derecho a la intimidad es la esfera más interna del individuo, en la que se encuentran sus sentimientos y pensamientos más profundos; en definitiva, nuestras convicciones más profundas que conforman el núcleo duro de nuestra intimidad” (TARODO SORIA, 78: 246).

Al evaluar las distintas variables relativas a la seguridad de los sistemas de información, hay que tener en cuenta que en las mismas inciden importantes aspectos jurídicos (SANTODOMINGO, 1997: 20). El derecho a la información y el derecho a la intimidad, constituyen dos caras de una misma moneda que inciden de forma directa en los aspectos relativos a la seguridad de la información. *El derecho a poseer información sobre uno mismo* es un derecho inalienable de la persona: en este caso hablamos del derecho a acceder a bancos de datos, cuando éstos contengan información sobre uno mismo. Por su parte, el derecho a la intimidad es un derecho que compete a toda persona a tener una esfera reservada en la cual desenvolver su vida, sin que la indiscreción ajena tenga acceso a ella. Cuando la información se integra en un sistema mecanizado, ambos derechos, a la información y a la intimidad, han de ser objeto de aplicación cuando es necesario abordar los aspectos de la seguridad de esa información.

España firmó en su momento el Convenio sobre Protección de Datos (Convenio 109 del Consejo de Europa); para ratificar dicho Convenio se hizo necesario promulgar una Ley en materia de protección de datos<sup>2</sup> Dicha ley cumplía con un mandato constitucional que se inserta de lleno en el área de los derechos y libertades al desarrollar el artículo 18.4 de la CE en materia de protección de datos y el 105.B en materia de acceso a ficheros.

Ha de establecerse un equilibrio entre el *derecho a la prestación* de los servicios y que requiere y obliga a la facilitación de información a la Administración pública por parte de las personas beneficiarias del sistema (el Art. 12 relativo a las obligaciones de las personas en relación con la prestación de los servicios sociales, establece como tal: “facilitar la información veraz y completa sobre sus circunstancias personales, familiares, sociales y económicas (...) a presentar documentos fidedignos (...) y a comunicar las variaciones relevantes”) y el *derecho a la intimidad* que debe salvaguardarse mediante la protección de dicha información. La Administración se enfrenta para prestar los servicios organizados, con la necesidad de manejar cada vez mayores volúmenes de información; pero ha de ser información adecuada, entendiendo por tal la información: clara, precisa, oportuna, completa, de fácil acceso y sobre todo, necesaria.

### 3. El derecho de prestación

El hecho de llegar a ser un usuario de los Servicios Sociales nos enfrenta con la realidad de dejar de serlo. Si bien, dicha situación que se da (o es deseable que se de, en el marco de la ayuda y la rehabilitación social), no les ocurrirá a las personas en situación de dependencia, posiblemente hasta su fallecimiento. Esta situación debe ser reconocida y comprendida tanto por el usuario como por el trabajador social, ya que el proceso o la relación entre ambos es interactiva, es decir hay una mutua influencia entre ellos en un permanente cambio.

Es muy probable que el modelo seguido hasta ahora en el marco de los servicios sociales haya sido en muchos casos, un modelo basado en el “ideal científico-técnico”, o como señala PAYNE (1995: 36), un modelo “catalítico”<sup>7</sup> “en el que un competente profesional trabajador social ayuda a resolver o paliar los problemas de un inexperto usuario. Este modelo que también podemos denominar “médico” es criticado porque conduce a una ayuda fragmentada que se ofrece de acuerdo con unas intervenciones que tratan a los usuarios como problemas en vez de seres integrales y porque se caracteriza por la poca comunicación e identificación con los usuarios en el proceso de ayuda, lo que consecuentemente reduce la independencia y el poder personal. Dicho modelo debe ser sustituido por otro en el que se viese a cada cual responsable de una sana existencia y en el que la misión de los profesionales sea la de facilitar procesos en los que la interacción

---

<sup>7</sup> Ley Orgánica sobre Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal, de 29 de octubre de 1992

<sup>7</sup> Payne le da el nombre de catalítico por su semejanza con la catálisis que, es una reacción química que se produce por la presencia de varias sustancias junto a un cuerpo llamado catalizador. Dicha reacción consiste en una transformación de las sustancias que no ocurriría si el catalizador no estuviese presente; retomando el catalizador, al final del proceso su estado original. Payne, utiliza esta imagen al entender que la Administración, los Servicios Sociales y los profesionales, no modifican su interpretación de la realidad ante tendencias y formas de vida diferentes; produciéndose una lentitud y/o pasividad en la transformación adecuada de la acción social. en todo caso muchos de los cambios producidos vienen dados por el propio cambio social, pero no por la participación y relación con los usuarios. (PAYNE, M.,1995).

de una variedad de factores personales sea tratada y contrastada con vistas a conseguir un ambiente más saludable para todo el mundo (WEICK, 1981: 140).

Ha de evitarse pues, el riesgo de sustituir la intervención psicosocial, por el cumplimiento, más o menos activo o pasivo, de los derechos administrativos. Corremos el riesgo de quedarnos únicamente en términos de intervención normativa, de acuerdos contractuales, de prestaciones, de servicios, de procedimientos. El qué hay que hacer desplaza al por qué. Se sustituye así al tratamiento por la vigilancia, las explicaciones profundas (*información, orientación, apoyo, clarificación, contención*) por la recopilación de pruebas. Todo ello puede conducir al riesgo de limitar la visión del individuo usuario a objeto de la administración, a un consumidor más, en lugar de un miembro activo de la sociedad de la que forma parte (DE LA RED, 2000: 439) (aquí se vincula el derecho de prestación con el derecho de participación (el empoderamiento como clave para la no cosificación).

La Ley de Servicios Sociales de Castilla y León que se analiza, puede ser un marco adecuado para que la intervención sea planteada desde modelos integrales, ecológicos y participativos. Los Servicios Sociales y el Trabajo Social requieren de la acción y del actor; desde la certidumbre de los *derechos y prestaciones*, pero también aceptando la incertidumbre de la intervención profesional cuando se conduce con la implicación de las personas, con sus características propias y su capacidad de autodeterminarse.

#### 4. El derecho de participación

Participar significa etimológicamente “tomar parte” En el ámbito personal es decidir lo que conviene a la propia vida (elegir, optar) y desde la perspectiva social decidir sobre el proyecto histórico y destino de la comunidad.

La participación encierra derechos y obligaciones tanto para las personas como para las instituciones. Constituye un deber desde la ética y justicia social el contribuir y colaborar según la propia capacidad y la necesidad ajena. Los requisitos para una participación responsable y eficaz son: que la persona sea libre, que esté informada (vemos aquí la idea ya mencionada de la imposibilidad práctica de separar unos derechos de otros en la vivencia de los mismos) y que esté capacitada (tanto jurídica como intelectualmente); y por último, la participación debe ser organizada y subordinada al bien común.

La participación ciudadana es un elemento definitorio del Trabajo Social desde sus inicios y que se plasma en la propia definición del Trabajo Social y en el Código Deontológico de la profesión. La defensa de los Derechos Humanos, la justicia social y el desarrollo social han sido y son valores y referentes éticos sustantivos en el Trabajo Social, sólo alcanzables a través de la plena ciudadanía, es decir, mediante el compromiso con la consolidación y ampliación de los derechos y libertades individuales, sociales y políticos.

Así, una de las competencias generales señalada en el Libro Blanco del Título de Grado de Trabajo social es la de “contribuir a la ciudadanía activa mediante el empoderamiento y la garantía de los derechos sociales, llevando a la población a participar en la formulación de las políticas sociales para que puedan tomar sus propias decisiones (...), siendo necesario para ello el fomento de la participación”.

## CONCLUSIONES

Como primera y más importante conclusión, quiero resaltar la idea ya mencionada supra, de la imposibilidad de separar desde una perspectiva práctica la realidad y vivencia de los derechos presentes en la Ley: información, elección, privacidad, prestación, participación, al ser todos ellos elementos constitutivos del concepto y realidad que hemos venido denominando empoderamiento (empowerment), y cuya materialización dista mucho de ser una realidad en estos momentos.

En la década de los setenta se comienza a hablar de la “sociedad de la información”; el eslogan “*la información es poder*” vino a abanderar toda una serie de cambios que iban a configurar nuevas pautas sociales, motivadas por el auge del sector servicios. Estos cambios quedan reflejados en las diferentes leyes y normativa mencionadas a lo largo del estudio. La intervención profesional en los servicios sociales exige una reflexión sobre los presupuestos de la capacidad analítica de los usuarios. Se debe potenciar la capacidad para proponer alternativas con la participación de los sujetos en la intrincada trama donde se correlacionan las fuerzas sociales, en las dimensiones de identidad, autonomía y ciudadanía que sostienen el proceso de empoderamiento y constituyen los objetivos de la acción para una sociedad plural del siglo XXI.

Otra conclusión importante a resaltar, es que el avance de los derechos sociales, en el marco de los Servicios Sociales, discurre por la vía del reconocimiento de la ciudadanía, que puede estar acelerando una propuesta integral de derechos subjetivos.

Para finalizar pero con matiz de gran importancia, es importante hacer una última referencia a los derechos subjetivos presentes en la ley. Como se ha reseñado hasta el momento, en el texto de la Ley de Servicios Sociales de Castilla y León, se habla en su Art. 2 del “Derecho subjetivo a las prestaciones esenciales del sistema cuando se cumplan los requisitos de acceso al mismo, y no así a las prestaciones consideradas (...) pudiéndose reclamar por vía administrativa y jurisdiccional el cumplimiento y efectivo ejercicio del derecho subjetivo. Haciendo referencia asimismo, dicho artículo a la tutela judicial. Si bien, en el artículo 11, al hacer referencia a los “Derechos de las personas en relación con la prestación de los servicios sociales”, se emplea la expresión *derechos específicos*, desapareciendo el término *subjetivos* para calificar los mismos. Puesto que el listado de derechos reseñado se refiere principalmente a derechos relacionados con principios y procedimientos, nos hace pensar que dicha omisión no es un error técnico sino una

omisión consciente. No obstante, en otros foros y por otros profesionales, puede ser analizada con mayor conocimiento y autoridad esta distorsión.

#### BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

- ALONSO SANGREGORIO, M. (2008) “Visión de la familia como afectada y recurso en la atención a la dependencia”, en *I Jornada Técnica para la atención a personas con grave discapacidad y para la promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia*, del Centro de Referencia Estatal de San Andrés del Rabanedo, León. Material multicopiado.
- CÓDICO DEONTOLÓGICO DE TRABAJO SOCIAL (2012). Edit. Consejo General del Trabajo Social.
- CORETH, E (1987), “¿Qué es el hombre? Esquema de una filosofía antropológica”, Edita Herder, Barcelona
- DE LA RED, Natividad. (2000), “Derechos sociales y responsabilidad del Trabajador Social”, en *Relaciones Humanas y Nuevas Tecnologías*, Tercer Congreso Escuelas Universitarias de Trabajo Social, Zaragoza
- GARCÍA HERRERO, G y RAMÍREZ NAVARRO, J-M. “Los Nuevos Servicios Sociales”, Edit. Certeza, Zaragoza, 1992
- LACAN, J.(2003), “La ética en el Psicoanálisis”, Edit. Paidós, Barcelona
- Ley 18/1988, de 12 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León,
- Ley Orgánica de 1992, de 29 de octubre, sobre Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal,
- Ley 39/2006, de 14 de diciembre de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia. 16/2010,
- Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León,
- MOLLEDA FERNÁNDEZ, E. (2008), ¿Qué hacer para hacer bien? : Ética y Trabajo Social” Rev. Política Social y Servicios Sociales”, Edit. Consejo General de Colegios de D.T.S., Madrid
- TADORO SORIA, Salvador. (2005), “Libertad de conciencia y derechos del usuario de los servicios sanitarios”. Edita Universidad del País Vasco. Zarauz
- PAYNE, M. (1995), “Teorías contemporáneas del Trabajo Social. Una introducción crítica” Editorial Paidós, Barcelona
- PUIG I CRUELLS, C. (2008), “La Intervención social: más allá del recurso y más cerca del vínculo” en *Revista de Servicios Sociales y Política Social* número 82. Edit. Consejo General de Colegios Oficiales de D.T.S. Madrid
- VAZQUER CABALLERÍA, M. (2002), “La Acción Social”. Edit. Tirant lo Blanch, Valencia.



LA COMUNICACIÓN A TRAVÉS DE LAS TIC  
EN EL TRABAJO SOCIAL  
D<sup>a</sup> Begoña García Álvarez  
y D. Samuel Núñez Pestaña



## LA COMUNICACIÓN A TRAVÉS DE LAS TIC

### 1.-QUÉ SON LAS TICS.

Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) son todas aquellas herramientas y programas que tratan, administran, transmiten y comparten la información mediante soportes tecnológicos.

La informática, Internet y las telecomunicaciones son las TIC más extendidas, aunque su crecimiento y evolución están haciendo que cada vez surjan cada vez más modelos.

### 2.-PARA QUE SIRVEN LAS TIC.

Suponen un fácil acceso a la información en cualquier formato y de manera fácil y rápida. Se pueden señalar como características principales:

1. **Inmaterialidad.** La digitalización nos permite disponer de información inmaterial, para almacenar grandes cantidades en pequeños soportes o acceder a información ubicada en dispositivos lejanos.

2. **Instantaneidad.** Podemos conseguir información y comunicarnos instantáneamente a pesar de encontrarnos a kilómetros de la fuente original.

3. **Interactividad.** Las nuevas TIC se caracterizan por permitir la comunicación bidireccional, entre personas o grupos sin importar donde se encuentren. Esta comunicación se realiza a través de páginas web, correo electrónico, foros, mensajería instantánea, videoconferencias, blogs o wikis entre otros sistemas.

4. **Automatización de tareas.** Las TIC han facilitado muchos aspectos de la vida de las personas gracias a esta característica.

### 3.- LAS HERRAMIENTAS EN LA WEB

- **Blogs:** Sitio Web en donde uno o varios autores desarrollan contenidos. Suelen tener una temática específica. El autor escribe con total libertad y la temática es particular
- **Twitter:** Esta nueva forma de comunicación, permite a sus usuarios estar en contacto en tiempo real con personas de su interés a través de mensajes breves de texto

- **Youtube:** Ofrece un servicio gratuito para compartir videos.
- **Facebook:** es una red que conecta personas con personas: Ofrece un servicio gratuito para compartir videos.

#### **4.- VENTAJAS DE LAS TICS EN EL TRABAJO SOCIAL**

- Agilidad para buscar recursos que sea de necesidad para el usuario.
- Capacidad de almacenar información y acceder a ella de manera ligera y eficaz.
- Comunicarnos con otros profesionales de cualquier lugar geográfico.
- Enviar y recibir información sobre algún tema concreto.
- Estar al día de la información que nos pueda ayudar para realizar nuestro trabajo.

#### **5.- RETOS PARA EL BUEN USO DE DE LAS TIC EN EL TRABAJO SOCIAL**

- Necesaria actualización en el uso y manejo de las TIC acorde a las realidades emergentes.
- Realizar un uso eficaz de las TIC integradas en los procesos de gestión del trabajo social que facilite y contribuya a la sistematización de la información, oportuna, eficaz y rigurosa.
- Optima utilización de las herramientas virtuales, que contribuyan al desarrollo de la profesión y su estrecha relación con otras disciplinas.
- y por último que el uso de las TIC sirva de acercamiento a la población del conocimiento de otras realidades sociales que faciliten su integración a un mundo global de desarrollo humano.

El reto fundamental al que no hemos de enfrentar es el del acercamiento y buen uso de las TIC sin separarnos de las personas. **Nunca un instrumento tecnológico debe sustituir el contacto y comunicación con las personas para las que trabajamos.**

## BLOGS DE TEMATICAS SOCIAL Y TRABAJO SOCIAL

- Vademecum Social
- <http://vademecumsocial.blogspot.com.es/>
- Pienso luego insisto
- <http://piensoluegoinsisto-bbb.blogspot.com.es/>
- TrabajoSocial2.0
- [:http://trabajosocialdospuntocero.blogspot.com.es/](http://trabajosocialdospuntocero.blogspot.com.es/)
- Trabajo Social y Tal:
- <http://trabajosocialytal.blogspot.com.es/>
- Pasión por el trabajo social <http://pasionporeltrabajosocial.blogspot.com.es/>
- Espacio de reflexión sobre servicios sociales y política social:
- <http://espacioservisoci.blogspot.com.es/>
- Las tribulaciones de un chino en Servicios sociales:
- <http://tribulacioneschino.blogspot.com.es/>
- Soy Trabajo Social:
- <http://www.soytrabajosocial.com/>
- No es país para viejos
- <http://trinitasocial.blogspot.com/>
- La raíz de la mandragora
- <http://raizmandragora.blogspot.com/>
- El blog de Pablo de la Rosa Gimeno
- <http://pablodelarosa.blogspot.com/>
- Israel Hergon
- <http://www.israelhergon.com/>
- Re-visión de Trabajo social
- <http://re-visiondeltrabajosocial.blogspot.com/>
- Trabajo Social
- <http://bibliotecatrabajosocial.blogspot.com/> El desmán perdido
- <http://eldesmanperdido.blogspot.com/>
- Trabajo social en Cuenca
- <http://trabajosocialencuenca.blogspot.com/>
- Me siento trabajadora social y mucho más
- <http://mesientotrabajadorasocial.blogspot.com/>
- Trabajo social en la red
- <http://trabajosocialnarede.wordpress.com/>
- Aldea gala
- <http://aldeagala.wordpress.com>

### BLOGS DE EDUCACIÓN SOCIAL

- [www.edusoesfera.com](http://www.edusoesfera.com), Planeta de Blog de Educación Social.
- <http://miradasocialbierzo.blogspot.com.es/>, Mirada Social.
- <http://educadorsocialenalaska.blogspot.com.es/>, Educador Social en Alaxka.
- <http://brunorod.blogspot.com.es/>, un Educador Social de Bragança (Portugal).
- <http://anacrigonzalez.blogspot.com.es/>, que los cuentos te acompañen.
- <http://educacionsocialasturias.wordpress.com/>, paranoias de un Educador y de una Educadora Social.
- <http://mujeres.blogspot.com.es/>, mujeres de Asturias.
- <http://gradoeduso.wordpress.com/>, grado de Educación Social.
- <http://educadoraenapuros.blogspot.com.es/>, Educadora Social en apuros.
- <http://educacionxocial.blogspot.com.es/>, Educación Xocial.
- <http://edusotv.blogspot.com.es/>, Educación Social y TV.
- <http://www.educablog.es/>, blog sobre Educación Social.
- <http://diariodeunachicaconsindromededown.blogspot.com.es/>, diario de una chica con síndrome de down.
- <http://javier-paniagua.blogspot.com.es/>, desde el Otero.
- <http://hombrescontraelmaltrato.blogspot.com.es/>, cien autores/as contra el maltrato.
- <http://chicass10.blogspot.com.es/>, chicas 10.
- <http://astorgaenigualdad.blogspot.com.es/>, Astorga en igualdad.

EL TERCER SECTOR DENTRO DE LOS  
SERVICIOS SOCIALES DE LA COMUNIDAD.  
UN MODELO DE ATENCIÓN A PERSONAS  
MAYORES O DEPENDIENTES.  
EL PAPEL DEL TRABAJO SOCIAL

Caser Residencial



**Resumen:** En la presente comunicación, se analiza la evolución experimentada por el Estado de Bienestar, desde sus orígenes hasta la actualidad, teniendo en cuenta el papel que han tenido tanto los agentes públicos como los privados. Prestando especial atención al actual modelo de atención a personas mayores y/o dependientes, y al imprescindible papel del trabajador social en él.

**Palabras clave:** Estado de Bienestar, crisis económica, tercer sector, y trabajo social.

### **1.- Breve reseña a los orígenes del Estado de Bienestar, sus modelos y el desarrollo en España.**

El Estado de Bienestar constituye un modelo ideal de provisión universal de servicios sociales, tiene como finalidad, asegurar la protección social de las personas otorgándoles el derecho a la salud, vivienda, educación, servicios sociales, pensiones por discapacidad, maternidad, viudedad, pensiones de retiro, empleo, la protección de éste y al mismo tiempo, asegurar un ingreso económico durante los períodos de desempleo.

Los antecedentes históricos más relevantes sobre los principios que dieron origen al Estado de Bienestar, los encontramos en las aportaciones de **Thomas Hill Green**. En su planteamiento de las obligaciones del Estado, se percibe una postura liberal, pragmática y de gran influencia en su época.

Otros teóricos, sin embargo, afirmaron que la aparición de la clase obrera moderna hizo que tanto la socialdemocracia como el Estado moderno de bienestar fueran no sólo posibles, sino necesarios. Esencialmente por los peligros de la depresión económica moderna y el desempleo masivos, pero también debido al poder organizado de los sindicatos y de los partidos obreros. Así los autores marxistas sostenían que el auge de la producción a gran escala y su difusión en la economía, creaban nuevas posibilidades para el poder estructural de la clase obrera, asegurando que la lucha de ésta, era la llave de las jaulas de acero de la fábrica social.

Para la operatividad del Estado de Bienestar se requiere un alejamiento del modelo del liberalismo económico puro, o lo que hoy conocemos como neoliberalismo y cuyos efectos fueron devastadores durante su aplicación en países Latinoamericanos.

El Estado neoliberal, vio el comienzo de una alternativa a éste, con el capitalismo renano y la construcción del Estado alemán impulsado por Bismark a finales del siglo XIX. Su aparición dio respuesta a las carencias y pobreza social propias de la revolución proletaria iniciada en la ex Unión Soviética, demostrando una vez más, que un Estado débil y no regulador de los ciclos económicos, perjudica más a la economía que cuando interviene para superar sus imperfecciones y asimetrías.

Posiblemente el modelo más adaptado al liberalismo con fundamento en sus principios de carácter social, fue la política económica inspirada a partir de las **teorías de Keynes**, y llevada a la práctica por **Roosevelt en Estados Unidos**, donde al concluir

la **Segunda Guerra Mundial**, durante el período de la reconstrucción de Europa Occidental, se dieron la oportunidad de extender el modelo keynesiano y el Estado de Bienestar como un medio de contención del comunismo y de los efectos de la naciente Guerra Fría.

El Estado de Bienestar, como se le conoce, ha vertebrado la convivencia social y ha marcado la pauta del progreso económico de los distintos países desarrollados en los que se denomina economía mixta de mercado. Esta realidad ha afectado también, y de manera decisiva, al propio Estado, que se ha transformado con el correspondiente refrendo constitucional en la mayoría de los casos, en Estado Social de derecho.

El Estado de Bienestar, debe hacer referencia a la provisión de servicios, pero para ello los Estados deben de ser libres de corrupción, eficientes, eficaces, versátiles y de calidad. Como hemos dicho antes, es un modelo ideal donde el Estado asume o debe asumir la responsabilidad efectiva del bienestar de sus ciudadanos en cuanto a: educación, empleo, vivienda y seguridad social. Pero este sistema de seguridad por sí solo no es suficiente, además debe de ser universal y cubrir a todas las personas sin distinción alguna.

Es importante realizar un análisis de los modelos del Estado de Bienestar existentes en Europa, ya que es frecuente mencionar que hay un solo modelo social europeo en contraposición con el modelo social existente en Estados Unidos. Lo cierto es que la realidad es mucho más compleja, habiendo distintos modelos sociales en el seno de la Unión Europea.

A pesar de que cada país, tiene particularidades específicas, se pueden distinguir cuatro modelos distintos de acuerdo con Albert:

- **El nórdico**, conocido como socialdemócrata: aplicado en países como Dinamarca, Finlandia, Suecia y Holanda. Destacado especialmente por **Pampillón** (2008) como el tipo de modelo que debería de servir de ejemplo para el resto de países por su eficiente desarrollo económico.
- **El continental**, conocido como modelo bismarkiano o conservador: aplicado por países como Austria, Bélgica, Francia, Alemania y Luxemburgo.
- **El anglosajón** o modelo liberal: llevado a cabo principalmente en Irlanda y Gran Bretaña, pero desarrollado también en EE. UU, Canadá y Australia.
- **El mediterráneo** o modelo sureño: aplicado en países como Grecia, Italia, Portugal y España.

En general los distintos modelos comparten un nivel alto de protección social y su característica principal consiste en la provisión universal basada en la ciudadanía, es decir, el acceso generalizado al bienestar social y a la seguridad social e incluso a las prestaciones o a las llamadas subvenciones sociales.

En lo referente al mercado laboral, estos países se caracterizan también por canalizar importantes inversiones relativas a fomentar políticas activas de nichos de empleo, con el objetivo de propiciar la reinserción rápida de las personas en el mercado

de trabajo, siempre bajo la ideología del pleno empleo. Poseen además un elevado número de empleos públicos, pero que están relacionados con la inversión en infraestructuras para la universalización de los servicios. Y los sindicatos, suelen ser independientes a los partidos, contando con una elevada afiliación y un importante poder de decisión en las políticas laborales y de consumo.

A continuación pasamos a explicar brevemente los principales puntos de cada uno de estos modelos.

**El modelo continental** es el que da una mayor importancia a la proporción de gastos orientados a las pensiones, basándose en el principio de seguridad y en un sistema de subsidios no condicionado a los antecedentes laborales. Es un modelo altamente organizado, con una arraigada conexión entre la economía y la sociedad, que se caracteriza porque los beneficios sociales no constituyen derechos universales y el Estado sólo proporciona beneficios cuando las familias no pueden conseguirlo por sí mismas. Este tipo de sistema de bienestar implica un trabajo formal y el pago de un seguro social, haciéndolo así más corporativo.

**El modelo anglosajón** se caracteriza por menos prestaciones o subvenciones que los demás y por una asistencia social de tipo “*last resort*” más importante. Los subsidios por su parte se dirigen en mayor medida a la población en edad de trabajar y en menor medida hacia los pensionistas, siendo el acceso a los mismos condicionado a los tiempos de cotización. En este modelo se pone más énfasis en el mercado de trabajo y los gastos en políticas activas son relativamente más importantes. Entiende la pobreza como un problema del individuo y no como un problema estructural de la sociedad, de tal forma, que la asistencia social del Estado es mínima, actuando como medida de último recurso para asegurar una asistencia básica del individuo, porque los beneficios que reciben, dependen fundamentalmente de sus propios ahorros. Estas son las razones por las que hasta la fecha han sido países con una mayor dispersión de la renta y un mayor número de empleos con bajos salarios, lo que se traduce finalmente en una menor tasa de desempleo.

Continuando con esta breve reflexión, podemos decir que el **modelo mediterráneo** corresponde a los países que han desarrollado un Estado de Bienestar más tardíamente (años setenta y ochenta). Se trata de un modelo social basado en amplios gastos en pensiones y escasa inversión en asistencia social, dada las pocas posibilidades de empleabilidad y de sueldos no tan amplios como en los países nórdicos. En estos países, se da una mayor segmentación de los derechos y status de las personas que reciben los subsidios, lo cual, se refleja en un acceso condicionado a las prestaciones. Este modelo tiene como base la familia, la cual resulta imprescindible en la provisión del bienestar social de sus ciudadanos (Hillment 2001). Participa de características del modelo continental en lo que se refiere a la protección de los jubilados, y también coexisten en él prestaciones del modelo socialdemócrata, como son las sanitarias o las educativas. En este modelo además, los sindicatos tienen una presencia importante en el mercado de trabajo, teniendo como resultado una menor dispersión de los salarios.

Por último, hablaremos del **modelo nórdico**, el cual recomienda un Sistema de Seguridad Social unitario, financiado a través de las contribuciones de todos los ciudadanos, del Estado y de los empleadores, aunque con una cobertura universal ante contingencias como la enfermedad, el desempleo y la vejez; de ahí, su elevada recaudación fiscal correspondiente a impuestos y contribuciones sociales. Presenta el nivel más alto de protección social y su característica principal es la provisión universal basada en el principio de ciudadanía, es decir, que existe un acceso generalizado y con menos condiciones, a las prestaciones sociales. En lo que respecta al mercado de trabajo, estos países se caracterizan por realizar importantes gastos en políticas activas con los objetivos de erradicar el desempleo, y realizar una rápida reinserción en el mercado de trabajo de aquellas personas desempleadas. Al igual que el modelo mediterráneo, los sindicatos tienen una elevada filiación y un importante poder de decisión. Por otro lado, estos estados son relativamente homogéneos en términos de etnicidad y religión y con una larga tradición democrática, de respeto a los derechos humanos y al estado de derecho, por ello han sido y son pioneros en mucha de la legislación social.

Dejando a un lado las particularidades de cada modelo, podemos decir que en líneas generales todos ellos gozan de las virtudes esenciales del Estado de Bienestar, las cuales pasamos a enumerar a continuación:

- Es **humanitario** por naturaleza, porque parte de la premisa de que ninguna persona, por el simple hecho de serlo, debe sufrir innecesariamente.
- Es **democrático** y propicia la gobernabilidad, porque son los votantes los que favorecen la extensión gradual de la protección social.
- Se basa en **principios éticos** de reciprocidad y universalidad.
- Fomenta **el interés mutuo y la solidaridad** entre las personas.
- Su intervención favorece los **programas sociales** e incrementa la creación de empresas socialmente responsables, en lo económico, lo laboral y lo ecológico.
- Permite la consolidación de los fines de estos programas sociales, cuyos objetivos fundamentales son la **educación, la vivienda, el trabajo y la seguridad social**.

Pero si tenemos que destacar algo del Estado de Bienestar, quizás sea el logro histórico más importante que haya alcanzado, que ha sido la institucionalización de los llamados derechos sociales (pensiones, subsidios, ayudas) en determinadas circunstancias, y un conjunto de servicios sociales, de entre los que destacan los educativos y los sanitarios.

Si nos centramos en el caso español, hay una tesis ampliamente compartida dentro de las ciencias sociales de nuestro país, y es que el Estado de Bienestar fue fruto histórico de la transición política, y que el sistema de protección social se desarrolló bajo los impulsos sociales y políticos de dicho período. Por ello debemos buscar los fundamentos históricos de nuestro Estado de Bienestar en el período 1964-75 durante el cual se constituye el entramado institucional de los diferentes sistemas de protección social que, sin modificaciones importantes, llegan hasta la actualidad. Pero esto lo desarrollaremos en profundidad en el siguiente punto.

## 2.- La prestación de los servicios a la comunidad en España: recursos públicos, tercer sector y empresa privada.

El establecimiento del **Sistema Público de Servicios Sociales en España** se ha desarrollado de un modo tardío tanto respecto del contexto europeo como del resto de sistemas de protección del estado español. A pesar de que podamos encontrar instituciones públicas de carácter benéfico-asistencial en la España franquista, no es hasta principios de los años ochenta cuando podemos empezar a hablar de un Sistema Público de Servicios Sociales, entendido como una red de protección de la política social, fruto de los profundos cambios que fue necesario acometer en esa época.

En ese sentido, aunque fue en los años ochenta cuando se marcaron las directrices de lo que sería el sistema, creemos interesante incluir referencias de algunas experiencias y antecedentes de los años sesenta y setenta, que fueron germen de cambios y también condicionantes del proceso posterior. Desde este punto de vista, hubo factores como: el crecimiento sin precedentes de las demandas sociales durante la transición, la herencia de las instituciones de acción social franquistas, las grandes transformaciones de la administración pública española y de los profesionales de la acción social, y el contexto internacional de cuestionamiento del Estado de Bienestar, que han sido fundamentales para la realidad de los Servicios Sociales en España.

Sabemos que al terminar el franquismo, la realidad del sector público en el campo de la acción social estaba dominada por la existencia de **instituciones de beneficencia**, asistencia u otras formas de protección social peculiares, caracterizadas todas por:

- Predominio del carácter y la orientación benéfica.
- Espíritu paternalista.
- Mantenimiento de la idea de ayuda individual, y práctica del modelo de trabajo de caso, casi en exclusividad.
- Ausencia de orientación preventiva y de apoyo a la autonomía personal.
- Gestión burocrática y falta de vinculación con la vida comunitaria.
- Ausencia de una consideración técnica de los problemas.
- Predominio de centros privados como consecuencia de la inhibición en muchos casos de la iniciativa pública.
- Descoordinación, falta de planificación y estructuración del sistema público.
- Financiación marginal.

Este es el complejo panorama sobre el que se tendría que trabajar, para intentar hacer realidad un nuevo modelo de servicios sociales que garantizase la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y que contribuyese a su autonomía y realización personal. A partir de ese momento se va a producir un profundo replanteamiento de la política de asistencia social y un acelerado cambio en la concepción del modelo de Servicios Sociales que se quiere construir. Así si seguimos una secuencia cronológica nos encontramos que:

El **15 de Abril de 1977** se establece la unificación de competencias de la Administración Central, creándose la **Dirección General de Asistencia y Servicios Sociales**. Un año después en **Noviembre de 1978** se crea el Instituto Nacional de Servicios Sociales (**INSERSO**), para la gestión de servicios complementarios de las prestaciones del sistema de seguridad social, y que asume la asistencia a pensionistas y la recuperación y rehabilitación de personas con discapacidades físicas y psíquicas. Hasta 1983, no llega el tratamiento constitucional de los servicios sociales y la configuración del estado autonómico con la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas, siendo este último hecho determinante para la configuración del sistema.

Así mismo, con la promulgación en **1985 de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local** (que define las competencias municipales en materia de servicios sociales) y la aprobación en **1990 de la Ley de Pensiones No Contributivas**, se completa la supresión de la Beneficencia y la Asistencia Social tal y como la conocíamos hasta entonces, y quedando estructurada la Acción Social pública en torno los sistemas públicos de Servicios Sociales.

Tampoco debemos olvidar la creación en **1988 del Ministerio de Asuntos Sociales**, que tiene entre sus finalidades el impulso político para el desarrollo de las políticas de Bienestar Social y la coordinación entre las diferentes autonomías. Así, fruto del acuerdo entre la Administración central, las Comunidades Autónomas y la Federación Española de Municipios y Provincias se pone en marcha el Plan Concertado para el Desarrollo de las Prestaciones Básicas de Servicios Sociales, el cual establecerá convenios-programas con las Comunidades Autónomas y con las entidades locales. Siendo a partir de ese momento una figura decisiva a lo largo de todos estos años como medio para armonizar y garantizar las prestaciones y consolidar de la red social básica.

Seguimos avanzando, y llegamos a los años noventa, considerados por muchos autores una década de consolidación del sistema Público de Servicios Sociales, especialmente desde el punto de vista de la estructura legal y organizativa. En esta década, se irá completando toda la estructura de intervención en las Comunidades Autónomas junto con la puesta en marcha de los Planes Integrales orientados a diferentes áreas de actuación. Esta última estrategia de la política del Ministerio de Asuntos Sociales, potenció la creación de órganos de participación como son los consejos territoriales y sectoriales de Bienestar Social y promovió la participación de las entidades sociales mediante la asignación tributaria del 0,52% del Impuesto sobre la Renta de las Personas físicas para finalidades de interés social.

Con alguna variación puntual, queda así conformado nuestro actual Estado de Bienestar Social, el cual pasa actualmente por una agudizada crisis sobre la que reflexionamos en el siguiente punto.

### **3.- La crisis del Estado de Bienestar y la necesidad de repensar el sistema desde la creación de sinergias entre Estado, Tercer Sector y Empresa Privada.**

Por Bienestar podemos entender todas aquellas medidas tomadas en la sociedad para

satisfacer las necesidades de las personas y grupos. En otras palabras el bienestar estará estrechamente relacionado con la ausencia de privaciones. Por el contrario, la gente que padece hambre o malnutrición, que no dispone de una vivienda, y si la tiene no cuenta con agua potable o servicios de luz eléctrica, no ha alcanzado el bienestar. En la actualidad, son muchas las familias que se encuentran en esta situación (Berzosa, 2003). Debemos tener en cuenta que estamos viviendo la grave **crisis del desempleo** que representa casi el 21.6% (21.2% la masculina y 22.2% la femenina) en España (INE, 2012), lo que ha devenido en un paro masivo, por ello hay muchas familias que se encuentran en situación de pobreza porque sus ingresos no alcanzan el 60% del sueldo mínimo. De un modo aproximado podemos decir que todas ellas no han alcanzado el bienestar, pues se hallan lejos de tener los bienes necesarios para vivir bien, ya que como mucho sobreviven, y lo hacen incluso en malas condiciones.

Por otro lado, el bienestar, no sólo dependerá de los ingresos individuales y familiares, sino además de la esperanza de vida y de las posibilidades de acceso a otros servicios. Por lo tanto, el bienestar dependerá de las oportunidades tanto individuales como colectivas que permitan el acceso a la salud, a la educación, etc. Por tanto, en términos macroeconómicos, el bienestar de una colectividad dependerá del grado de desarrollo de un país (Berzosa, 2003).

Todos los indicadores sociales muestran que en los últimos treinta años la calidad de vida y el bienestar social se han deteriorado de forma generalizada en todo el mundo, es decir que, aunque en diferente medida, habida cuenta de las posiciones relativas de partida de cada país, este deterioro ha afectado tanto a los países subdesarrollados como a los países industrializados de todo el mundo. Es posible trazar una nítida línea divisoria entre el período que va desde finales de la Segunda Guerra Mundial (1945) hasta aproximadamente mediados de la década de los años setenta (1973"75) y el período posterior de crisis económica internacional, que, con altibajos, se prolonga hasta nuestros días. Aunque en el primero de esos períodos, designado como la edad de oro del Estado de bienestar, que coincide con una época de expansión económica casi ininterrumpida, no se consiguiera eliminar los problemas de desigualdad, y otros signos de desequilibrio, lo cierto es que, en general, fue un período caracterizado por haber conseguido el triunfo de un modelo socioeconómico de bienestar social que se tradujo en unos niveles aceptables de integración y satisfacción sociales, derivados del pleno empleo, el aumento regular de los salarios, la capacidad adquisitiva de los trabajadores y la utilización generalizada en los países europeos de políticas de redistribución social. El Estado de bienestar tenía como objeto proteger a los perdedores de la evolución económica. Y los trabajadores sabían que, si había una recesión, el Estado los protegería hasta que se recuperara la normalidad. Esto llegó a formar parte de la cultura general, de los derechos adquiridos de los ciudadanos, al menos de los europeos, hasta el punto de que hoy en día seguimos creyéndolo así ya que estando en una profunda crisis económica los ciudadanos siguen dirigiendo sus miradas hacia el Estado a la espera de una respuesta.

Ahora más que nunca es necesario reforzar y evitar que aquellos elementos que igualan a las personas se cuestionen y ello tenga, como consecuencia, una reducción de

los mismos o una manera menos universal de acceso. El momento requiere un impulso y una apuesta decidida, requiere definir los procesos más ajustados de intervención adaptándoles a las necesidades reales de las personas, **optimizar recursos, contener el gasto** en la prestación de servicios, realizar diseños compartidos en los itinerarios de atención, etc. Estas son acciones que pueden articular una situación totalmente distinta, que pueden crear un escenario centrado en la persona, más humano y satisfactorio, menos costoso, que consciente de la realidad económica en la que nos encontramos actualmente sea un generador de oportunidades, pueda generar un entorno competitivo, y producir nuevos nichos de empleo que nos ayuden a superar el momento en el que nos encontramos, formando parte del motor de desarrollo para volver a cifras positivas de crecimiento. Pero para eso, hemos de hacer las cosas de una manera distinta, más eficiente en cuanto al gasto y más integral en la atención a las personas. El momento económico nos ha hecho pasar de contar con una oportunidad a exigirnos una acción firme por nuestra parte.

Pero no todo es tan negativo, a favor contamos con que el sistema social sigue contando en la actualidad, con una buena base procedimental y con parte de las herramientas necesarias para procurar una correcta intervención, tanto en la prevención como en la atención. Por lo que sólo tenemos que realizar un trabajo sinérgico realizando por un lado planteamientos novedosos en las agendas políticas y por otro, obteniendo una acción comprometida de los profesionales, quienes son los catalizadores necesarios del cambio.

Además, tenemos que realizar un análisis de las principales tendencias internacionales en este ámbito y tener en cuenta la aportación de los responsables autonómicos para poner sobre la mesa una serie de reflexiones y recomendaciones que nos puedan ayudar a satisfacer de manera correcta las circunstancias que rodean a la persona y que limitan su pleno desarrollo.

Uno de los principales desafíos en nuestro actual Estado del Bienestar es conseguir que la cobertura de sus prestaciones sea mejorada y esté garantizada. Los cambios demográficos y sociales, un entorno cambiante y un contexto marcado por la crisis económica, constituyen un reto para realizar dicha mejora e, incluso, para la sostenibilidad del sistema social tal y como está configurado hoy en día. Pero es precisamente por eso, por lo que debemos abordar de manera decidida aquellos planteamientos que vengán a flexibilizar nuestros sistemas y que les permitan adaptarse a las nuevas realidades a las que han de hacer frente.

Posiblemente en un futuro no lejano sea necesario replantear algunas de las soluciones que se hayan adoptado en un pasado reciente y que pueden llegar a resultar obsoletas a corto plazo, bien porque fueron diseñadas para perfiles de atención diferentes, bien porque la burocracia actual que exigen algunos de sus procedimientos pueda ser desarrollada más adecuadamente con avances tecnológicos que aceleren y faciliten su implantación. Pero no importa tener que realizar estos replanteamientos, siempre y cuando vayamos perfilando soluciones.

Estos planteamientos y soluciones deben ser una **responsabilidad compartida** entre la Administración Central y los gobiernos de las respectivas Comunidades Autónomas. Es posible y, ahora más que nunca necesario, promover acciones dirigidas a alinear objetivos comunes encaminados a garantizar la cobertura de las nuevas necesidades de la población. Y cada vez cobra mayor importancia el trabajar conjuntamente entre tercer sector, administración pública y empresa privada, para definir y operativizar diversos escenarios de coordinación que permitan desarrollar instrumentos que sitúen al ciudadano y sus familiares en el centro de las actuaciones de nuestros sistemas de bienestar. La comprensión de esta necesidad ineludible y la participación de todos es lo que hará posible sentar los cimientos de un nuevo modelo de funcionamiento, que de una atención de calidad sostenible y adaptada a las necesidades particulares del ciudadano. Siendo esta la razón de ser de nuestro trabajo.

Debemos apostar por un sistema capaz de dar respuesta a las cada vez más complejas demandas, mediante la instrumentación de actuaciones coordinadas para la racionalización del gasto, la optimización y eficiencia de los recursos disponibles y el aprovechamiento de las economías de escala. Todo ello para posibilitar mayores índices de calidad asistencial conforme a las expectativas y necesidades del usuario, a la vez que se garantiza el uso correcto de los servicios por parte de este.

Pero no esperemos estar exentos de encontrarnos con barreras que dificulten el cambio necesario en nuestros sistemas de protección. En demasiadas ocasiones se han ido solventado cuestiones más urgentes y posponiendo las reformas estructurales, permaneciendo el sistema en un equilibrio flexible pero, por momentos, inestable. Por ello es necesario que todos los agentes implicados sean constantes y apuesten por el mismo objetivo común, buscando la colaboración y las sinergias entre el sector no lucrativo, el sector público y el sector privado.

#### **4.- El modelo de atención a personas mayores y/o dependientes.**

##### ***¿Por qué Tradición versus Innovación?***

El debate sobre las diferentes fórmulas para hacer frente a las necesidades sociosanitarias de las personas dependientes, ocupa un lugar cada vez más importante entre los responsables de la planificación de las políticas de protección social en Europa. En España, desde el año **1993** en que se firmó el primer **Acuerdo Marco de colaboración en materia de Coordinación Sociosanitaria** entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y el de Asuntos Sociales, se han elaborado múltiples modelos de actuación, propuestas, convenios sectoriales y experiencias de carácter piloto.

La dependencia y su posible protección es objeto de debate tanto científico como político ya que las instituciones y los actores sociales interpretan de manera legítima su diferente perspectiva del problema así como de sus soluciones, bien como una necesidad, en el caso de las familias y sus cuidadores, como una oportunidad de actividad como en el caso del sector privado mercantil o sin fin de lucro, como un reto para las políticas sociales, o bien como un problema de financiación, sobre todo para el Sector Público.

Como bien sabemos, las situaciones de dependencia no son una necesidad nueva. Lo nuevo es la magnitud del problema en la actualidad y en el futuro inmediato, así como la importancia social que está adquiriendo debido a diferentes factores coincidentes en el tiempo como son el envejecimiento de la población, las expectativas de una mayor calidad de vida, y los cambios en la dinámica familiar, particularmente los profundos cambios en los roles sociales de la mujer y el crecimiento de los hogares unipersonales. Es a causa de estos diferentes factores que ha sido necesario ofrecer un amplio abanico de servicios, que den cobertura a todas las situaciones. Para convencerse de la diversidad de servicios es suficiente con enumerar algunos de ellos: *el alojamiento en Residencias, la vivienda tutelada, los cuidados médicos y de enfermería a domicilio, la ayuda domiciliaria, los Centros de Día, el hospital de día, los servicios de respiro, los servicios de convalecencia*, etc. (Kane & Kane, 1982; Havens, 1995).

Los profesionales que atenderán a los usuarios en estos servicios, serán médicos, personal de enfermería, gerocultores, psicólogos, trabajadores sociales, fisioterapeutas, animadores sociales, personal de hostelería, etc. Pero tampoco hay que olvidar a los cuidadores informales, como esposo/a, hijos, nueras, otros familiares, vecinos y voluntarios en general.

La mayoría de las personas mayores, y entre ellas los que sufren diferentes tipos de dependencia, a pesar de tener este abanico de posibilidades, prefieren vivir en casa. Hoy por hoy es el modelo dominante en todos los países de la UE, si bien en el futuro podría modificarse dicho modelo a favor, por ejemplo, de alojamientos alternativos a la vivienda individual y a la simple residencia. Nos referimos a viviendas comunitarias protegidas con servicios colectivos.

Ello supone que la prioridad son los servicios que constituyen el modelo domiciliario en su cuádruple versión:

- a) Ayuda domiciliaria sanitaria y social.
- b) Servicios en Centros de Día de soporte y rehabilitación.
- c) Servicios de apoyo al cuidador (formativos, respiro).
- d) Soporte técnico del hogar (instrumental y comunicativo).

En general el debate se plantea como un desarrollo o perfeccionamiento de los actuales sistemas a pesar de los límites presupuestarios actuales y de los cambios en las formas de intervención del Estado. En la generación de esta gran variedad de servicios, también influye considerablemente, el problema de **la insuficiencia de plazas residenciales públicas**. Hasta hace pocos años, el tiempo medio necesario para conseguir una plaza sostenida con fondos públicos era todavía superior a un año. El carácter asistencialista de nuestro modelo de atención hace que este servicio no se considere un derecho subjetivo y, por tanto, el hecho de que a una persona mayor se le pueda ofrecer o no un servicio residencial sostenido con fondos públicos depende en última instancia de la disponibilidad financiera de ese momento. Además el acceso a las plazas disponibles se adjudica mediante un complejo y burocratizado baremo que combina diferentes criterios, como pueden ser la situación económica de la persona mayor, su nivel de dependencia o su estado cognitivo. Se debe tener en cuenta también que, cuando se

solicita un recurso social, es porque ya se ha producido una situación sociofamiliar que lo hace necesario. No se solicita con perspectiva de futuro. El tiempo que se tarda en resolver los expedientes de solicitud hace que muchas veces en el momento de utilizarlos no sean los más adecuados y la situación haya cambiado significativamente.

Pero analicemos más a fondo esta variedad de servicios. Si hablamos de los **Centros de Día**, podemos constatar que el servicio de centro de día es bien recibido por las personas mayores y por sus familiares, ya que es un recurso que les permite vivir en casa y mantener la vinculación afectiva con la persona mayor de manera más intensa que con el ingreso residencial. Pero en la actualidad, la oferta de centros de día es todavía escasa y no están suficientemente adaptados a las necesidades existentes, ni disponen de los servicios complementarios necesarios para facilitar el acceso, a excepción de aquellos que se suministran desde el propio centro residencial. Así, por ejemplo, en algunos centros el horario de apertura es todavía de 10 de la mañana a 6 de la tarde, mientras que los familiares empiezan a trabajar a las 8 o a las 9 de la mañana, lo cual hace que no puedan acompañar al abuelo al centro. La mayoría de centros públicos no funcionan los fines de semana, hecho que comporta dificultades para muchas familias e impide que se puedan tomar algún “respiro” en la atención que prestan al familiar. También el transporte adaptado es fundamental para el buen funcionamiento de los centros de día, por eso, la ausencia de este puede limitar el acceso de muchos usuarios. De hecho, se considera generalmente que la insuficiencia del sistema de transporte ha sido el origen de las limitaciones que hasta ahora ha tenido la demanda de este tipo de atención. Teniendo en cuenta esta pequeña reflexión ni que decir tiene que el servicio de centro de día, tal y como lo conocemos, ha pasado a mejor vida, siendo urgente y necesario su flexibilización y su especialización.

De todos modos, cuando aumenta el nivel de dependencia se hace a menudo inevitable el ingreso residencial, no tanto porque el servicio del centro de día no sea adecuado, sino porque la persona mayor necesita más horas de servicio y una atención permanente a sus necesidades vitales. Los familiares no pueden asumir este nivel de atención y la atención domiciliaria tampoco es suficiente. Aunque existen muchas definiciones de centro residencial, utilizaré básicamente la recogida por **Pilar Rodríguez** (1999) quien considera la residencia como un *centro gerontológico abierto de desarrollo personal y atención sociosanitaria multiprofesional en el que viven temporal o permanentemente personas mayores con algún grado de dependencia*. De esta definición, destacaría los conceptos de espacio abierto, rechazando el término de institución y lo que esto implica; el desarrollo personal, que implica la existencia de un proyecto de vida, y por último, vivir temporal o permanentemente, como un nuevo concepto que implica la posibilidad de acudir a este tipo de centros de forma temporal por enfermedad, vacaciones o descanso familiar, etc.

Pero como hemos dicho antes, junto a estos servicios más tradicionales, hay un conjunto de respuestas alternativas e intermedias que surgen más allá de la dicotomía entre atención domiciliaria y residencial. Son recursos que permiten a la persona mayor dependiente mantener durante el máximo tiempo posible su propio estilo de vida y

continuar en su casa o, al menos, en su entorno habitual. Entre otros, hay que destacar las viviendas tuteladas y alternativas, las pequeñas residencias de proximidad, los centros de noche, y las entidades con servicios flexibles, polivalentes o conocidas como centros multiservicios.

En referencia a estas últimas, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Junta de Castilla y León y el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del País Vasco, celebraron en Mayo de 2012 una interesante jornada en la que intercambiaron experiencias sobre las acciones y proyectos que se están desarrollando, con el objetivo de mejorar la atención que reciben las personas mayores. Responsables de ambas Comunidades Autónomas, visitaron la residencia pública “*Los Royales*”, en Soria, donde la Junta de Castilla y León está desarrollando un proyecto piloto que pretende convertirse en el nuevo modelo regional de atención a las personas mayores, basado en estos centros multiservicios, los cuales están organizados en unidades de convivencia. Este nuevo modelo surge a raíz de dos viajes institucionales organizados por **ACALERTE** (Federación de Castilla y León de Residencias de la Tercera Edad), intercambiando experiencias sobre el desarrollo de la Ley de Dependencia en Alemania y Suecia y conociendo su sistema de servicios sociales. Así se establecieron los primeros contactos con representantes políticos y sociales, abordándose temas tan importantes como los relacionados con la formación, organización y la gestión de los servicios sociales. Es tras estos viajes cuando surge la idea de modificar el actual **Decreto 14/2001** regulador de las condiciones y requisitos para la autorización y el funcionamiento de los centros de carácter social para las personas mayores y sustituirlo por un nuevo modelo asistencial para la comunidad de Castilla y León. Pero no sólo se parte de la experiencia Sueca, sino que también se constata que tanto usuarios como profesionales de los servicios sociales de nuestro país vienen demandando ese cambio de modelo desde hace tiempo.

Con este nuevo modelo se pretende además de mejorar la atención residencial y la calidad de vida de las personas mayores y dependientes, el favorecer la sostenibilidad de las residencias y aprovechar sus recursos e infraestructuras para ofrecer otros servicios. Más aún cuando la actual crisis económica está provocando un aumento de la solicitud de ayudas económicas al cuidador informal, en lugar de servicios profesionales, lo que está provocando que dentro del **sector privado no se cubra un 20% de las plazas**.

Los centros deben convertirse en lugares atractivos, flexibles, abiertos y de mayor calidad, permitiendo a la persona y su entorno familiar reforzar y ampliar su red social. Se convertirán en centros multiservicios disponiendo de estancias temporales (por respiro familiar, recuperación hospitalaria, etc.), centro de día y de noche, abriendo así sus puertas para los no residentes, y que estos puedan dormir un fin de semana, utilizar el servicio de lavandería, etc.

La atención residencial tradicional **DEBE** experimentar un cambio sustancial y debe hacerlo cuanto antes. Así en aquellos centros de no menos de 50 plazas, uno de los pilares fundamentales serán las unidades de convivencia, en lugar de las habitaciones dispuestas alrededor de un pasillo, se plantean unidades formadas por grupos de 12 personas, donde cada residente tendrá su habitación, pero compartirá dentro del módulo

la sala de estar/multiusos, el comedor y el espacio para los auxiliares de enfermería. Cada uno de estos residentes contará con un profesional de referencia, que le prestará una atención directa y hará con él un seguimiento individualizado de sus rutinas y cuidados, estableciéndose así un vínculo en beneficio de nuestro usuario. Será este profesional de referencia quien informará a la familia ya que es quien mejor conoce al usuario y ayudará a promover su participación en la unidad de convivencia. Como podemos comprobar este nuevo modelo se basa en cuatro principios básicos: “*individualidad, intimidad, adaptación del centro a la persona e implicación de la familia*”. El objetivo final que se pretende es garantizar el derecho de la persona a tomar el control sobre su propia vida.

Por otro lado cobra mayor importancia la coordinación sociosanitaria, ya que en estos centros multiservicios se habilitarán camas o unidades de convalecencia, para aquellos usuarios que tras abandonar el hospital, siguen precisando de unos cuidados sanitarios superiores a los que el centro residencial tradicional puede proporcionar.

Teniendo en cuenta todos estos aspectos, pasamos a analizar pues los pros y los contras de este nuevo modelo de atención residencial elaborado por **ACALERTE**:

**PROS:**

- Organización del centro en unidades de convivencia de 10 a 12 residentes como máximo.
- Mayor valoración de la autonomía de la persona, siendo el trato más personal y familiar al trabajar con grupos reducidos.
- Se da prioridad a la dignidad de la persona, siendo el proceso de adaptación menos traumático.
- El centro residencial se convertirá en un centro multiservicios, abaratándose en muchos casos los costes.
- Menor rotación de la plantilla, haciendo que el personal sea más estable, creando la figura del coordinador, cuya misión es desarrollar el plan de vida del usuario y ser el enlace con su familia.

**CONTRAS:**

- Aumentará el coste de construcción y equipamiento de los nuevos centros, así como la adaptación de los viejos, provocando un incremento temporal en el precio de la plaza.
- Los profesionales sanitarios deberán especializarse para poder trabajar en las unidades de convalecencia y cubrir las necesidades del usuario.
- Este nuevo modelo implica hacer grandes cambios en la normativa que regula los centros residenciales.

La implantación de este nuevo modelo de atención ya se está desarrollando y llevando acabo en colaboración con **ACALERTE** y **LARES** (Federación de Residencias y Servicios de Atención a los Mayores), para que a medio plazo se publique un decreto que regule los requisitos que tendrán que cumplir las residencias para reconvertirse en centros multiservicios y concertarse con la Administración.

Mientras en el País Vasco están desarrollando un modelo centrado en la atención del usuario en el propio domicilio, permitiendo a aquellas personas mayores, con discapacidad o en situación de dependencia permanecer en su casa y continuar participando de su entorno comunitario mediante los apoyos y atenciones que precisen. Las personas reciben de manera integrada, en su propio domicilio, los cuidados sanitarios y sociales que precisan, diversificando el antiguo servicio de atención domiciliaria y promoviendo el acercamiento de nuevos servicios de proximidad (*comidas, lavandería, fisioterapia, podología, transporte, etc.*), entrando en contacto bien con proveedores habituales o entidades privadas del tercer sector que presten ya estos servicios. Ambas experiencias no son sino nuevas formas de ver el proceso de envejecimiento en pos de favorecer la autonomía de la persona dependiente, permitiéndola decidir, pensar y expresar sus preferencias.

##### **5.- El papel del Trabajo Social.**

Según **Rogelio Gómez** (2010: 13-14): *“la profesionalización del trabajo social en Castilla y León ha sido problemática, insegura y tardía, por no haber solventado con éxito los retos que se le iban planteando. Los cambios sociales que acompañan al nuevo milenio presentan retos para la profesionalización del trabajo social en Castilla y León”*.

Debemos preguntarnos: **¿Quiénes somos, a dónde queremos llegar, hasta dónde podemos llegar, y qué nos impide avanzar?**. Aún hoy somos considerados como auxiliares de otros profesionales cualificados como médicos, psicólogos, etc. Tampoco es raro observar cómo el profesional del trabajo social, es manejado por criterios de los administradores, burócratas y directivos de instituciones, entidades y organismos. Pero *“El trabajador social, no es un semiprofesional, desempeña una profesión independiente, diferenciada de cualquier otra, aun cuando en otras tenga puntos comunes”* (Saldaña, 1971: 23-24).

En la incertidumbre de la eventualidad laboral, y los recortes presupuestarios a las subvenciones, el profesional del trabajo social, muchas veces no siente que esté llevando a cabo una acción eficaz, sino que se encuentra en medio de un dualismo irreconciliable hasta la fecha, debiendo por un lado ofrecer servicios para los que no dispone de recursos suficientes, y por otro, viendo como la demanda es cada vez mayor, con evidentes muestras de exigencia y premura por parte de los usuarios. (Zamanillo, 1987: 100-102). Muchas veces los profesionales nos encontramos entre dos fuegos cruzados, la pertenencia como asalariado a instituciones públicas o privadas que nos determina muy a menudo las reglas y el stock de recursos disponibles, y la interacción cara a cara con poblaciones distendidas de esas reglas y demandantes de tales recursos, debiéndonos componerlos para tratar de satisfacer a unas y otras. (Robert K. Merton, 1980:19).

En cierta manera, como sostienen diferentes autores, aún podemos considerar el trabajo social como una profesión en desarrollo por cuanto crece el espacio de la interprofesionalidad, se producen cambios en las demandas sociales y la participación de la sociedad civil aumenta. Además, hay una última perspectiva, la formativa, que no

hay que dejar olvidada, y es el reciente reconocimiento de la titulación de grado como motor del cambio en la disciplina. No sólo se trata de un tema a nivel académico, ni de estar adscritos al grupo A en la Administración Pública, sino de obtener la legitimidad social que merecemos en los procesos de investigación y sobre todo de capacitarnos para poder resolver las nuevas demandas sociales.

Por lo tanto, el trabajador social reúne los requisitos epistemológicos exigidos por la comunidad académico-científica, posee corpus sistémico de teorías, autoridad profesional, sanción formal e informal, código de ética y cultura profesional. Efectivamente esta reconstrucción y renovación del Trabajo Social está siendo posible gracias al trabajo de profesionales del ámbito y de académicos de distintos departamentos universitarios que están aportando elementos técnicos, metodológicos y profesionales para la delimitación del trabajo social.

Hay quienes como **Davies** (1994), han señalado que la función del trabajador social consiste en mantener el statu quo, mantener a la gente en la sociedad tal y como está. Sin embargo, la comunidad no es una máquina que necesite mantenimiento. Las comunidades son entidades vivas o sistemas humanos en cambio permanente, por lo que el trabajo social también debe de estar en constante cambio también. Para ello, hace falta un marco para la práctica que dé sentido al contexto en el que vivimos y trabajamos; actualmente se propone un enfoque basado en la comunidad, coherente con la importancia que otorgan las políticas sociales al papel central de la familia y la comunidad en la prestación de actividades de asistencia social y de apoyo a las mismas.

Hay que hacer hincapié en la **autoreinvención**, porque el trabajo social es un proceso de resolución de problemas y no sólo una cuestión de aplicación de soluciones prefabricadas. Debe de ir siempre más allá de la prestación de servicios para atender a las consecuencias y a las dimensiones de cambio del abordaje de problemas sociales. El trabajador social tiene que innovar, reinventar su práctica para contribuir a resolver esos problemas; trabajará con colaboradores, ciudadanos, expertos en su propia situación, y con otras organizaciones y personas que se ocupan de la regeneración social y económica, y del desarrollo de comunidades más sostenibles. Pero seguirá basándose en los valores y destrezas tradicionales, como la importancia de la calidad de la relación y la capacidad de manifestar empatía y autenticidad.

Todo ello se aplicará en un contexto siempre cambiante, en nuevos equipos y organizaciones, tanto estructuradas de manera formal como informal. Teniendo en cuenta todo lo anteriormente expuesto, podemos decir que la tarea primordial del Trabajo Social, consiste en:

- Proteger a las personas vulnerables.
- Mantener a las personas en sus propios hogares cuando sus necesidades de apoyo superen a la fiabilidad de la situación social inmediata, mediante la presencia de servicios.
- Crear sistemas que permitan haya más personas que tengan acceso a los recursos, de manera que puedan organizar sus propios apoyos para mantener una vida independiente.

- Trabajar para reducir la incidencia de la discriminación y la exclusión social.
- Apoyar y ayudar a las personas, familias, grupos y comunidades para que sean más fiables, reforzando su capacidad para evitar que necesiten pedir ayuda.
- Proporcionar alojamiento con apoyo de asistencia social de forma temporal.
- Ejercer autoridad en nombre de la sociedad para garantizar que las personas asuman sus responsabilidades.
- Intervenir en la vida de las personas para modificar conductas autodestructivas o antisociales.
- Desarrollar los recursos de la comunidad para asistir a un mayor número de sus miembros.

Pero, **¿cuál es el papel de los Trabajadores Sociales en los centros residenciales?**

El Trabajo Social, como disciplina científica del campo de las ciencias sociales, tiene como objetivo la adaptación mutua entre el individuo, la familia y los grupos sociales con su entorno social, favoreciendo la inserción de éstos en su medio, al objeto de garantizar el bienestar de los ciudadanos. Es en el marco de este objetivo donde vamos a enmarcar las distintas funciones y objetivos del Trabajador Social de un centro residencial.

Los objetivos del trabajo social en un centro residencial son pues los siguientes:

**A. Objetivo General:** promover la integración social y personal del residente en el entorno convivencial de la residencia y conseguir el mantenimiento y reforzamiento de los lazos existentes con su familia y comunidad.

**B. Objetivos Específicos:**

- Lograr la integración y normalización de los residentes en la vida y actividades de la residencia, prestándoles todo el apoyo social que requieran.
- Conseguir una adaptación mutua óptima entre centro y usuario.
- Lograr que los residentes estén informados y orientados sobre sus derechos y los recursos sociales existentes y promover el disfrute y utilización de los mismos.
- Lograr un sistema real de coordinación con el equipo, para tratar los problemas desde las distintas perspectivas profesionales, y conseguir una intervención global en la atención a las necesidades del residente en el marco de una óptica interprofesional.
- Mantener y promover la relación del residente con su entorno familiar, grupal y comunitario.

Prevenir e intervenir en la aparición de conflictos convivenciales en la residencia.

En este ámbito sus funciones son múltiples y muy variadas, por ello para poder entenderlas mejor las vamos a abarcar atendiendo a diferentes aspectos.

**A. Atendiendo a su carácter:**

- *Función preventiva:* mediante el desarrollo de actuaciones encaminadas a promover la integración de los residentes y la detección precoz de posibles situaciones conflictivas residente-familia-residencia.

- *Función socio-educativa*: mediante el desarrollo de actuaciones que favorezcan las competencias y habilidades personales de los residentes.
- *Función asistencial*: dando respuesta a las distintas necesidades sociales del mayor, informándoles, asesorándoles y orientándoles sobre los distintos recursos sociales existentes y poniendo en marcha proyectos de intervención que atiendan las distintas situaciones-problema que se presenten.
- *Función planificadora*: mediante el desarrollo de las actuaciones desde un enfoque técnico, programando las actuaciones con la suficiente antelación, desarrollando proyectos de intervención y participando en la planificación general del centro.
- *Función organizadora y coordinadora*: formando parte del equipo interprofesional de la residencia, participando en la elaboración y desarrollo de los distintos programas y medidas que desde el mismo se organicen y planifiquen, y estando en contacto directo con el resto de profesionales de la residencia con vistas a una actuación coordinada e integral el residente.

**B. Atendiendo a los distintos niveles de intervención:**

- *Trabajo Social Individual y/o familiar*: responde a la atención de individuos o grupos de personas mayores que presentan o están en riesgo de presentar problemas de índole social. Su objeto será potenciar el desarrollo de capacidades y facultades de los sujetos y sus familias para afrontar por sí mismos futuros problemas e integrarse satisfactoriamente en la vida social del centro. A este nivel, el trabajador social desempeña funciones preventivas, promocionales, asistenciales, y rehabilitadoras.
- *Trabajo Social Comunitario*: se apoya principalmente en el abordaje integral basado en una concepción ecológica y en la utilización y potenciación de los recursos de la comunidad. El Trabajo Social con personas mayores requiere una dimensión comunitaria que incorpore los recursos naturales de las personas, grupos y comunidad en los procesos de resolución y prevención de los problemas sociales. Se trata de realizar una atención colectiva a las necesidades sociales de las personas mayores a través de la atención grupal y comunitaria, siendo conscientes de que cada uno de estos ámbitos de la intervención tiene sus características.
- *Trabajo Social a Nivel Grupal*: se muestra efectivo para promover y favorecer la aparición de grupos de mayores que, partiendo de los intereses de los mismos, trabajen en las distintas áreas (cultural, recreativa, de debate, autoayuda). La creación de estos grupos en el marco residencial va a dar a los residentes la oportunidad de integrarse en los mismos, de participar, de sentirse productivos, integrados y de aprovechar de forma activa su mayor potencial, su tiempo libre. El grupo se ha mostrado igualmente eficaz a nivel terapéutico para tratar determinadas situaciones carenciales o problemática en los mayores, así como para fomentar la participación de los mayores; en este sentido se debe potenciar la integración de los mayores en los órganos de gobierno y comités que estén

creados en la residencia. Igualmente es muy importante el desarrollo de iniciativas grupales de voluntariado y autoayuda entre las personas mayores.

- *Trabajo Social a Nivel Institucional*: este enfoque es también muy importante para abordar la problemática del individuo y su entorno, ya que nos ayuda a colaborar y coordinarnos con los distintos profesionales del centro para las intervenciones que se desarrollen con los residentes, a facilitar a los distintos departamentos del centro aquella información sobre los aspectos sociales de los mayores que precisen en el desarrollo de su labor, y a participar quincenalmente en las reuniones de equipo realizadas por equipo multidisciplinar del centro.

Pero el Trabajo Social como disciplina y como profesión, no se queda solo aquí, sino que también aporta a la dirección de organizaciones sociales y de equipos de trabajo un sistema integral de abordaje de la realidad en el que se caracteriza:

- a. El apoyo de una **Teoría** sistematizada en el ejercicio de la profesión.
- b. El uso de un **Método** sistemático de trabajo.
- c. La orientación de sus actuaciones según un **Código Internacional de Deontología** Profesional, que recoge los principios éticos básicos de la profesión, recomienda procedimientos en situaciones de dilemas éticos, y aborda la ética en las relaciones derivadas del ejercicio de la profesión.
- d. Su vinculación y dependencia respecto a los Modelos de Política Social en cuyo marco los trabajadores sociales ejercen su actividad.

Acostumbramos a referirnos a la praxis del trabajador social desde el conocimiento e intervención con la realidad sólo desde la perspectiva de las intervenciones directas que se realizan con los individuos, familias y/o grupos. Sin embargo, existe también la intervención indirecta que realizan los trabajadores sociales a través de funciones gerenciales o de dirección y supervisión de profesionales y organizaciones; las cuales cada vez son más valoradas tanto en el sector público como en el privado. Como aspectos más destacados de este sistema podemos señalar los que siguen y lo singularizan, diferenciándolo de otros profesionales que también ejercen la dirección:

- Se basa en el trabajo con personas con necesidades y conflictos, individual o grupalmente considerados. En esta consideración se incluyen el equipo de trabajo y sus miembros.
- Mantiene una actitud de respeto a los valores, ideologías, conductas, etc., de los miembros del equipo de trabajo.
- Sigue criterios de globalidad en el análisis y abordaje de los problemas y necesidades de una organización, puesto que éstos forman parte de una dinámica compleja que ha de considerarse de manera conjunta.
- Pretende la integración de programas, servicios, actividades, profesionales y equipamientos en un todo coordinado que es la organización.
- Con visión anticipatoria frente a problemas y necesidades de los grupos humanos y la organización, actúa para la prevención de conflictos y dificultades internas y con el entorno.

- Fomenta la participación del equipo y sus miembros en la toma de decisiones y en la resolución de conflictos.
- Se orienta hacia las potencialidades/capacidades de los trabajadores. El arte de la dirección pasa por saber motivar e impulsar a los trabajadores al en el contexto organizacional, y esta es una habilidad notable del trabajador social. Este espacio de crecimiento que utiliza el profesional corresponde a la función de supervisión.
- Por último, se orienta hacia la autonomía de los profesionales. El trabajador social director actúa como motor y como apoyo para el trabajo autónomo de los profesionales en la organización. Incrementa la confianza recíproca y la elevación del nivel de delegación de tareas hacia los trabajadores como consecuencia directa de la propia labor directiva. Esto no significa el «abandono del profesional», sino el acompañamiento continuo pero oculto y la actuación sólo cuando lo demande el profesional o las decisiones exceden de su ámbito competencial.

El avance del trabajo social hacia puesto de dirección está siendo lento pero imparable, y gracias a esos profesionales que actualmente demuestran día a día las ventajas de tener a un trabajador social en este puesto, vamos abriendo camino hacia el reconocimiento profesional de nuestro perfil.

#### **6.- Conclusiones teóricas de Caser Residencial al replanteamiento de los servicios a la comunidad.**

En el nuevo marco social de la globalización se torna imprescindible considerar que las soluciones eficaces se van construyendo de forma múltiple, es decir, contando con la participación de diversos agentes sociales presentes en la comunidad.

Además debemos tener en cuenta que los servicios sociales son de vital importancia en nuestra sociedad actual, entre otras razones:

- Por la envergadura y diversidad de necesidades a las que deben dar respuesta.
- Por el alto impacto que tienen en la calidad de vida de las personas, sus familias y el propio entorno o comunidad.
- Por su potencialidad para la creación de empleo, incluso en tiempos de crisis.
- Por sus repercusiones directas o indirectas en la construcción de un tejido social, activo, integrador, participativo y solidario.

Por estas y otras muchas razones, son un pilar fundamental de nuestro Estado de Bienestar. En este aspecto, es importante destacar que se ha producido una desvirtuación de los objetivos de este mecanismo, con serias repercusiones negativas sobre el Sistema Público de Servicios Sociales. Si el objetivo inicial de muchas de las subvenciones a programas era el responder a las necesidades de los ciudadanos introduciendo mayor cercanía, flexibilidad y participación, éstas han pasado a tener como finalidad el sostenimiento de las propias organizaciones, que aunque continuando con la vinculación necesaria a un proyecto, éste en sí mismo, ha pasado a un segundo plano.

Si tenemos en cuenta que esta situación viene consumiendo una importante cantidad de recursos del sistema público, ya de por sí precario, y que este gasto no siempre se traduce en una mayor efectividad en la cobertura de los derechos de las personas, ni tampoco contribuye en muchas ocasiones a la consolidación del sistema, creemos conveniente modificarlo con urgencia.

Vemos necesario que el Tercer Sector vuelva a tener como misión primordial la de generar participación y libertad de expresión, y no vincularse tanto a la orientación asistencial y gestionista de los últimos tiempos, entrando en muchos momentos en contradicción con sus propios valores.

Actualmente las entidades de carácter social, encuentran serias dificultades para hacer compatible la especialización, la competitividad y la flexibilidad laboral que hoy nos exige el mercado, con el desarrollo de estructuras horizontales y modos de organización de trabajo democráticos. Asimismo, la necesidad de la profesionalización de los servicios ha derivado en dispositivos muy técnicos que generan en ocasiones configuraciones demasiado jerárquicas y tecnocráticas.

Así, por parte de los ciudadanos, los Servicios Sociales son percibidos crecientemente como un complejo entramado de dobles y triples redes de atención, en el que la cadena de responsabilidades se alarga y se diluye, alejándose del ciudadano en vez de ser cercano y familiar.

En definitiva todo esto no sólo resta eficacia, sino que dificulta el establecimiento de controles de calidad y de canales de participación, obstruyendo además la consolidación institucional de los Servicios Sociales en nuestra comunidad. Evidenciándose de nuevo la imperiosa necesidad de establecer un marco de **relaciones Tercer Sector – Administración Pública-Sector Privado**, más cercanas y de colaboración, de manera que en lugar de tener relaciones basadas en el recelo mutuo, estas estén fundamentadas en la cooperación y coordinación con un objetivo común.

Desde Caser Residencial, sin ninguna pretensión, queremos aportar nuestras propias recomendaciones y aquellas propuestas que consideramos son indispensables para replantear los actuales servicios a la comunidad, teniendo en cuenta nuestra dilatada experiencia en el ámbito social. Entre ellas queremos destacar:

- I. Seguir dando pasos que hagan **avanzar** a los servicios sociales en nuestra Comunidad, disminuyendo las diferencias de cobertura de necesidades existentes, y el gasto por persona en relación con los países más avanzados de la Comunidad Económica Europea. De modo que se genere un sistema de bienestar equilibrado en el que se de la posibilidad del desarrollo de la acción pública y privada, y de la intervención desde el tercer sector, colaborando todas las esferas de forma fructífera.
- II. **Desarrollar y fortalecer** las funciones de legislación, estableciendo cuál debe ser el contenido y la garantía de los derechos subjetivos, estudiando las necesidades reales existentes, realizando una correcta previsión de coberturas y regulando la actividad y la financiación de las mismas por parte de las administraciones públicas competentes.

- III. **Diseñar e implantar** regulaciones legales que permitan aportar un marco de estabilidad y de seguridad para aquellos servicios prestados por las organizaciones, que sean considerados de responsabilidad pública.
- IV. **Regular y estructurar** las actividades de acreditación de servicios y entidades en el campo de los servicios sociales por parte de las administraciones públicas.
- V. **Reconocer y potenciar**, por parte de la administración pública, el valor añadido que pueden aportar las entidades privadas y del tercer sector al arraigo comunitario, la participación ciudadana, y el capital social.
- VI. Clarificación y normalización en la **gestión de los recursos humanos** de las organizaciones sociales, produciéndose una paulatina mejora de las condiciones laborales y regulando las relaciones laborales del sector.
- VII. **Diferenciar** con claridad el espacio del **voluntariado** y el del personal remunerado, tal y como se establece en nuestra legislación.
- VIII. **Fortalecer la metodología** que fomente la transparencia y la ética de todo tipo de entidades sociales, no permitiendo que se deteriore la imagen de las mismas.
- IX. **Crear nuevos cauces** de participación externa e interna a las propias entidades.
- X. Fomentar y propiciar un trabajo de más amplio alcance con el Sistema Público de Servicios Sociales, implicando a las redes sociales locales en procesos conjuntos de toma de decisiones.
- XI. Fomentar el **cooperativismo** y el asociacionismo, el cual no sólo repercutiría en la comunidad, sino también en los beneficios económicos en términos de creación de empleo o mantenimiento de la riqueza generada por la propia comunidad.
- XII. **Definir** claramente los **objetivos**, contenidos y procesos. Concretar medidas, y trabajar a medio y largo plazo.
- XIII. **Formar** a los **profesionales** para favorecer una nueva cultura de la atención.
- XIV. **Analizar** las **necesidades** para intervenir con eficacia y eficiencia.
- XV. Articular **nuevos modelos de gestión** que avancen en la mejora y optimización del sistema.
- XVI. Implementar procesos de **innovación** que cambien y mejoren la manera de hacer las cosas.
- XVII. Organizar las **inversiones**. Hay que convencerse y entender que es necesario invertir en un momento donde la inversión resulta compleja para garantizar el éxito en el cambio.
- XVIII. Procurar espacios para la **coordinación** entre las distintas administraciones, agentes y proveedores de servicios.
- XIX. **Crear redes** para compartir las buenas prácticas.
- XX. Atender adecuadamente las necesidades reales de la población.

Además para la construcción de un nuevo modelo de Estado de precisamos de:

**Innovación:** Eliminación de la tradicional resistencia al cambio característica de los individuos y las organizaciones cuando se ven obligados a una adaptación o a una transformación.

Será posible enfrentar los retos que tenemos por delante si logramos la evolución del sistema, renovándolo, para que pueda dar una respuesta no sólo digna y justa, sino útil y coherente con la realidad. Los modelos y esquemas de funcionamiento actuales han sido diseñados en otros momentos y con otras prioridades y necesitan readaptarse a las necesidades actuales. Para ello la innovación debe impregnar las decisiones y acciones que se diseñen y desarrollen. Ello entraña riesgos y presupone cierta osadía, pero es necesario para acometer y alcanzar la reformulación de nuestros sistemas.

La innovación es una actitud de **creatividad, optimismo, empuje, ilusión y motivación** por hacer las cosas de otra manera y articular métodos de llevarlas a la práctica para obtener un mejor resultado. Estamos, hablando de innovación de carácter organizativo, aplicando la creatividad en la configuración de las estructuras, de los procesos y procedimientos, en las fórmulas de financiación, también de innovación asistencial, fomentando esa creatividad en los profesionales, en la definición de los protocolos, en el trabajo multidisciplinar.

En definitiva, se trata de, aprovechando la fuerza generadora del espíritu de innovación, formar una cultura que estimule la capacidad de invención y de creación en nuestras organizaciones para que, en vez de resistirse al cambio, se conviertan en auténticos promotores de él.

**Visión conjunta y compartida:** Coordinación entre todos los agentes implicados en cada proyecto, cada programa y cada proceso asistencial. Se trata de acometer un compromiso por la defensa y el impulso del modelo de coordinación, de manera que todos los esfuerzos que se realicen tengan la misma dirección. El modelo de coordinación permite la eliminación de duplicidades y de áreas de ineficiencia, permite el aprovechamiento adecuado de todos los recursos y de las economías de escala, la racionalización y optimización del gasto y el incremento de la productividad y la competitividad. Por tanto, consiguiendo la sostenibilidad del sistema garantiremos su permanencia y por ende, el mantenimiento de los cimientos del Estado de Bienestar.

**Implicación activa de los profesionales:** El papel de los profesionales en la transformación es crucial, ya que han de ser los que según el “*saber hacer*” de su experiencia profesional, aporten valiosas y posibles soluciones a los problemas tradicionalmente enquistados convirtiéndose en los auténticos catalizadores del cambio. Somos nosotros los que pulsamos las necesidades de la población y los que nos enfrentamos, día a día, a situaciones complejas y necesidades no satisfechas o no correctamente atendidas. La implicación de los profesionales en toda la cadena del proceso de renovación es fundamental y necesaria, por lo que han de contribuir tanto en la génesis del modelo como en su ejecución y evaluación.

Los profesionales necesitamos estar efectivamente integrados en todos los niveles del sistema y desempeñar un papel de liderazgo en el diseño, implementación y la puesta en marcha del mismo.

Desde Caser Residencial creemos sinceramente que si somos osados, creativos, innovadores y valientes conseguiremos realizar grandes y acertadas aportaciones al cambio de nuestra sociedad.

**Hagamos real el nuevo y renovado Estado de Bienestar  
con nuestro esfuerzo y aportación profesional.**

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:**

**LIBROS:**

- GÓMEZ GARCÍA, R. (2010). *El Trabajo Social en Castilla y León. Estudio Sociológico de una Profesión*. León: Universidad de León.
- PÉREZ ROSÍN, J.V. (2006). *El Trabajo Social, sus imágenes y su público. La construcción de una identidad colectiva*. Valencia: Universidad de Valencia.
- CCC (COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS) (2004). *Libro Blanco sobre los servicios de interés general*. Bruselas.
- CIDE (Centro de Investigación y Documentación sobre los problemas de la Economía, el Empleo y las Cualificaciones Profesionales) (2004). *El tercer sector. Una visión cuantitativa y cualitativa*. Donostia. San Sebastián.
- KOK, W. (2007). *Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment*. Luxemburg, European Communities.
- ALONSO, L.E. (2000). “Las transformaciones del Estado de Bienestar: participación social, sociedad civil y ciudadanía” en GARDE, J.A. Informe 2000. *Políticas Sociales y Estado de Bienestar de España*, FUHEN. Madrid.
- CASADO, D y GUILLÉN, E. (2001). *Manual de Servicios Sociales*. Editorial CCS. Madrid. ALEMAN BRACHO, C; y RAMOS LORENTE, M del M. (2006). *Política Social y Bienestar Social: modelos comparados y situación en España*. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia.
- INE (2012): *Encuesta de Población Activa*, en [www.ine.es](http://www.ine.es)
- PAMPILLÓN OLMEDO, R. (2008). “El modelo nórdico”. *Revista de Economía Mundial*, 18:155-165.
- PISARELLO, G. (2007). *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*. Ed. Trotta. Madrid.
- ANTÓN MORÓN, A. (2009). *Restauración del estado de bienestar*. Ed. Talses. Madrid.
- IMSERSO. (2004). *Libro Blanco de atención a las personas en situación de dependencia en España*. MTAS. Madrid.
- MORENO, L. (2009). *Reformas del Estado de Bienestar*. Ed. SXXI. Madrid.

- CC.OO. (2005). *Líneas básicas para un modelo de atención a las personas dependientes*. Sección Estatal del IMSERSO. CC.OO. Madrid.
- ALEMAN BRACHO, C; GARCÉS, J; y GUTIÉRREZ, A (2003). *Políticas Sociales en la España de las Autonomías*. Ed. Escuela Libre, Fundación ONCE. Madrid.

**REVISTAS:**

- CONDE VIEITEZ, J.A. (2003). El rol del Trabajador Social. Consideraciones psicosociales para una innovación del rol. *Revista Cuadernos de Trabajo Social* (Madrid), Nº 16, 73-91.
- DOMINGUEZ PACHÓN, M.J. (2005). Cambios sociales actuales y adaptación de la profesión de los mismos. *Revista Humanismo y Trabajo Social* (León), Nº 4, 65-91.
- GÓMEZ GARCÍA, R. (2005). Radiografía de una profesión: Los Trabajadores Sociales de Castilla y León. *Revista Humanismo y Trabajo Social* (León), Nº 4, 199-222.

ANÁLISIS SOBRE LA NUEVA  
LEY DE SERVICIOS SOCIALES  
DE CASTILLA Y LEÓN

D<sup>a</sup> María Consuelo Rodríguez Gordo

*“Todas las cosas están ya dichas; pero como nadie  
escucha, hay que volver a empezar siempre.”  
André Gide.*

## INTRODUCCIÓN

Los servicios sociales constituyen una de las principales concreciones de la cláusula constitucional de Estado Social. Su progresiva consolidación, como parte fundamental de la dimensión social de la ciudadanía, requiere el necesario desarrollo del Sistema de Servicios Sociales a que se refiere la Constitución Española al enunciar los principios rectores de la política social y económica.

Los servicios sociales han permitido paliar situaciones de desigualdad. Pero es preciso para mejorar y consolidar los Sistemas de Servicios Sociales que se dé respuesta a las necesidades actuales, lo que requiere que éstos se configuren como un sistema de cobertura universal, dirigido a toda la población. Con este objetivo, debe contemplarse el derecho al acceso a los servicios sociales como un derecho subjetivo de carácter universal, que configure el principio básico del Sistema, orientado a la cohesión social, la igualdad de oportunidades y el progreso social de las personas.

Esta evolución de la realidad social ha determinado, que transcurridas más de tres décadas desde la promulgación de la primera ley de Servicios Sociales en España, la del País Vasco en 1992, se haya entendido necesario afianzar y consolidar el sistema y la declaración del derecho subjetivo a los servicios sociales, constituido en un derecho de ciudadanía. Garantizar el ejercicio efectivo de este derecho subjetivo implica, necesariamente, la construcción de un sistema de servicios sociales de responsabilidad pública, moderno, avanzado y garantista, comparable en su desarrollo a otros sistemas públicos orientados al bienestar, dotado de un conjunto de instrumentos de gestión y coordinación capaz de garantizar la vertebración entre los tres niveles administrativos competentes, y en cuyo marco pueda estructurarse toda una arquitectura capaz de sostener la implantación, la ordenación, el desarrollo y la consolidación de una red articulada de prestaciones y servicios, orientada a responder de forma coherente, eficaz y eficiente a los desafíos presentes y futuros asociados a los cambios sociales, demográficos y económicos.

La heterogeneidad tanto desde la perspectiva del usuario de los servicios sobre el que se interviene, como en los diferentes espacios institucionales e interinstitucionales, representa la gran complejidad de la configuración de una política social parcelada, donde la comparativa en los desarrollos de los servicios sociales entre CC AA, entre las provincias y municipios, denotan la falta de consistencia del “sistema”, donde además, es frecuente observar diferentes formas de la intervención, de prestaciones, de servicios en todo lo referente a lo social, culminando en metas u objetivos muy limitados dentro de éstas instituciones.

Con ello, cobra también importancia la contribución que las administraciones públicas pueden hacer como garantes de los recursos y de la financiación que los sistemas de protección necesitan para llevar a cabo sus fines.

Del hecho de que la mayoría de las CC AA estén modificando sus primeras Leyes de Servicios Sociales, parece desprenderse la necesidad de incorporar modificaciones en la clarificación del objeto de los Servicios Sociales, en la cobertura de necesidades desde la perspectiva de derechos de ciudadanía, en el establecimiento de estructuras funcionales, territoriales y competenciales que cumplan mejor los objetivos de acceso de los ciudadanos a los servicios y que aseguren una mayor rentabilidad de los mismos, eliminando las duplicidades; en determinar el papel de las iniciativas privadas con o sin ánimo de lucro en el Sistema; en contemplar un modelo de inspección adecuado para garantizar los mínimos de calidad en el desempeño de la actividad social.

En una organización tan compleja como es el Sistema de Servicios Sociales, a la hora de elaborar una ley es reseñable que debería tenerse en cuenta:

*Primero*, que la Ley es un instrumento de la sociedad que hace posible la vida humana fundada justamente en la convivencia. Todas las sociedades, naciones y organizaciones a lo largo de los siglos, se han dotado de un conjunto de normas que han conformado su modelo de relación y de respuesta a sus necesidades.

*Segundo*, que toda *Organización* tiene *Objetivos*, dicho de otro modo, toda Organización se mueve en dos carriles simultáneos: el marcado por sus *Objetivos* y el determinado por la Ley y toda alteración de una ley o norma es viable dentro del marco de la propia Ley como principio universal y de las leyes concurrentes.

Cualquier legislador sabe o debe saber, que para que una organización funcione adecuadamente, con los niveles de calidad que permitan cumplir los objetivos y con la mayor rentabilidad de los recursos financieros disponibles, debe llevar a cabo la planificación estratégica que permita pensar en el futuro, visualizar nuevas oportunidades y amenazas, enfocar la misión de la organización y orientar de manera efectiva el rumbo de la misma. Elaborar una ley pues, es poner en marcha un *proceso de planificación*.

Planificar pues, es un medio para la consecución de un fin, objetivo o intención cualquiera, que nos obliga a clasificar desde el inicio cuál es el propósito que se pretende lograr y definir con precisión a donde queremos llegar. «La planificación o planeación estratégica es un conjunto de acciones que deben ser desarrolladas para lograr los objetivos estratégicos, lo que implica definir y priorizar los problemas a resolver, plantear soluciones, determinar los responsables para realizarlos, asignar recursos para llevarlos

a cabo y establecer la forma y periodicidad para medir los avances». (TOMASINI, A), la planificación estratégica es pues, el operador que deberá reducir la diferencia entre la situación actual y la deseada.

El estudio de la organización de los Servicios Sociales en Castilla y León, conlleva su ubicación entre el resto de Leyes Autonómicas y su comparativa entre todas, referencias a la anterior Ley de Acción Social y Servicios Sociales de hace más de dos lustros y obviamente destacar los elementos que la configuran y sus previsibles consecuencias en la consolidación del Sistema, su respuesta a las nuevas realidades sociales y a los retos que los ciudadanos y las sociedades de la Comunidad Autónoma de Castilla y León tiene por delante.

Ahora bien, para el documento que nos ocupa, se ha reflexionado con más intensidad en lo referente a la organización funcional, territorial y competencial que determina la nueva Ley, al considerar que estas estructuras son las que definen el esqueleto sobre el que construir todo el entramado del Sistema, sin olvidar aspectos tan relevantes como el modelo de Servicios Sociales que propone, si se avanza en un modelo promocional, priorizando políticas preventivas y rehabilitadoras o más bien se configura como un modelo asistencialista.

Es a mi juicio muy relevante constatar, si aspectos tan significativos como la determinación de las zonas de intervención social que hoy no presentan ningún criterio de configuración, ni por población, ni por territorio, es abordado y superado por la nueva Ley, constatar si se ha partido de las realidades provinciales que hoy configuran estas estructuras básicas del sistema y que son el espacio en el que hacer efectivas las prestaciones. Cómo se determinan los equipamientos básicos que configuren el Sistema de Servicios Sociales y los profesionales de referencia del mismo, -otros sistemas lo tienen definido e identificado- y las prestaciones básicas a las que todo ciudadano tiene derecho, dependiendo de su situación personal, su pertenencia a uno o varios grupos sociales y de la comunidad en la que se desenvuelve.

Es importante tener presente, en la construcción y articulación del sistema, que los derechos de la ciudadanía pasan, hoy, no sólo por el reconocimiento del derecho de todas las personas a una serie de prestaciones y servicios, sino también por el del derecho a la diferencia, considerándose elementos nucleares del modelo los principios de igualdad y equidad, que garantizan el acceso al sistema sin discriminación alguna, pero también sin perjuicio de la integración de perspectivas múltiples -perspectiva de género, de diversidad sexual, intercultural, intergeneracional, accesibilidad universal y diseño para todos y todas y de la aplicación de medidas de acción positiva y de igualdad de oportunidades y de trato.

Ahora bien, en toda sociedad la consecución de la misión que se propone, supone un proceso que se desarrolla mediante normas legislativas que definen la política social y las estructuras que harán posible su consecución, por lo que, aunque no es objeto de este trabajo profundizar en el análisis comparativo de las Leyes de Servicios Sociales de segunda y tercera generación, sí parece adecuado reflejar unas conclusiones generales que nos ubiquen para posteriormente valorar la Ley de Castilla y León.

### **CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN LAS LEYES DE SEGUNDA Y TERCERA GENERACIÓN.**

EL DISEÑO DE LA POLÍTICA O POLÍTICAS SOCIALES PARA CONSEGUIR LOS OBJETIVOS DE UN ESTADO DEL BIENESTAR SOCIAL SE HACEN EFECTIVAS MEDIANTE LAS NORMAS JURÍDICAS, ES DECIR MEDIANTE LAS LEYES DE SERVICIOS SOCIALES.

La necesidad de impulsar cambios en la legislación autonómica, se constata a partir del año 1996 (País Vasco y Comunidad Valenciana) con la publicación de nuevas Leyes de Servicios Sociales que han pasado a denominarse *Leyes de segunda generación*, siendo dos de ellas derogadas (País Vasco y La Rioja) por nuevas iniciativas legislativas que han pasado a denominarse de *tercera generación*.

Además de las anteriormente mencionadas, La Rioja, Madrid, Murcia, Asturias y La Rioja, lo habían iniciado a partir del año 2002 y 2003, Navarra, Cantabria, Cataluña, Galicia y el País Vasco promulgaron nuevas leyes a partir del 2006. En el Año 2009 se sumaron las leyes de Aragón, Baleares y La Rioja y, Castilla y León y Castilla-La Mancha lo han realizado en el 2010.

Es de destacar el punto de inflexión que ha supuesto la aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia, que ha supuesto un importante impacto para el conjunto de la política de servicios sociales, configurando un derecho subjetivo fundamentado en los principios de universalidad, equidad y accesibilidad, que ha hecho necesario integrar dicho Sistema en el Sistema Público de Servicios Sociales, dada su decisiva incidencia y el enorme reto de gestión que comporta para la Administración Autonómica y para el conjunto de las Entidades Locales con competencias y responsabilidades en la aplicación de la citada Ley y que ha acelerado en muchos casos la elaboración de nuevas leyes.

Las razones de la renovación de las leyes son, sin lugar a dudas, de varios tipos:

- AQUÉLLAS QUE TIENEN QUE VER CON LA NECESARIA REORGANIZACIÓN DE UNA PRÁCTICA SOCIAL que, en algunos casos, se venía realizando desde hacía más de 18 años (Madrid) y estaba encorsetada por una normativa que necesitaba de una profunda enmienda para adaptarse a las nuevas coyunturas y problemas sociales.
- PARA AGILIZAR LA LENTA PERO PROFUNDA PRIVATIZACIÓN DE LA GESTIÓN y, en algunos casos, DE LA TITULARIDAD DE BUENA PARTE DE LOS SERVICIOS SOCIALES PÚBLICOS, una vez que a causa de las tesis de corte más socialdemócrata han dejado de tener el protagonismo del que disfrutaron en otro tiempo.
- LA NECESIDAD DE INCORPORAR EN LOS TEXTOS LEGISLATIVOS, LAS MODIFICACIONES PARA HACER EFECTIVA LA LEY DE DEPENDENCIA.

Hay que tener presente, además, que existen otras razones que permiten comprender el nuevo desarrollo normativo en esta materia. Cabe señalar, entre otras, el deseo de mejorar los contenidos y competencias legislativas, pero, sobre todo, se han de indicar razones de carácter político. No es casualidad que las seis Comunidades Autónomas que primero han desarrollado las denominadas “leyes de segunda generación” estaban en ese momento gobernadas por un partido político diferente al que aprobó las “leyes de primera generación”.

Se ha abierto una nueva etapa, en la que se refleja la universalización del derecho a servicios y prestaciones sociales, como “derecho subjetivo”, hecho trascendente para la defensa de los intereses de los ciudadanos, pero que, excepto los vinculados a la atención a la Dependencia, en la mayoría de las Leyes no se determina cuáles van a ser, encomendando esta clarificación al catálogo de prestaciones que posteriormente se realice.

Si bien de las consideraciones apuntadas en las exposiciones de motivos de las leyes de segunda y tercera generación parece desprenderse que una de las razones que justificaba la renovación era de CARÁCTER CONCEPTUAL, se concluye que no PARECE HABERSE EFECTUADO, pues la definición derivada de sus homólogas de primera generación es perfectamente aplicable a todas ellas. Se constata que en ninguna de las Leyes se realiza una definición de servicios sociales, se dice qué es el sistema y que fines persigue. Se sigue identificando el Sistema por los servicios que presta, lo que refleja las dificultades que se siguen teniendo para centrar esta materia.

La segunda y tercera generación de leyes de servicios sociales pone énfasis nuevamente en la prioridad de reforzar y ampliar la capacidad de intervención de las estructuras básicas de Servicios Sociales. Se revalida el planteamiento de “puerta de entrada” al sistema, pero ahora con el enfoque de “itinerarios o procesos” “áreas de necesidad” y garantías jurídicas y técnicas para los ciudadanos.

El sistema de Servicios Sociales se estructura, en todos los casos menos en el de Castilla y León, en dos *niveles de actuación*. Siguen produciéndose diferentes denominaciones para reflejar el mismo concepto como: comunitarios-especializados, generales-específicos, básicos-especializados, de atención primaria-especializados, de atención primaria y atención secundaria.

Por otra parte, y si bien es cierto que en todos los casos la organización administrativa referida es esencialmente la misma, sería deseable, de cara a desarrollar una terminología homogénea, muy conveniente para la disciplina de los Servicios Sociales en España, abrir un debate sobre cuál puede ser la denominación más adecuada para referirse a los distintos niveles de actuación. No en vano, es un problema que, tampoco a sido solventado por las leyes de segunda y tercera generación.

También son notorias las diferencias existentes en la distribución de competencias entre las distintas administraciones, de las cuales las locales (en la mayoría de los casos) salen reforzadas en estos nuevos textos legales.

En general se ofrece, un tratamiento más detenido de los órganos de participación social, de los que se pretende que sean más representativos y estén más abiertos a los diferentes sectores de la ciudadanía.

Todas ellas potencian la iniciativa privada y al voluntariado social, en relación con las de primera generación, inciden con gran detenimiento y detalle en los aspectos relacionados con la iniciativa social no lucrativa y el mercado, lo que parece en definitiva un claro intento de institucionalizar y legitimar un modelo mixto de servicios sociales.

Este “intento” de homogeneizar las leyes de Servicios Sociales, tenía como fin último cubrir, en cierto modo, la ausencia de una Ley General. La realidad ha demostrado que alcanzar un Sistema Estatal desde el desarrollo de las competencias autonómicas, constituye una tarea de difícil consecución. Concluyendo, se siguen ampliando las diferencias por CC AA, creando ciudadanos de primera y de segunda.

Es consecuencia de lo anterior, la duplicidad de organismos y de actuaciones, las desigualdades regionales, provinciales y municipales dentro de la misma Comunidad Autónoma.

Refleja la debilidad de los Sistemas la insuficiencia de presupuestos y la diversidad de fuentes de financiación. A pesar del crecimiento que presupuestariamente se ha producido en los últimos años en este país, seguimos manteniendo un bajo nivel de protección en relación con la media europea. En ninguna de las Leyes de segunda y tercera generación se observa un compromiso que permita suponer que se destinaran los recursos suficientes para atender al desarrollo de las mismas.

**En definitiva NO SE PUEDE DECIR QUE LAS NUEVAS LEYES DE SERVICIOS SOCIALES HAYAN FORMULADO, AL MENOS EN EL ÁMBITO TEÓRICO, UNA NUEVA CONCEPCIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES.**

*“Lo bueno no es bueno cuando se espera algo mejor.”  
Thomas Fuller.*

**LOS SERVICIOS SOCIALES EN CASTILLA Y LEÓN  
HISTORIA DEL SISTEMA DE SERVICIOS SOCIALES  
DE CASTILLA Y LEÓN.**

No incidiré en este apartado, pero si parece preciso incorporar ciertas pinceladas.

Desde 1975 aproximadamente, comienza en nuestro país un proceso de cambio que tiene sus repercusiones en los modelos de atención social y que conducen al nacimiento de LOS SERVICIOS SOCIALES.

Podemos concluir que es con la publicación de la Constitución Española, el momento en que se pone en marcha el marco normativo que va a configurar los servicios sociales en España. Si bien el Texto Constitucional no formula, expresamente, el reconocimiento del Sistema Público de Servicios Sociales, cabe subrayar que es un texto comprometido con las cuestiones sociales y con la consecución de la justicia social.

El hecho que juega un papel determinante en la configuración de los actuales Servicios Sociales será la estructuración territorial de España en Comunidades Autónomas, y la atribución como competencias exclusivas de éstas (art. 148. 20ª) entre otras, de la *Asistencia Social*.

La Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, establece que el municipio ejercerá competencias en los términos de la Legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en materia de prestaciones de los Servicios Sociales y de promoción y reinserción social. Señala también: *“la obligación de los municipios con población superior a 20.000 habitantes a otorgar la prestación de Servicios Sociales”*.

La Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de autonomía de Castilla y León, establece entre sus competencias (art. 25.18) *“la asistencia social, servicios sociales”*.

Ahora bien, en la Comunidad de Castilla y León se pone en marcha las actuaciones en materia de Servicios Sociales a partir del *Real Decreto 251/1982, de 15 de enero, sobre*

*la transferencia de competencias, funciones y servicios del Estado en materia de servicios y asistencia sociales* y posteriores decretos que van trasladando competencias en estas materias relacionadas con prestaciones y servicios.

Debemos destacar que la puesta en marcha del proceso de trasferencias supuso, en principio, solamente un cambio de gestor, ya que las prestaciones seguían siendo las mismas. No es hasta julio de 1984 con la Orden de Desarrollo de la Estructura Orgánica de la Consejería de Bienestar Social, cuando se comienza a vislumbrar actuaciones tendentes a la configuración de un sistema de servicios sociales.

En la Comunidad de Castilla y León se inicia de forma tímida la puesta en marcha de estructuras de atención a las necesidades sociales mediante la convocatoria por Decreto 22/1984, de 22 de marzo, por el que se regula el sistema de subvenciones en materia de Servicios Sociales, cuyo art. 4.-1 define el objeto de concesión de éstas para “*el desarrollo de proyectos de Servicios Sociales que puedan inscribirse en el marco de la Planificación general de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y reúnan las siguientes características:*

- *Facilitar la promoción humana y social del ciudadano, evitando su discriminación o marginación.*
- *Promover la acción comunitaria para el desarrollo de la prevención, integración o reinserción sociales.*
- *Favorecer alternativas de convivencia que permitan la permanencia del ciudadano en grupos primarios de relación o en unidades de atención de reducido número de plazas.*
- *Presentación de los servicios y actividades contemplados en los proyectos de forma de programas que especifiquen: objetivos, fases de desarrollo, medios y sistemas de valoración y medición de la rentabilidad social.*

2.- *Por su ámbito los proyectos podrán ser:*

*Generales: destinados al conjunto de la población.*

*Específicos: Destinados a grupos de población que por sus características deban ser objeto de una acción especial, tales como infancia y juventud, ancianidad, minusvalías,...*”.

La puesta en marcha de lo que se denominó Unidades Básicas de Acción Social, formadas por un Asistente Social fue el primer embrión de lo que pretendía constituirse en Centros de Servicios Sociales, pero su desarrollo fue muy limitado tanto por el número de UBAS creadas, como por el apoyo y clarificación de las funciones a desarrollar, quedando en manos de los profesionales y de los políticos locales la determinación de los proyectos a llevar a cabo.

Estamos pues, constatando como la implantación de un *Sistema de Servicios Sociales* adolecía de mínimos que pudieran definir, qué prestaciones básicas debía comprender los denominados *servicios sociales de base*, hecho que se producía en esta Comunidad y en otras y que a falta de una Ley General de Servicios Sociales que creara un poco de orden en esta materia y marcara unas directrices generales de ámbito estatal que asegurase los mínimos para todo el territorio español, llevó a la Dirección General de Acción social, entonces encuadrada en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a elaborar un documento denominado “Plan Concertado para el Desarrollo de las Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de las Corporaciones Locales”, a dotarlo presupuestariamente y a ofertarlo a las Comunidades Autónomas para que, mediante la firma de Convenios se pusiera en marcha en todo el territorio Español.

La Comunidad Autónoma firma el Convenio para el desarrollo de este programa en mayo de 1988 y fue el impulso real para poner en marcha la estructura básica para hacer efectivos los servicios sociales en las Corporaciones Locales. Supuso este Plan la cooperación técnica y financiera entre las administraciones Central, Autonómica y Local, con la dotación de personal y recursos para equipamientos básicos que configuró lo que hoy denominamos la Red de Atención Básica del Sistema.

No es hasta diciembre de 1988 cuando se publica una ley que “*estructure racionalmente los servicios sociales de la Región, que complemente la legalidad hasta ahora establecida, y a su vez desarrolle los derechos sociales y de participación contenidos en la Constitución, a fin de mejorar la calidad de vida y de bienestar social de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma*” según se contempla en la Exposición de motivos de la Ley 18/1988, de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León. A partir de este momento y con la obligación de desarrollar el Plan Concertado de Prestaciones Básicas, se produce el verdadero impulso de desarrollar un Sistema de Servicios Sociales en Castilla y León, son los años 1989 y 1990 los que generan las normas legislativas que configuran la organización funcional, territorial y competencial que nos ha acompañado hasta ahora.

La organización territorial para la atención desde los servicios sociales básicos se hace efectiva en todo el territorio por Zonas de Acción Social, atendiendo según la Ley, en cada Zona, como media, a unos 20.000 habitantes en zona urbana y unos 10.000 en zona rural, configurándose un total de 189 Zonas. Orgánicamente, la Red Básica de Servicios Sociales depende de las Corporaciones Locales. En los municipios de más de 20.000 habitantes; los Ayuntamientos y en el resto; las Diputaciones Provinciales. Su desarrollo ha sido lento y muy desigual entre los Ayuntamientos capitales de provincia, los de más de 20.000 habitantes y el resto dependientes en la prestación de Servicios Sociales de las Diputaciones Provinciales, así como entre unas provincias y otras.

La transferencia de las competencias del INSERSO, mediante Real Decreto 905/1995, Real Decreto 149/1999 y Real Decreto 10/2001, cerraron definitivamente el mapa de competencias a desarrollar por la Comunidad Autónoma.

El Sistema, su estructura y funcionamiento, está gestionado por la Gerencia de Servicios Sociales, creada en abril de 1995, coincidiendo y, en parte como consecuencia, de la transferencia de funciones y servicios de la Seguridad Social encomendadas al Instituto Nacional de Servicios Sociales. Según el Reglamento de la Gerencia de Servicios Sociales aprobado tras su creación, son sus funciones la planificación, programación y ejecución de las competencias en materia de Acción Social y Servicios Sociales, referidas a los servicios básicos y a los sectores o colectivos de familia, menores, personas mayores, personas discapacitadas, personas desfavorecidas y minorías étnicas.

La Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León ha ido adaptando su estructura y funcionamiento a las nuevas necesidades administrativas y sociales. Así, la aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia obligó a la creación de nuevos órganos y unidades administrativas y a la reestructuración de las ya existentes. Dichos cambios fueron recogidos en el Decreto 82/2007, de 19 de julio, y posteriormente en la Orden 1265/FAM/2009, de 5 de julio, de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades por la que se desarrolla la estructura orgánica de los servicios centrales de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León.

El actual Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por la *Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre*, atribuye a la Comunidad de Castilla y León la competencia exclusiva en materia de asistencia social, servicios sociales y desarrollo comunitario; promoción y atención a las familias, la infancia, la juventud y los mayores; prevención, atención e inserción social de los colectivos afectados por la discapacidad, la dependencia o la exclusión social, y protección y tutela de menores, de conformidad con lo previsto en el citado artículo 148.1.20 de la Constitución Española. El texto estatutario reconoce en su artículo 13, dedicado a los derechos sociales, el derecho de acceso a los servicios sociales y los derechos que, en este ámbito, corresponden a las personas mayores, a los menores de edad, a las personas en situación de dependencia y a sus familias, a las personas con discapacidad, así como a quienes se encuentren en situación de exclusión social.

Castilla y León no iba a ser menos que otras comunidades y parecía llegado el momento de realizar un nuevo texto legislativo que superase las “carencias” que la Ley de 1988 presentaba y así superar las limitaciones que para el desarrollo del Sistema de Servicios Sociales de ésta Comunidad suponía. Tras veintidós años de vigencia, partiendo de lo ya conseguido y con el objetivo de procurar su consolidación, fortalecimiento y continua adaptación, se aprueba la *Ley 16/2010, de Servicios Sociales de Castilla y León*.

En la organización se han venido generando estructuras de planificación y gestión, equipos de profesionales, diseños documentales y sistemas de información, es evidente el crecimiento y creación de recursos y la gran repercusión social que para los usuarios ha tenido en estos últimos veinticinco años. Ahora bien, dadas las características de ruralidad de nuestra Comunidad, el despoblamiento de muchos de los pueblos y los momentos, no precisamente de crecimiento económico, requieren que la vertebración del Sistema, el adecuado ordenamiento de los territorios, los mapas de recursos, las carteras de servicios, respondan realmente al desarrollo de prestaciones y servicios de calidad, con financiación adecuada y suficiente en respuesta a los principios rectores contemplados en la nueva Ley de Servicios Sociales de Castilla y León, de universalidad, igualdad efectiva, responsabilidad pública, solidaridad, prevención, atención personalizada e integral, promoción de la autonomía, participación, sostenibilidad,...

Mi experiencia como profesional de los Servicios Sociales en un municipio de la Comunidad de Castilla y León en los últimos veintiocho años, me ha permitido experimentar, como algunos aspectos de los textos legislativos son determinantes en la construcción del Sistema y en la orientación de la política social en esta materia, en el desarrollo de las prestaciones, en cómo responderá a las demandas de los ciudadanos, mientras que otras partes del mismo, aún siendo muy importantes no influyen del mismo modo en el desarrollo de los mismos por lo que analizar la nueva Ley nos pondrá en situación de ver hacia donde caminamos y si nos hemos dotado de un Sistema asistencialista o promocional.

*“Una cabeza sin memoria es una plaza  
sin guarnición.”  
Napoleón Bonaparte.*

## **LA LEY 18/2010 DE SERVICIOS SOCIALES DE CASTILLA Y LEÓN**

La Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales configuró en Castilla y León el Sistema de Acción Social. Sistema que se concretó con una nueva norma legislativa el Decreto 13/1990, de 25 de enero, en el que se definió la estructura, los niveles de intervención, las funciones de los Centros de Acción Social, las competencias, coordinación y colaboración entre la Administración Autonómica y las Corporaciones Locales y, la colaboración económica.

Desde la publicación de la Ley se han dictado otras muchas normas que han ido estructurando los Servicios Sociales, las relaciones con la iniciativa social y otras entidades privadas con ánimo de lucro. Se han publicado leyes para atender a los diferentes

sectores; infancia, mayores, voluntariado, jóvenes, sobre igualdad y contra la violencia de género, para la accesibilidad y supresión de barreras,... todas ellas con el objeto de desarrollar las previsiones contenidas en la Ley y de responder a las nuevas necesidades que han ido surgiendo y con las demandas presentadas por los ciudadanos.

Con el transcurso del tiempo se ha producido una gran evolución en la sociedad española, muchas de las necesidades sociales se han transformado, han aparecido otras realidades sociales que requieren la adaptación y/o mejora de las respuestas que hasta entonces se estaban ofertando, se publica la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, por la que se reconocen derechos subjetivos a las personas que precisen de las prestaciones contempladas en esta ley, lo que justificó la conveniencia de elaborar una nueva norma que profundice en la consolidación, cree derechos sociales, se adapte a los nuevos tiempos y ahonde en el desarrollo del cuarto pilar del estado del bienestar, es decir el Sistema de Servicios Sociales.

“El diseño de la política o políticas sociales para conseguir los objetivos de un estado del bienestar social se hacen efectivas mediante las normas jurídicas, es decir mediante las leyes de servicios sociales”, así pues mediante el análisis del texto de la Ley de Servicios Sociales se pretende encontrar en que línea evoluciona la política social en Castilla y León.

Parece adecuado traer a este punto varias consideraciones que deberían ser tenidas en cuenta a la hora de elaborar una nueva ley de Servicios Sociales y que son:

- **Definir los DERECHOS SUBJETIVOS**
- **La nueva Ley de Servicios Sociales debe APROVECHAR LA EXPERIENCIA acumulada en los últimos 25 años.**
- **Debe ORDENAR racionalmente el sector**

La columna vertebral de las Leyes de los Sistemas de Protección Social para hacer efectivo el fin que persiguen es la organización funcional, la organización territorial y quiénes ostentan la competencia. El Sistema de Sanidad hace muchos años que organizo la atención como atención primaria y atención especializada, de cuya clarificación deriva –como por todos es conocido- la organización funcional, sus equipamientos y el ámbito territorial. En lo referente al Sistema Educativo se identifica la educación general obligatoria y el resto de niveles, que configuran el sistema y singularizan el ámbito territorial, los equipamientos, los equipos profesionales, etc. No determinar claramente en el Sistema de Servicios Sociales Autonómico estos aspectos y salirse de la esencia que configura en el resto de CC AA los Sistemas, traerá mas indefinición, mayor debilidad y por lo tanto la posibilidad de retroceder en la configuración de políticas garantistas.

En un momento en que la determinación de esas políticas públicas, que se configuran desde las nuevas Leyes de Servicios Sociales, debieran haber tenido en cuenta las diferentes intervenciones sociales que se han venido desarrollando en los últimos años, en Castilla y León parece que se ha optado por configurar un modelo que está más relacionado con poblaciones homogéneamente constituidas, que con las realidades que conforman nuestras sociedades y no responde a las necesidades de respuesta relacionadas con la heterogeneidad de lo social. Por lo que para el análisis de la Ley, se ha partido de dos premisas:

Los ciudadanos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León no tienen las mismas atenciones ni coberturas en sus necesidades sociales, ya que el desarrollo de los Servicios Sociales dependientes de las Corporaciones Locales, (aquí se analizarán los dependientes de las Diputaciones Provinciales) no presentan los mismos grados de desarrollo.

La actual Ley de Servicios Sociales de Castilla y León supondrá la desconfiguración del débil Sistema de Servicios Sociales en esta Comunidad.

En una primera aproximación al texto de la ley se puede concluir que es muy extenso, prolífico en el desarrollo de muchos de sus temas, adolece de una gran imprecisión terminológica, es reduccionista en la determinación del Sistema, mantiene terminologías de la anterior Ley que hoy están superadas (Equipos de Acción Social, Centros de Acción Social).

Esta Ley tiene una filosofía muy asistencialista y parcial al fijar como finalidad del Sistema la intervención en situaciones de necesidad (personales básicas y sociales), sin otorgarle un cariz más amplio de prevención y promoción.

Respecto de la **definición de servicios sociales** se constata que en ninguna parte del texto se realiza una definición de servicios sociales, se dice qué es el Sistema y que fines persigue, lo que genera las dificultades que parece siguen teniendo los legisladores para centrar esta materia. Se sigue identificando el Sistema por los servicios que presta.

Si nos acercamos a las acepciones de Sistema, el diccionario de la Real Academia de la Lengua define éste como “Conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí” “Conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto”, y otra definición que abunda en la misma línea pero que nos acerca más “Grupo de elementos que se integran con el propósito común de lograr un objetivo” nos lleva a concluir que la ley ha perdido parte del objeto de los servicios sociales, no integrando en la misma los servicios sociales

específicos. Obvia hacer referencia expresa a los sectores de intervención y por lo tanto no se les menciona ni relaciona, sin embargo EXISTEN y así se les refiere en las propias estructuras administrativas de la Consejería y en los documentos que se elaboran y difunden (red de atención a mujeres, red de residencias de mayores, red de atención a menores, etc.)

Se inspira esta Ley, según se refleja en la Exposición de Motivos en una serie de principios recogidos a lo largo de su articulado como principios rectores y como líneas directrices que han de orientar su aplicación y desarrollo.

Manifiesta que su objeto *“es configurar el derecho a las prestaciones esenciales del sistema de servicios sociales como un auténtico derecho subjetivo de los ciudadanos, fundamentado en los principios de universalidad e igualdad y con la finalidad de proporcionar una cobertura adecuada e integral de las necesidades personales básicas y de las necesidades sociales”*.

Postpone a la realización de un catálogo de servicios sociales la determinación de las prestaciones y servicios a los que pueden acceder los ciudadanos de Castilla y de León y las condiciones y requisitos para su reconocimiento y disfrute.

Crea un Sistema de Servicios Sociales de Responsabilidad Pública, en el que se integran los servicios sociales de titularidad pública y los de titularidad privada financiados total o parcialmente con fondos públicos y abunda en potenciar la importancia de la iniciativa privada y del denominado tercer sector, como complemento de la actuación de los poderes públicos.

La ley consta de ciento veinticinco artículos, agrupados en once títulos, además de cinco disposiciones transitorias, una derogatoria y seis finales.

### ***Respecto de la organización funcional***

No define ésta, habla de las estructuras funcionales y dice: *“El sistema de servicios sociales de responsabilidad pública se articula funcionalmente en una red de atención, integrada por estructuras organizativas ordenadas en correspondencia con la organización territorial”* lo que supone no saber qué es la función que debe realizar el sistema. Para complicar más la comprensión refiere que el sistema se organiza en niveles y identifica el primer nivel de la estructura con el equipo de profesionales; el segundo nivel con equipos multidisciplinares específicos ¿? Y otro: otras estructuras organizativas funcionales que no explica nada más respecto a qué se refiere.

Sorprende que sea la única Comunidad Autónoma que no mantiene la organización funcional en dos niveles de atención; servicios sociales básicos, comunitarios o con cualquiera de las otras acepciones que les identifican y los servicios sociales específicos. Esto trae consigo alguna de las siguientes consecuencias:

- No poder identificar cuáles son,
- A quién van dirigidos, población general o sector
- Quiénes deben hacerlos efectivos, qué perfil profesional
- Qué equipamientos son los que identifican el sistema en cada nivel,
- Ratios mínimos de población por profesional, que definirá el siguiente
- Territorio al que debe atender, municipio, comarca,.....

Desmarcarse del resto de Leyes Autonómicas, parece que pretende determinar un modelo singular, sin partir de ninguna fundamentación que lo avale. Conlleva una confusión muy relevante en la conceptualización de niveles de intervención, territorialización, equipos de intervención, etc. Si además no se ha tenido en cuenta las actuales estructuras funcionales y territoriales para superar sus deficiencias y para superar lo logrado hasta ahora, las posibilidades de mejorar se verán limitadas. Si el resto de la leyes establecen la misma estructura funcional, ¿todas ellas están equivocadas?.

Partiendo de un análisis de la actual organización y territorialización, según se desprende de los cuadros del ANEXO, se puede concluir que esta Ley supondrá un retroceso al presentar unos objetivos que ya están superados por la realidad. Así mismo, la falta de claridad conceptual que mezcla programas con objetivos, con equipos profesionales y con equipamientos, solamente traerá consigo el que se pueda tirar lo mismo para arriba que para abajo. La siguiente frase refleja muy bien lo que permite la organización funcional y territorial que presenta la Ley “*el papel lo soporta todo*”

La no incorporación de la denominación y definición **de Centro de Servicios Sociales** como la *unidad básica del funcionamiento del Sistema*, y la *estructura organizativa y técnica de los Servicios Sociales de Atención Primaria*, así como, la clarificación de que estará dotado de recursos materiales y financieros y de un equipo multidisciplinar integrado por el personal técnico y de apoyo administrativo necesario para el cumplimiento de sus funciones, conlleva una dificultad añadida, ya que en Castilla y León, en las Zonas rurales, no existe ningún Centro de Servicios Sociales, los equipamientos de los que realmente se dispone son despachos profesionales.

Algo que ha identificado históricamente los Servicios Sociales que ha sido la proyección comunitaria, no es un objeto de intervención en esta Comunidad, perdiéndose así el carácter estratégico que los servicios sociales han desempeñado y debieran seguir desempeñando en el desarrollo de las comunidades.

### ***Respecto de la organización territorial***

Si en la ley no queda clara la función del sistema y su organización difícilmente puede determinarse una adecuada organización territorial. Según el análisis que se ha realizado de las actuales ZONAS DE ACCIÓN SOCIAL de toda la Comunidad se atienden unos rátios de población, en unos casos muy por debajo de los que contempla la actual Ley y en otros muy por encima (art. 25.3 “*Cada Zona de Acción social se corresponderá con una demarcación constituida por un módulo de población de 20.000 habitantes en el medio urbano y de 10.000 habitantes en el medio rural*”), observándose un arco desde los 2.170 habitantes en la Zona de Babia en León a los 26.366 habitantes de La Bañeza también en la provincia de León. Tampoco se produce ninguna similitud en cuanto a los datos que presenta por provincias, destacando las provincias de Soria y Burgos que aparecen con ratios muy por debajo del resto de provincias.

Analizando el territorio que comprende cada Zona, tampoco parece haber ningún denominador común; 23 Zonas abarcan más de mil Km<sup>2</sup>, llegando a 1.590 la Zona de Sayazo en Zamora y quedando por debajo de los quinientos Km<sup>2</sup> veinticinco (25) Zonas, siendo la que menor territorio abarca Cacabelos de León con 137,30 Km<sup>2</sup>.

Pero considerando la realidad de la atención que se lleva a cabo, lo que realmente se observa es que las *Zonas reales* están marcadas por la población que atiende cada profesional, que según los cuadros se mueve en una media de entre 3.000 y 5.000 habitantes, distinguiéndose Burgos en mínimos (2.889 de media) y Zamora por máximos (5.702 de media).

Si hacemos una prospección sobre cómo afectará la organización territorial de las ÁREAS DE ACCIÓN SOCIAL agrupando entre tres y cinco Zonas de Acción Social, podemos observar que, por ejemplo en la provincia de León, la unión de tres Zonas Riaño, Boñar y Cistierna conformarían un territorio de 2.702,40 Km<sup>2</sup>, para atender a una población de 18.547 personas. Teniendo en cuenta que la Ley determina que cada Zona de Acción Social deberá atender a unas 10.000 personas, tendríamos que incorporar más Zonas, por lo que el Área en este supuesto debería comprender cinco Zonas. Volviendo al supuesto que se está analizando, incorporando las Zonas de Mansilla de las Mulas y la de Sahagún tenemos un territorio de 4.177,60 Km<sup>2</sup>, lo que supone más de una cuarta parte de la provincia y una población de 33.551 habitantes.

No haber tenido en cuenta todos estos aspectos lleva a la conclusión de que los redactores de la Ley no revisaron, ni siquiera, la documentación de que dispone la Gerencia de Servicios Sociales y se llevó al papel un modelo organizativo sin tener en cuenta para nada, la evolución de los servicios sociales que:

1. Cada provincia presenta unos datos e incluso en algún caso una organización diferente.
2. No se ha logrado en estos veinticinco años ni siquiera establecer los mismos criterios para establecer una territorialización y un ratio profesional/habitante.
3. El derecho de cada Corporación Local a organizar como considere conveniente cualquiera de las materias en las que tiene competencia, presume las dificultades que va a generar no haber contado con las realidades que se reflejan en este estudio.
4. La situación de crisis en la que está inmerso el país, hecho que ya se sabía cuando se publicó la Ley, no parece que permita abordar los estudios que requerirá las modificaciones que contempla el texto legal.

Se habla en el art. 34 de la organización integrada del Sistema haciendo referencia a **procesos de actuación**, es decir qué procedimientos se van a llevar a cabo respecto de hacer efectiva la información a los ciudadanos, respecto de quiénes realizarán este programa básico, quiénes realizaran las valoraciones de las necesidades y desarrollarán la intervención, el registro único de usuarios de servicios sociales y sin embargo, no se refiere nada respecto a constituir la Red de Servicios Sociales de carácter integral y funcionamiento coordinado.

Al desmarcarse de la organización funcional en los dos niveles; atención primaria y atención especializada, la estructura territorial en base a ésta desaparece, por lo que resulta imposible hablar de:

- o Red Básica de Servicios Sociales. Como el conjunto de Centros de Servicios Sociales con sus respectivos equipos profesionales, la cual configura la instancia desde la cual se hará efectiva la Atención Social Primaria en el territorio.
- o Red Especializada de Servicios Sociales. Que estará integrada por los centros, servicios, equipamientos y equipos profesionales dirigidos a personas y colectivos que en función de sus necesidades requieran de una atención específica.

Y por lo tanto ambos niveles, primario y especializado, que deberían organizarse en forma de red en el territorio atendiendo al principio de descentralización, así como a las características geográficas y poblacionales, y de esa forma configurarían conjuntamente la Red de Servicios Sociales, debiendo además ser definidos en uno y otro nivel sus respectivos equipos profesionales, así como los equipamientos mínimos, desaparece y no se realiza ninguna mención, porque no es posible encajarlo, lo que supone preguntarse si la intencionalidad que marca la Ley “...LAS DIVISIONES TERRITORIALES ADECUADAS PARA LA ADSCRIPCIÓN DE LA GESTIÓN,..... A FIN DE GARANTIZAR.....LA IGUALDAD DE LOS BENEFICIARIOS DEL SISTEMA ¿CON ESTA ORGANIZACIÓN SE CUMPLE?

**Estructura competencial**

Las entidades locales tienen autonomía para la gestión de sus intereses, concretado por la Ley 7/85, de 2 de abril que regula las Bases de Régimen Local. Según ésta, los Municipios tienen competencia en la “prestación de los servicios sociales y de prevención y reinserción social” estando obligados a prestarlos los de más de 20.000 habitantes. Las provincias tienen unas competencias mínimas de carácter general, que en materia de servicios sociales se refieren a la coordinación de los servicios municipales; la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica; prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal.

En lo referente a la distribución de competencias en materia de servicios sociales la anterior ley ya establecía como competentes en esta materia la Junta de Castilla y León, los Ayuntamientos y las Diputaciones Provinciales, según cuadro anexo

Junta Castilla y León	Ayuntamientos	Diputaciones Provinciales
<ul style="list-style-type: none"> <li>*Potestad reglamentaria</li> <li>*Planificación regional</li> <li>*La promoción social</li> <li>*La formación de los profesionales</li> <li>*Investigación y estudios</li> <li>*Creación de centros y servicios que por su complejidad le sea reservada.</li> <li>*Gestión de centros y servicios de ámbito supraprovincial</li> <li>*Organización y gestión de centros y servicios específicos que las Entidades Locales reviertan.</li> <li>*Autorización administrativa para apertura y funcionamiento de centros.</li> <li>*Establecimiento del Registro de centros y servicios.</li> <li>*La inspección.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Crear, organizar y gestionar los servicios sociales básicos y específicos de ámbito municipal.</li> <li>*Establecer los Consejos Sociales</li> <li>* Coordinación con las instituciones privadas.</li> <li>* Colaboración con la Adm. Autonómica</li> <li>* Inspección y sanción en sus propios centros.</li> <li>* Las que le sean trasferidas o delegadas.</li> </ul>	<p>En su ámbito territorial y que no sean competencia de los Ayuntamientos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*Crear, organizar y gestionar los servicios sociales básicos y específicos de ámbito provincial y supraprovincial.</li> <li>*Establecer los Consejos Provinciales.</li> <li>* Coordinación con las instituciones privadas.</li> <li>* Coordinar los servicios sociales municipales en su territorio.</li> <li>* Cooperación y asistencia técnica, económica y jurídica a los municipios.</li> <li>*Colaboración con la Adm. Autonómica</li> <li>* Inspección y sanción en sus propios centros.</li> <li>* Propuesta del mapa de servicios sociales en su ámbito.</li> <li>* Las que le sean trasferidas o delegadas.</li> </ul>

La nueva Ley no modifica sustancialmente ninguna de las competencias adscritas por la anterior Ley a la administración autonómica y a las administraciones locales, solamente se reserva la Junta de Castilla y León “la organización y gestión del sistema unificado de información” y “la gestión del registro único de usuarios”.

Desarrolla esta Ley en el Título V todo lo relacionado con la calidad de los servicios sociales; los principios de actuación, la formación, la acción formativa, los derechos y deberes de los profesionales de los servicios sociales; el registro, autorización y acreditación de entidades, centros y servicios; la autorización administrativa y su régimen de autorización; el control administrativo mediante la inspección y control determinando el personal y procedimientos de éstos y por último, incide en el fomento por parte de las administraciones competentes en servicios sociales de la investigación e innovación.

Se ocupa el Título VI de la Planificación autonómica y local, el Título VII de la Coordinación y Cooperación administrativa, creando el Consejo de Coordinación Interadministrativa del Sistema constituido por representantes de la administración autonómica y las entidades locales.

Destina la Ley todo un Capítulo a determinar “La atención integrada de carácter social y sanitario”. Analizando los contenidos, parece desprenderse la intención de constituir un subsistema o sistema mixto al referir “se llevará a cabo mediante protocolos de valoración y diagnóstico conjuntos y comunes, procedimientos de derivación entre ambos sistemas, modelos integrados de prestación de servicios y estructuras de coordinación sociosanitaria que comprendan todos los anteriores, así como mediante el diseño y adecuación de los sistemas de información, la actuación conjunta y coordinada de las actuaciones de inspección y el desarrollo de acciones formativas de carácter conjunto para los profesionales”, lo que supondría perseguir un objetivo que ha fracasado en aquellas CCAA donde se implantó.

Supondrá pues, profundizar en un debilitamiento el Sistema de Servicios Sociales e incluso ser fagocitadas algunas de las prestaciones por el Sistema Sanitario -el mas fuerte de ambos- al no determinar que la atención social la realizará el Sistema de Servicios Sociales y la sanitaria el Sistema Sanitario y una cosa es coordinación entre ambos, mediante intervenciones coincidentes en el tiempo, de forma coordinada y complementarias y otra cosa es “promover la integración funcional de los servicios y prestaciones”.

Desarrolla en el Título VIII la apuesta por participación de la iniciativa privada en los Servicios Sociales, a través de entidades con o sin ánimo de lucro, mediante medidas que favorecen el fomento y la provisión de servicios por éstas e incluso encomendarlas de *forma subsidiaria y complementaria* la provisión de prestaciones previstas en el catálogo de servicios sociales, lo que supone una tendencia clara y contundente a minimizar los servicios de gestión pública y a avanzar en un modelo, cuando menos mixto, de servicios sociales.

En el Título sobre la Participación Ciudadana mantiene el Consejo Autonómico y los Consejos Provinciales, pero elimina los Consejos Locales, lo que supondrá una

eliminación de participación real de la mayoría de los ciudadanos. ¿Qué sentido tiene sino un principio rector como “proximidad” ó “participación” si no pueden ejercerse? ¿Para qué definiciones como “se promoverá y facilitará la participación de los ciudadanos en la planificación, desarrollo, seguimiento y evaluación ..... promoviendo su protagonismo en la gestión del propio cambio” cuando no habrá canales para ejercer la participación?

Si se analiza la viabilidad de los denominados Consejos Provinciales, se verá que es imposible constituirles desde el principio de “participación” ¿cómo van a participar las entidades que no tengan su ubicación en la capital de provincia? ¿es lo mismo la realidad social de una ciudad que la de un pueblo o comarca? ¿Dónde se puede incidir en *el desarrollo de la comunidad*? ¿Es posible la participación en una reunión de cuatrocientas realidades diferentes?

Las organizaciones sindicales y empresariales deberían tener el papel que tienen en otros sistemas de protección social, sin embargo, se establece UN COMITÉ CONSULTIVO DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA *para hacer efectiva la participación de las organizaciones sindicales y empresariales* y cuando menos, es para preguntarse ¿La atención a la dependencia es materia solo de interés de la Gerencia de Servicios Sociales y de estas organizaciones? ¿Son los sindicatos y las empresas del ramo los únicos que intervienen en esta materia? Esto denota claramente la falta de claridad, de configuración y conceptualización del Sistema a la que se aludía al inicio del análisis de la Ley.

En lo referente a la Financiación del Sistema se constatan varios aspectos muy relevantes:

- Incorpora íntegramente lo establecido en la anterior Ley en cuanto a la aportación de la Junta de Castilla y León a las Corporaciones Locales en los servicios sociales básicos, cuantías que hoy están completamente desfasadas.
- Obliga a los municipios con población superior a 5.000 habitantes a poner a disposición el suelo y las infraestructuras físicas.
- Se olvida de las aportaciones para los “*Servicios de segundo nivel*” competencia de las Entidades Locales, cuando la ley anterior si que lo contemplaba.
- Refleja expresamente las previsiones de financiación a las entidades privadas sin ánimo de lucro.

Lo que lleva a concluir que la nueva ley no solamente no mejora la clarificación en la gestión de los Servicios Sociales de proximidad y, especialmente, de sus estructuras básicas, comunitarias o de atención primaria, sino que tampoco configura un modelo de financiación que permita **establecer los compromisos de financiación y de apoyo técnico** por parte de la Administración Autónoma para hacerlo posible.

***En cuanto a aspectos positivos de la Ley***

En cuanto a las prestaciones y servicios del sistema, se ha llevado a cabo la total integración de las prestaciones destinadas a la promoción de la autonomía personal, atención y protección de las personas ante situaciones de dependencia como derecho subjetivo.

Establece la Ley una “Reserva de denominación de términos que deberán identificar el sistema, “sistema de servicios sociales” “sistema de servicios sociales de responsabilidad pública” pero incorpora el término “Centro de Acción Social”, término completamente asistencialista y que a lo largo del texto de la Ley se identifica con el equipo de Acción Social, por lo tanto no se sabe que supondrá en el futuro.

Alude a la coordinación y colaboración con otros Sistemas de Protección Social – educación, empleo, vivienda y sanidad- reflejando que se desarrollará mediante protocolos.

Contempla la figura del “Profesional de Referencia” pero no refleja algo que es un hecho y es el reconocimiento de que en el primer nivel de atención habrá de ser un Trabajador Social, mientras que otras Comunidades Autónomas si que lo contemplan. Este hecho es muy preocupante para la profesión del Trabajo Social, ya que abre la puerta a que cualquier otro profesional desarrolle las mismas funciones y por lo tanto se siga desfigurando la competencia profesional.

Establece y regula el Acceso Unificado al Sistema, mediante el acceso a través de los servicios de atención primaria, la homogeneización y simplificación de procedimientos de acceso a las prestaciones, la gestión integrada de los recursos y el uso compartido de la información.

Se concluye determinando como **CONCLUSIONES GENERALES** que:

Se pretende definir EL SISTEMA DE SERVICIOS SOCIALES y se acaba hablando de los Servicios Sociales que se gestionan desde las Corporaciones Locales llevando a un reduccionismo y falta de configuración clara del Sistema, ya que se pierden por el camino todos aquellos equipamientos, prestaciones, recursos técnicos y financieros de los diferentes sectores gestionados por las administraciones públicas, así como, todos los recursos gestionados por las entidades privadas con o sin ánimo de lucro. Parece pues que lo que interesa es regular los mínimos de servicios sociales de las Entidades Locales y abrir a la iniciativa privada la gran tarta de gestión de los servicios sociales sin enumerarlos aunque existan.

En el artículo 11 por el que se determinan los *Derechos de las personas en relación con la prestación de los Servicios Sociales*, presenta tal generalidad y ambigüedad que podría considerarse muy positivo pues puede caber cualquier persona, colectivo o problemática que pensemos, o, su propia indefinición cerrar el reconocimiento de derechos a todos los ciudadanos que considere en cada momento. Si se contrasta con el artículo que describe las prestaciones esenciales y por lo tanto con carácter de derecho subjetivo, vemos que solamente se contemplan algunas generales: información, orientación y asesoramiento, valoración, renta garantizada de ciudadanía, ayudas económicas para necesidades básicas, las vinculadas a la atención a la dependencia y alguna dirigida a la protección de menores y de los mayores, por lo que, llegados aquí surge nuevamente la pregunta ¿qué son los Servicios Sociales? ¿es un derecho el procedimiento de la valoración y diagnóstico técnicos de la situación y necesidades, y la participación de los resultados que al respecto se concluyan?

Se constata que, a pesar de abundar a lo largo del texto en que el objetivo es regular el SISTEMA DE SERVICIOS SOCIALES, éste queda restringido a alguno de los servicios sociales ¿QUÉ SON EL RESTO DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE ATENCIÓN A:

- Infancia
- Personas Mayores,
- Personas con Discapacidad
- Jóvenes
- Mujer
- Colectivos con Adicciones
- Colectivos en riesgo

Al no aparecer a lo largo del texto legislativo ninguno de los sectores o colectivo de atención, parece que no existe una Red de Atención Especializada en nuestra Comunidad Autónoma, cuando la realidad es que existe y así se denomina en todos los documentos y folletos que publica la Junta de Castilla y León .

Al no determinar los niveles de atención primaria y secundaria y no hacer especial alusión a que, el nivel de Atención Social Primaria constituye el primer nivel de atención del Sistema Público, y no del Sistema de Servicios Sociales de Responsabilidad Pública, podría traer como consecuencia que este nivel de atención fuera prestado por la iniciativa privada en virtud de los acuerdos que normativamente puedan proceder, lo que supondría romper con un principio básico que todo sistema de protección debe garantizar: la valoración y prescripción por empleados públicos.

Se considera pues, un retroceso respecto a la ley 18/1988, la supresión de esta división y más, si tenemos en cuenta que los Básicos son la puerta de acceso al Sistema. Del

modo recogido en la actual Ley se desprende, que para el acceso a los Servicios Sociales Específicos que la figura prescriptora de servicios y prestaciones sería el propio usuario, ya que al no recogerse el procedimiento de acceso, el usuario puede acceder a los mismos de forma directa. Por poner un ejemplo comparativo con el ámbito sanitario, es como si un usuario del Sistema Sanitario le doliera el pecho, y decidiera acudir directamente al cardiólogo, después al de aparato respiratorio, al de aparato digestivo,... hasta dar con la dolencia que le afecta. ¿Esto es lo que pasará con los Servicios Sociales Específicos?.

Si se pretende ORDENAR EL SISTEMA y se define así en el artículo 1º de la Ley ¿dónde están los siguientes equipamientos?

- Centros de Servicios Sociales
- “Centros de menores”, guarderías, centros de día, otros dispositivos de protección de menores.
- Centros y servicios de atención a Discapacitados
- Servicios, centros de día o residencias de mayores, etc...
- Pisos de acogida para mujeres, centros de emergencia,...
- Centros de rehabilitación para personas con adicciones
- Albergues, comedores, etc., para indomiciliados, transeúntes

TODOS ESTOS EQUIPAMIENTOS ¿no forman parte del Sistema?

Se detecta la falta de claridad en el ámbito de intervención mezclando conceptos territoriales o de población y prestaciones, con prestaciones técnicas o equipamientos.

Cuando la Ley alude al MAPA DE SERVICIOS SOCIALES, ¿A que Mapa se refiere? Al mapa de Servicios Sociales Básicos? ¿al Mapa de organización de los servicios sociales de gestión de las corporaciones locales? ¿al Mapa de Servicios Sociales de atención a mayores? ¿al Mapa de atención a discapacitados? .....

No se ha tenido en cuenta las características de esta comunidad autónoma, su extensión y baja densidad poblacional en el medio rural, que haría necesario incluir el “**transporte social**” para posibilitar el acceso a los servicios que se prescriban y que el usuario no puede disfrutar por la distancia. Por el principio de rentabilizar recursos sería económicamente más adecuada la inversión en prestar este servicio de “transporte social” que crear centros y servicios para atender a un grupo muy reducido de solicitantes en una zona rural aislada.

La Ley desarrolla prolíficamente muchas de las materias que quizás debiera haber dejado para desarrollo legislativo específico.

En lo que respecta a la terminología utilizada para denominar los equipamientos, los equipos, los territorios, etc., se ha perdido una oportunidad única para erradicar términos como “Acción Social”, “Equipos de Acción Social” “Zonas de Acción Social” “Áreas de Acción Social” que además de ser un genérico, no es exclusivo del sistema de servicios sociales, y así hubiera permitido ir avanzando en configurar terminologías comunes con otras leyes de servicios sociales que acaben homogeneizando y siendo identificativas del Sistema de Servicios Sociales. Ej. CENTRO DE SERVICIOS SOCIALES”.

Haciendo referencia al proceso de elaboración de políticas, es preciso señalar, que los Servicios Sociales, tal vez, más que ningún otro sistema y/o estructura, están abocados a los vaivenes de la política social que se genera atendiendo al modelo social al que se aspira llegar desde los presupuestos ideológicos en el poder. Política social que será avalada en el grado que corresponda en cada momento, por la política económica. Por lo que, *en la actual coyuntura que se vive, todo parece presagiar que el sistema de servicios sociales sufrirá muchos vaivenes y estará en una situación muy vulnerable, dependiendo en gran medida de la resolución de ese futuro incierto.*

Todavía hoy la percepción que se tiene de los Servicios Sociales por parte de la ciudadanía dista mucho de asemejarse a la que tienen del resto de los “pilares del bienestar”, no se percibe por los ciudadanos que la atención prestada desde los servicios sociales, tiene la especial relevancia que la que recibe de los otros sistemas de protección social como sanidad, educación, pensiones, vivienda o, empleo, *y con esta Ley se profundiza en la convicción de que a los servicios sociales, solo llegan los marginados y “personas socialmente de segunda”, desconociéndose el sentido mas amplio de lo que son estos servicios, así como la importante “intervención social” que se realiza desde ellos.*

## ANEXO

Se presenta a continuación los cuadros que reflejan la realidad, de la territorialización en las provincias de Castilla y León, la población que comprenden, los km<sup>2</sup> que abarcan, el número de profesionales del Trabajo Social que atienden estas Zonas, el ratio por profesional y, las poblaciones de más de 3.000 habitantes que existen en cada Zona de Acción Social.

**\*Datos referidos a 2009.**

**\*Solamente se analizan las Zonas Rurales al entender que reflejan mucho mejor que las urbanas, las estructuras funcionales y territoriales del Sistema en Castilla y León.**

**\*No se analiza la provincia de Palencia al no haber funcionado como el resto. La Diputación Provincial entrega el dinero a algunos Ayuntamientos (los más importantes) y son éstos los que han contratado a los profesionales y desarrollan la programación.**

ZONAS DE ACCIÓN SOCIAL	POBLACIÓN	Km2	UTS/TS	POBLACIÓN MEDIA/T.S. (*)	AYTO +3.000HAB
AVILA RURAL	8.201	1.316,47	2	AVILA RURAL 3.008 MUÑANA 5.193	
AREVALO	5.037	685,34	2	AREVALO 2.662 SANCHIDRIAN 2.375	AREVALO-2.662
PIEDRAHITA	3.099	612,68	1	PIEDRAHITA- 3099	
BARCO DE ÁVILA	9.485	1.471,07	2	BARCO DE AVILA 6.439 NAVARREDONDA 3.046	
CEBREROS	21.238	1.176,85	3	CEBREROS 6.675 NAVAS DEL MARQUES 6.961 BURGOHONDO 7.602	NAVAS DEL MARQUES -6.961 CEBREROS- 6.675 EL TIEMBLO- 4.116
ARENAS DE SAN PEDRO	20.612	711,57	3	ARENAS 7.742 CANDELEDA 5.750 MOMBELTRAN 7.120	ARENAS DE SAN PEDRO - 6.742 CANDELEDA- 4.750
MADRIGAL DE LAS ALTAS TORRES	11.816	1.469,14	3	MADRIGAL 4.748 CRESPOS 3.683 SAN PEDRO DEL ARROYO 3.385	
LA ADRADA	15.588	447,25	3	ADRADA 5.500 SOTILLO DE LA ADRADA 5.827 CASAVIEJA 4.261	SOTILLO DE LA ADRADA - 5.827

\* La atención por cada profesional en esta provincia se realiza por SUBZONAS desde hace años.  
(según constan relacionadas en el cuadro)

# ÁVILA

ZONAS DE ACCIÓN SOCIAL	POBLACIÓN	Km2	UTS/TS	POBLACIÓN MEDIA/T.S. (*)	AYTO +3.000HAB
ARANDA RURAL	7.842	628,83	2	3.921	
BELORADO	6.421	668,83	2	3.210	
BRIVIESCA	8.610	490,29	2	4.305	BRIVIESCA- 7.146
BURGOS RURAL	8.805	1.141,03	2	4.403	
BURGOS RURAL SUR	12.621	851,18	2	6.310	
ESPINOSA DE LOS MONTEROS	2.794	237,58	2	1.397	
HUERTA DE REY	3.487	447,44	2	1.744	
LERMA	8.707	1.083,20	2	4.353	LERMA- 2.785
MEDINA DE POMAR	6.297	403,56	2	3.148	MEDINA DE POMAR- 5.610
MELGAR DE FERNAMENTAL	4.130	511,56	2	2.065	
CONDADO DE TREVIÑO	3.350	548,16	2	1.675	

# BURGOS

ZONAS DE ACCIÓN SOCIAL	POBLACIÓN	Km2	UTS/TS	POBLACIÓN MEDIA/T.S. (*)	AYTO +3.000HAB
OÑA	2.966	536,67	2	1.983	
QUINTANAR DE LA SIERRA	4.813	282,99	2	2.406	
ROA	8.125	745,80	2	4.063	
SALAS DE LOS INFANTES	6.070	950,84	2	3.035	
SANTAMARÍA DEL CAMPO	4.628	696,75	2	2.314	
TRANSPADERNE	3.327	577,68	2	1.663	
VALLE DE MENA	3.611	263,17	2	1.805	
VALLE DE VALDEBEZANA	2.911	1.054,65	2	1.455	
VILLADIEGO	4.927	930,49	2	2.463	
VILLARCAYO	5.935	632,73	2	2.967	VILLARCAYO- 4.521

# BURGOS

ZONAS DE ACCIÓN SOCIAL	POBLACIÓN	Km2	UTS/TS	POBLACIÓN MEDIA/T.S. (*)	AYTO +3.000HAB
BOÑAR	4.869	695,80	1	4.869	
LA BAÑEZA	26.366	884,40	4	6.592	LA BAÑEZA 10.777
CISTIerna	10.886	1.137,80	3	3.629	CISTIerna 3.850
LEON I	22.128	554,80	3+1*	5.532	VILLAQUILAMBRE- 15.068
LEÓN II	14.256	330,50	2+1*	4.752	VALVERDE -5.787
LA MAGDALENA	10.280	1.025,70	2	5.140	SARIEGOS- 3.880
MANSILLA DE LAS MULAS	7.369	510,60	2	3.685	
CUENCA DE MATALLANA	12.208	681,70	2+2*	3.052	POLA DE GORDÓN- 4.170 LA ROBLA- 4.713
RIBERA DEL ÓRBIGO	15.980	394,10	3	5.327	BENAVIDES- 2.895 VILLAREJO- 3.301
RIAÑO	2.792	868,80	1	2.792	
SAHAGÚN	7.635	964,60	2	3.818	
STA. Mª DEL PÁRAMO	10.454	435,60	2	5.227	STA Mª DEL PÁRAMO- 3.132
VALENCIA DE DON JUAN	15.992	924,50	3	5.331	VALENCIA DE D. JUAN- 4.565

\* Trabajador Social contratado directamente por Ayuntamiento

# LEÓN

ZONAS DE ACCIÓN SOCIAL	POBLACIÓN	Km2	UTS/TS	POBLACIÓN MEDIA/TS. (*)	AYTO +3.000HAB
ASTORGA	21.448	1.328,40	3 + 1Ayto	5.362	ASTORGA- 12.139
BABIA	2.170	423,90	1	2.170	
BEMBIBRE	14.499	240,10	3	4.833	BEMBIBRE -10.053
CABRERA	2.704	803,80	1	2.704	
CACABELOS	15.985	137,30	3	5.328	CACABELOS -5.550 CAMPONARAYA- 4.035 CARRACEDELO- 3.614
FABERO	6.004	358,50	2	3.002	FABERO- 5.324
PUENTE DOMINGO FLÓREZ	4.555	334,90	1	4.555	
TORENO	5.806	356,90	2	2.903	TORENO -3.836
TORRE DEL BIERZO	6.292	467,80	2	3.146	
VEGA DE ESPINAREDA	5.963	208,70	2	2.982	
VILLABLINO	12.443	455,40	3	4.148	VILLABLINO- 11.168
VILLAFRANCA	7.526	664,50	2	3.763	VILLAFRANCA- 3.533

# LEÓN

ZONAS DE ACCIÓN SOCIAL	POBLACIÓN	Km2	UTS/TS	POBLACIÓN MEDIA/T.S. (*)	AYTO +3.000HAB
ALBA DE TORMES	14.451	762,43	3	4.984	ALBA DE TORMES- 5.134 TERRADILLOS- 3.389
CIUDAD RODRIGO 1	20.588	1.423,28	4	5.147	CIUDAD RODRIGO- 13.922
CIUDAD RODRIGO 2	8.429	1.220,39	3	2.810	
LINARES	6.488	446,29	3	2.163	
RURAL NORTE	23.039	640,81	5	4.608	CABRERIZOS- 3.476 VILLAMAYOR -5.808 VILLARES DE LA REINA-4.933
PEÑARANDA	15.746	800,11	4	3.937	PEÑARANDA- 6.510
LAS VILLAS	27.427	657,75	4	6.857	LAS VILLAS- 14.010
BEJAR	20.381	440,31	4	5.096	BEJAR- 15.016
GUIJUELO	11.830	652,26	3	3.944	GUIJUELO- 5.593
LUMBRALES	9.711	1.015,21	3	3.237	
RURAL SUR	11.715	954,64	3	3.905	CARBAJOSA- 4.573
VITIGUDINO	10.128	1.136,88	3	3.376	VITIGUDINO- 2.923
LEDESMA	7.719	976,43	3	2.573	
TAMAMES	7.263	509,89	3	2.421	

# S A L A M A N C A

ZONAS DE ACCIÓN SOCIAL	POBLACIÓN	Km2	UTS/TS	POBLACIÓN MEDIA/T.S. (*)	AYTO +3.000HAB
CANTALEJO	8.674	580,79	2	4.338	CANTALEJO-3.764
CARBONERO EL MAYOR	9.925	455,49	2	4.963	
CUÉLLAR	15.427	667,63	4	3.857	CUÉLLAR-9.513
FUENTESAÚCO DE FUENTIDUEÑA	3.899	544,22	2	1.950	
NAVA DE LA ASUNCIÓN-COCA	12.944	913,73	3	4.315	NAVA DE LA ASUNCIÓN- 2.875
RIAZA-AYLLÓN	5.833	803,77	2	2.917	
SAN ILDEFONSO LA SIERRA	18.177	820,70	4	4.545	SAN ILDEFONSO-5.725 PALAZUELOS- 4.044 SAN CRISTOBAL- 2.725
SEGOVIA RURAL	10.149	567,48	2	5.075	LA LASTRILLA- 2.829
SEPÚLVEDA	4.836	614,79	2	2.419	
VILLACASTIN EL ESPINAR	13.867	600,18	3	4.623	EL ESPINAR- 8.666

# SEGOVIA

ZONAS DE ACCIÓN SOCIAL	POBLACIÓN	Km2	UTS/TS	POBLACIÓN MEDIA/T.S. (*)	AYTO +3.000HAB
ALMANZA	7.845	1.286,01	2	3.923	ALMAZAN-5.965
BERLANGA DE DUERO	2.670	1.214,39	1 1/2	1.780	AREVALO-2.662
CAMPO DE GOMARA	2.384	913,75	1 1/2	1.590	
EL MONCAYO	8.498	821,83	2	4.249	ÁGREDA-3.259 ÓLVEGA-3.798
PINARES NORTE	4.672	251,21	2	2.336	
PINARES SUR	5.993	763,64	2	2.997	
RIBERA DEL DUERO	9.654	1.036,48	2 1/2	3.862	BURGO DE OSMA - 5.287 S. ESTEBAN DE GORMAZ - 3.291
SORIA RURAL	6.596	1.520,64	1 1/2	4.398	
SUR	3.685	1.119,47	1 1/2	2.457	
TIERRAS ALTAS	2.927	777,35	1 1/2	1.952	

# S O R I A

ZONAS DE ACCIÓN SOCIAL	POBLACIÓN	Km2	UTS/TS	POBLACIÓN MEDIA/TS. (*)	AYTO +3.000HAB
CERCANIAS 1	18.618	168,69	3	6.206	SIMANCAS- 4.873 ARROYO DE LA ENCOMIENDA -9.590 ZARATAIN- 4.268
CERCANIAS 2	17.534	141,78	3	5.843	BOECILLO- 2.993 CISTERNIGA- 7.243 SANTOVENIA DE PISUERGA- 3.280
RIOSECO	12.304	1.177,14	3	4.101	MEDINA DE RIOSECO- 5.008
TORDESILLAS	15.131	903,03	3	5.043	TORDESILLAS- 8.708
VALORIA VALLE ESQUEVA	11.909	806,5	3	3.969	CABEZÓN DE PISUERGA -2.925 CIGALES 3.876
VILLALÓN MAYORGA	8.520	987,14	3	2.860	
ISCAR	11.386	171,89	3	3.462	ISCAR- 6.775 PEDRAJAS DE SAN ESTEBAN- 3.558
NAVA DE REY	11.066	902,27	3	3.688	
OLMEDO	6.882	574,43	3	2.294	OLMEDO - 3.714
PEÑAFIEL	10.612	628,28	3	3.537	PEÑAFIEL- 5.514
PINODUERO	14.375	520,25	3	4.792	TUDELA DE DUERO- 7.946
PORTILLO	10.448	325,17	3	3.483	MOJADOS- 3.221
SERRADA	8.736	384,10	3	2.912	

# VALLADOLID

ZONAS DE ACCIÓN SOCIAL	POBLACIÓN	Km2	UTS/TS	POBLACIÓN MEDIA/T.S. (*)	AYTO +3.000HAB
ALISTE-ALCAÑICES	12.515	1.419	2	6.258	
BENAVENTE	29.048	724	3+1*	9.682 / 7.262	BENAVENTE-17.127
CABALLEDA	10.698	1.081	2	5.349	
FUENTESAUICO	11.983	835	2	5.992	
SANABRIA	8.407	1.372	2	4.204	
SAYAGO	10.265	1.590	2	5.133	
TÁBARA	8.510	893	2	4.255	
TORO	16.616	896	2+1*	8.308 / 5.539	TORO-9.079
VILLALPANDO	11.315	1.009	2	5.658	
ZAMORA RURAL	14.738	821	2	7.369	

\* Trabajador Social contratado directamente por Ayuntamiento

# Z A M O R A

**BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA**

- 1.- AEVAL: Agencia estatal de evaluación de las políticas públicas y la calidad de servicios (<http://www.aeval.es/>):
- 2.- FANTOVA, F. (2008) *Sistemas Públicos de Servicios Sociales: nuevas necesidades, nuevas respuestas*.- Ed. Mensajero.
- 3.- GARCÍA HERRERO, G. (relator) 2005.- *Ideas, argumentos y propuestas sobre los servicios sociales, la autonomía personal y la protección a las personas en situación de dependencia*. Ed. Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales.
- 4.- GARCÍA HERRERO, G. (relator), 2007.- *Comentarios y valoraciones de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia - Con especial referencia a su aplicación en los medios rurales*. Ed. Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales
- 5.- SUBIRATS HUMET J. y equipo, 2007.- *Los servicios sociales de atención primaria ante el cambio social*. Ed. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
- 6.- **ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CASTILLA Y LEÓN.**
- 7.- **CASTILLA Y LEÓN EN CIFRAS.- 25 AÑOS DE AUTONOMÍA.- 2008 Ed.** D.G. de Estadística de la Junta de Castilla y León.
- 8.- CÁNOVAS SÁNCHEZ, F. y PARDAVILA MARTÍNEZ, B.: *La gestión de la calidad en los servicios sociales*.- Ed. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales”
- 9.- **LEYES DE PRIMERA GENERACIÓN.-**
  - Ley 2/1988 de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía
  - Ley 4/1987, de 25 de marzo, de Ordenación de la Acción Social, de Aragón (derogada)
  - Ley 5/1987 de 11 de abril, de Servicios Sociales del Principado de Asturias(derogada)
  - Ley 9/1987 de 11 de febrero, de Acción Social de las Islas Baleares (derogada)
  - Ley 9/1987 de 28 de abril, de Servicios Sociales de Canarias
  - Ley 5/1992, de 27 de mayo, de Acción Social, de Cantabria (derogada)
  - Ley 3/1986 de 16 de abril, de Servicios Sociales de Castilla La Mancha (derogada)
  - Ley 18/1988 de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León (derogada)
  - Ley 26/1985 de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Cataluña (derogada)
  - Ley 5/1989 de 6 de julio, de Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana (derogada)
  - Ley 5/1987 de 23 de abril, de Servicios Sociales de Extremadura
  - Ley 4/1993 de 14 de abril, de Servicios Sociales de Galicia (derogada)
  - Ley 11/1984 de 6 de junio, de Servicios Sociales de Madrid (derogada)
  - Ley 8/1985 de 29 de diciembre, de Servicios Sociales de la Región de Murcia (derogada)
  - Ley Foral 14/1983 de 30 de marzo, sobre Servicios Sociales de Navarra (derogada)
  - Ley 6/1982, de 20 de mayo, sobre Servicios Sociales del País Vasco (derogada)
  - Ley 2/1990 de 10 de mayo, de Servicios Sociales de La Rioja (derogada)
- 10.- **LEYES DE SEGUNDA Y TERCERA GENERACIÓN**
  - Ley 5/2009 de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón
  - Ley 1/2003 de 24 de febrero, de Servicios Sociales del Principado de Asturias

- Ley 4/2009, de 11 de junio, de Servicios Sociales de las Islas Baleares
  - Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales de Cantabria
  - Ley 14/2010 de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha
  - Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León
  - Ley 12/2007 de 11 de octubre, de Servicios Sociales de Cataluña
  - Ley 5/1997 de 25 de junio, por la que se Regula el Sistema de Servicios Sociales en el Ámbito de la Comunidad Valenciana
  - Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de Servicios Sociales de Galicia
  - Ley 11/2003 de 27 de marzo, de Servicios Sociales
  - Ley 3/2003 de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia
  - Ley Foral 15/2006 de 14 de diciembre, sobre Servicios Sociales de la Comunidad Foral de Navarra
  - Ley 5/1996, de 18 de octubre, de Servicios Sociales del País Vasco (derogada)
  - Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales del País Vasco.
  - Ley 1/2002 de 1 de marzo, de Servicios Sociales de La Rioja (derogada)
  - Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de la Rioja
- 11.- ZONIFICACIÓN: MAPA DE SERVICIOS SOCIALES DE CASTILLA Y LEÓN.- 1990.- Ed. Consejería de Cultura y de Bienestar Social.
- 12.- SIMPOSIO INTERNACIONAL: Las Políticas Sociales ante los retos de la nueva sociedad.- Ed. 2004
- 13.- GUSTAVO GARCÍA. 1988.- Los Centros de Servicios Sociales: Conceptualización y Desarrollo Operativo.- Ed. Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales.
- 14.- VIII CONGRESO ESTATAL DE DIPLOMADOS EN TRABAJO SOCIAL Y ASISTENTES SOCIALES.- 1996.- Política Social: Análisis de una crisis. Ed. Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales.
- 15.- PRIMERAS JORNADAS DE SERVICIOS SOCIALES DE CASTILLA Y LEÓN.-1985.- Colegios Oficiales de D.T.S. y AA.SS de Castilla y León y Escuelas de D.T.S. y AA.SS de Castilla y León.
- 16.- IX CONGRESO ESTATAL DE TRABAJADORES SOCIALES.- 2000.- Planificación y evaluación de los Servicios Sociales Municipales.
- 17.- PATRICIA RESTEPO RAMÍREZ.- 2010.- Repensando los Servicios Sociales: planificación–gestión– calidad. Instrumentos de apoyo al cambio. Ed. Jornadas en Mejorada
- 18.- BUENO ABAD, J.R.: 1988.- Servicios Sociales: Planificación y Organización.- Ed. Mestral Universidad.

POBREZA Y EXCLUSIÓN  
EN EL MEDIO RURAL

D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Jesús Domínguez Pachón



## «LA POBREZA EN EL MEDIO RURAL LEONÉS» REFLEXIONES Y PERSPECTIVAS

María Jesús Domínguez Pachón  
DTS- Dra. Sociología

En primer lugar deseo agradecer a la organización de estas Jornadas la invitación a participar con una comunicación sobre la pobreza en el medio rural. La presentación que sigue debe mucho al estudio publicado por las Caritas de León y Astorga «*Estudio de la pobreza y la exclusión social en León y su Provincia en 2010*», que tuve la oportunidad de codirigir junto con el compañero Rogelio Gómez García y que seguramente algunos de los presentes habréis tenido ocasión de conocer.

He estructurado el contenido a modo de reflexión, situando en primer lugar los términos pobreza y exclusión, para acercarnos a las situaciones de pobreza severa y sus connotaciones en la vida de los pobres; podremos advertir a través de sus propios relatos, que son relatos de pobres leoneses, la significación e incidencia que la pobreza tiene en sus vidas. Nos ponen así en evidencia que estamos hablando de carencia extrema, soledad, aislamiento. Un recorrido por las comarcas leonesas nos ayuda a contextualizar la pobreza y las respuestas sociales atendiendo a la población, el territorio, las demandas y los servicios a la vez que nos abre interrogantes de cara al futuro.

### 1. Pobreza y exclusión

Pobreza y exclusión se refieren a situaciones de carencia y a población que queda fuera de los circuitos de desarrollo, de los circuitos de integración social y económica y del disfrute de bienes y satisfactores. Sobre todo la exclusión en la literatura europea, que es donde surge el concepto, hace referencia a procesos de ruptura de la cohesión social y de las redes de solidaridad.

Pobreza y exclusión están presentes en todos los países: de hecho se encuentran países pobres con muchos pobres y también países ricos con muchos pobres. La pobreza no nos gusta y suele constituirse en punto de desencuentro: puede ser motivo de preocupación para algunos y /o de desprecio e indiferencia para otros.

En los «no pobres» advertimos posiciones contradictorias: la pobreza les molesta, amenaza su seguridad, responsabilizan mayormente a los pobres de su condición asociándola a su indiferencia; ante la visión de los pobres cambian de canal, proyectando en «los otros» el abordaje de medidas resolutivas. En los «no pobres», encontramos, también, posiciones de solidaridad y de responsabilidad social que les facilitan el acercamiento, el descubrimiento de los pobres y de la pobreza en su dimensión más real

en cuanto a las consecuencias en la vida de los afectados, y ... creen importante darles espacio y escuchar sus voces.

Para los aquí presentes, seguro que no es nada nuevo, puesto que conocéis numerosas situaciones de pobreza, pero igualmente, vamos a escuchar con atención los puntos de vista de los pobres. Desde la posición de los afectados por la pobreza y la exclusión social, es decir, donde la pobreza se sufre.

### 1.1. Pobreza absoluta

Se refiere a las situaciones de privación más graves, que comprometen la subsistencia de las personas.

El Banco Mundial publicó en el año 2000 un estudio revelador de las causas y los efectos de la pobreza mundial: «*Las voces de los pobres*»<sup>1</sup> en él se presentan relatos personales minuciosos de más de 60.000 hombres y mujeres de 60 países acerca de la realidad de vivir en la pobreza, y de lo que necesitan los pobres para mejorar sus vidas. El estudio relata la lucha y las aspiraciones diarias de los pobres, las penurias comunes que configuran sus vidas, como el hambre, la impotencia, el aislamiento social, la corrupción estatal, la desigualdad por razones de sexo y la rudeza de los funcionarios locales. De acuerdo con muchos de los entrevistados, la pobreza es más que la falta de ingresos. La pobreza también significa no tener voz para influir en las decisiones fundamentales que afectan sus vidas, o su representación en las instituciones políticas provinciales y nacionales

Los entrevistados ponían en evidencia en sus relatos las condiciones de su propia pobreza, pero al pertenecer a países como Kenia, Moldavia, Letonia, Ecuador... nos puede dar la sensación de una pobreza distante; en realidad la pobreza con sus múltiples rostros, dimensiones, connotaciones y variaciones se manifiesta también en nuestros territorios. Su persistencia se vincula a una red de factores ordinarios: a) si bien la pobreza pocas veces consiste en la falta de una sola cosa, lo cierto es que los pobres viven constantemente con hambre; b) la pobreza tiene importantes dimensiones psicológicas, como la impotencia, la falta de voz, la dependencia, la vergüenza y la humillación; c) los pobres carecen de acceso a la infraestructura básica, como caminos, transporte y agua potable; d) las personas se dan cuenta de que la educación ofrece una salida de la pobreza, pero únicamente si se da una mejora en la calidad de la educación y el medio económico de la sociedad en general; e) las enfermedades causan especial temor debido a los costos

---

<sup>1</sup> <http://www.2010contralapobreza.msps.es/documentos/PDF/Eurobarometro2009.pdf>

exorbitantes de la atención de la salud y porque inhabilita a la gente para trabajar; f) los pobres pocas veces hablan de los ingresos y se centran, en cambio, en la gestión de los activos - físicos, humanos, sociales y ambientales - como manera de hacer frente a su vulnerabilidad.

Esta variedad de manifestaciones de la pobreza, queda recogida en la siguiente definición del Banco Mundial: «La pobreza es hambre. La pobreza es carecer de refugio. La pobreza es estar enfermo y no tener posibilidad de visitar al médico. La pobreza es no tener acceso a la escuela y no tener posibilidades de aprender a leer. La pobreza es no tener un trabajo, es temer el futuro, viviendo al día al mismo tiempo. La pobreza es perder a un hijo de una enfermedad por no tener agua depurada, pobreza es impotencia, carencia de representación y de libertad<sup>2</sup>

Si miramos con mayor detenimiento encontramos numerosas situaciones en las que la pobreza adquiere el rostro del despojo, de la manipulación, de la marginación crecida, desarrollada y/o consolidada como resultado de unas determinadas condiciones de vida.

## 1.2. La voz de los pobres de León

En nuestra provincia leonesa, escuchando a los pobres podemos advertir en sus expresiones lo que significa la vivencia de su situación, sus luchas por la subsistencia, sus penurias, su sufrimiento y sus esperanzas. Resaltamos entre otras:

- Que la pobreza, como una situación de intensa privación, no es neutra, sino que mata y enferma.  
*«Tengo una enfermedad grave que me mantiene alejada de la vida laboral. Además hace unos meses que se murió mi marido. Además de entrar en una profunda depresión, tuve que afrontar costes elevados por la repatriación de mi marido. Soy incapaz de afrontar los gastos»...*
- Que el sufrimiento está relacionado con la impotencia  
*«Somos un matrimonio con un hijo menor de edad. Convivimos con un tío de mi mujer. Cobramos una ayuda que se nos va en la alimentación de la familia. Debemos el alquiler desde julio, así como las facturas de junio y julio, no podemos pagarlas. Necesitamos ayuda para poder pagar los gastos de alquiler»*

---

<sup>2</sup> Véase el Portal PovertyNet del Banco Mundial. <http://www.worldbank.org/poverty>. - <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/0,,menuPK:336998~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:336992,00.htm> (10 de octubre de 2010)  
<sup>3</sup><http://www.fondoespannud.org/2009/10/que-es-ser-pobre/> (10 de julio de 2010)

- Que la angustia se agudiza al vivir en permanente situación de vulnerabilidad  
*«Somos un matrimonio con dos hijos menores, disponemos de una pequeña pensión por minusvalía de mi mujer, a mí me han diagnosticado una enfermedad crónica con largo tratamiento médico que me imposibilita ejercer mi actividad profesional».*
- Que la pobreza es no tener trabajo, que debilita el sentido de las posibilidades reales. Y amenaza el deseo de ser advertido y valorado cómo ser humano.  
*«No encontramos trabajo, estamos en una situación muy difícil».*  
*«Somos un matrimonio con cuatro hijos en edad escolar».*  
*«Este es el último mes que cobramos la ayuda por desempleo».*  
*«Estamos muy preocupados pues no tenemos trabajo ni otros ingresos y debemos pagar urgentemente el alquiler del piso pues si no tendremos que abandonarlo».*  
*«Debemos el alquiler desde julio, así como las facturas de junio y julio, no tenemos dinero para poder pagarlas».*  
*«Necesitamos ayuda para poder pagar los gastos de alquiler pero sobre todo necesitamos trabajo».*
- Que la pobreza raramente consiste en la carencia de una sola cosa  
*«Vivo en León desde hace 6 años con mi marido y dos hijos, tuve que ser intervenida al detectarme un tumor cerebral maligno y he estado recibiendo quimioterapia hasta hace unos meses. No tenemos derecho a ninguna prestación»*
- Que tiene importantes dimensiones psicológicas como impotencia, falta de voz, dependencia, vergüenza y humillación  
*«Soy una mujer con dos hijos, separada por problemas de violencia y maltrato, he tenido que cambiar de provincia y vivo con un subsidio de desempleo. Tengo que empezar de nuevo. Me siento desesperada...»*
- Que el pobre es un sujeto que advierte, interpreta, enjuicia y que, a su manera, aspira y proyecta  
*La educación cuando es accesible ofrece una salida*  
*Mi familia ha tenido siempre muchos problemas...Dado que yo no era capaz de estudiar...repetía curso, las cosas en casa no mejoraban...hablé con la trabajadora social para que me buscara una solución...*
- Que los pobres raramente hablan de ingresos  
*«Yo no pienso que estas personas(su familia) sean pobres, es cierto que pasaron penurias o incluso puede que hayan tenido que malvivir un tiempo, pero sobre todo por el aislamiento que supone vivir en un lugar que no es tuyo»*

- Que el pobre es un sujeto con capacidad de respuesta creativa ante sus circunstancias opresivas

*Nuestra historia comienza cuando al no encontrar trabajo en ... toda la familia decidimos trasladarnos a otra ciudad, para ello elegimos ... No hemos vivido lo que es la inmigración a otro país pero si conocemos lo que significa dejar todo para empezar una nueva vida*

### 1.3. Estamos hablando de carencia extrema, soledad, aislamiento

Al conmemorar los 25 años de implantación de los Servicios Sociales Básicos en Castilla y León, constatamos que la pobreza y la exclusión nos siguen acompañando como una realidad y como una amenaza, al tiempo que ponen en cuestión la voluntad efectiva de los gobiernos y de todos los ciudadanos por superar, sobre todo, la pobreza absoluta y la exclusión social; es decir: la carencia extrema, la soledad y el aislamiento.

Paradójicamente, las dinámicas que caracterizan hoy la pobreza y la exclusión social no obedecen solo a la carencia de recursos económicos, aunque estemos en crisis, cuanto, a la voluntad y capacidad de proveer condiciones de vida más humanas.

Hoy se considera que LA POBREZA es fruto de un proceso de exclusión. No es algo estático, y no surge como algo espontáneo. La pobreza es una situación, consecuencia de una serie de procesos sociales que estamos viviendo hoy en nuestra sociedad, que en sí mismos son procesos de empobrecimiento. Por lo tanto, es algo dinámico, que se va generando.

Lo fundamental es, además, entender que la pobreza, o la exclusión, no tiene únicamente que ver con aspectos relacionados con la acumulación de bienes, sino que, además de esto, hoy nos encontramos con personas que necesitan ser escuchadas y valoradas, que se le reconozca un lugar en la sociedad participando activamente en ella.

### 1.4. Dimensiones de la pobreza y la exclusión

Para su mejor comprensión en la sociedad actual, es necesario saber cómo se presenta hoy el fenómeno de la pobreza y la exclusión social y situarlo

Figura nº 1: Vertientes de la pobreza y la exclusión



Figura nº 2: Dimensiones de la pobreza y la exclusión

Tener o no tener	Ser o no ser	Estar o no estar
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Persona</li> <li>• Comunitario</li> <li>• Global</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Persona</li> <li>• Comunitario</li> <li>• Global</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Persona</li> <li>• Comunitario</li> <li>• Global</li> </ul>

El encuadre general REQUIERE aclarar que se considera hoy pobreza y exclusión social y algunas características o elementos estructurales de la realidad, en nuestro caso de la provincia leonesa.

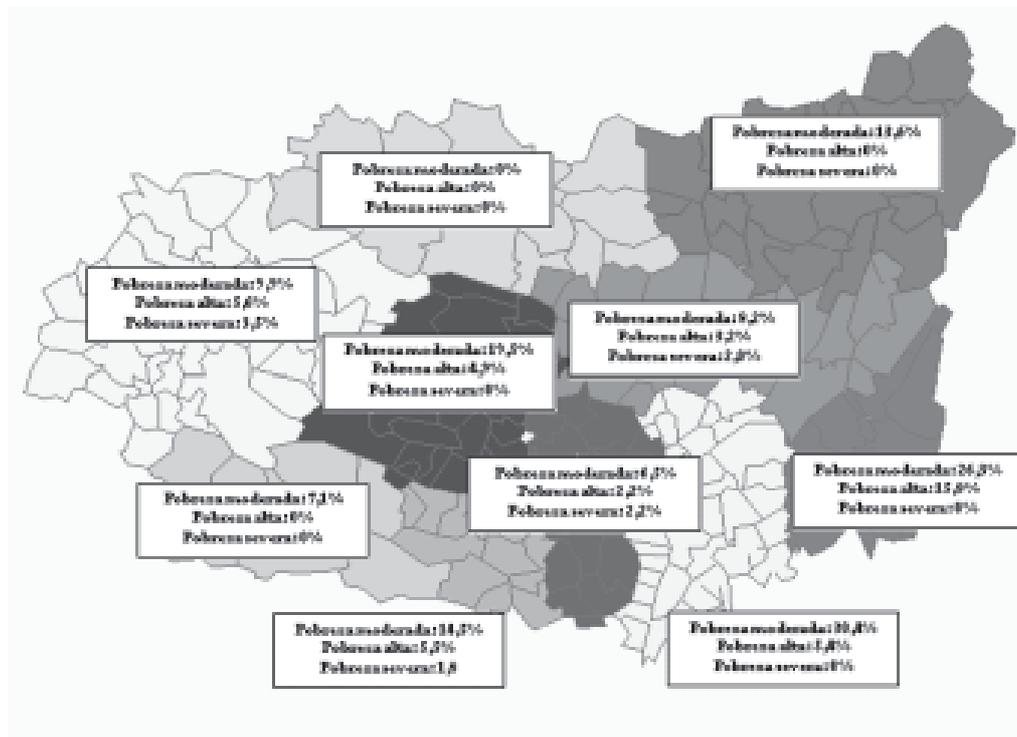
## 2. Pobreza y exclusión en las Comarcas leonesas<sup>3</sup>

La provincia leonesa no es una excepción. Pobreza absoluta, pobreza relativa, exclusión social, vulnerabilidad, etc., crecen en toda la provincia, aunque con una incidencia desigual en los territorios de las distintas comarcas de la provincia. Las constataciones surgen de la combinación de datos objetivos, subjetivos, cuantitativos y cualitativos. Nos informan sobre la magnitud del fenómeno y su significación, la preocupación y la inquietud que suscitan su presencia y la experiencia de ser pobre y/o excluido.

En el contexto rural leones pobreza y exclusión se significan atendiendo a cuatro dimensiones estructurales: *territorio - población - necesidades y demandas - recursos y servicios*.

El territorio leonés, ahondando en los aspectos sociales, por su extensión, variedad de paisaje, diversidad de criterios en su organización administrativa, provisión de infraestructuras y redes de comunicación, facilita la dispersión, las distancias, el aislamiento, a la vez que dificulta la movilidad, la comunicación, la provisión y el acceso a los servicios, etc., que un hogar tenga el riesgo más alto de ser pobre y excluido que otro de similares características situado en áreas distintas, constituye en factor adicional de exclusión que requiere actuaciones y políticas específicas. Pone de relieve, por consiguiente, la complejidad de las demarcaciones territoriales: las comarcas, las áreas y zonas sanitarias, educativas y de acción social en su relación con la distribución comarcal. La distribución territorial ilustra aspectos estructurales del fenómeno de la pobreza y la exclusión como la concentración de hogares pobres y excluidos en zonas geográficas y barrios desfavorecidos.

<sup>3</sup> Estudio pobreza y exclusión en León y Provincia 2010

Figura nº 3: Pobreza y exclusión en las Comarcas leonesas<sup>4</sup>

## 2.1. Población

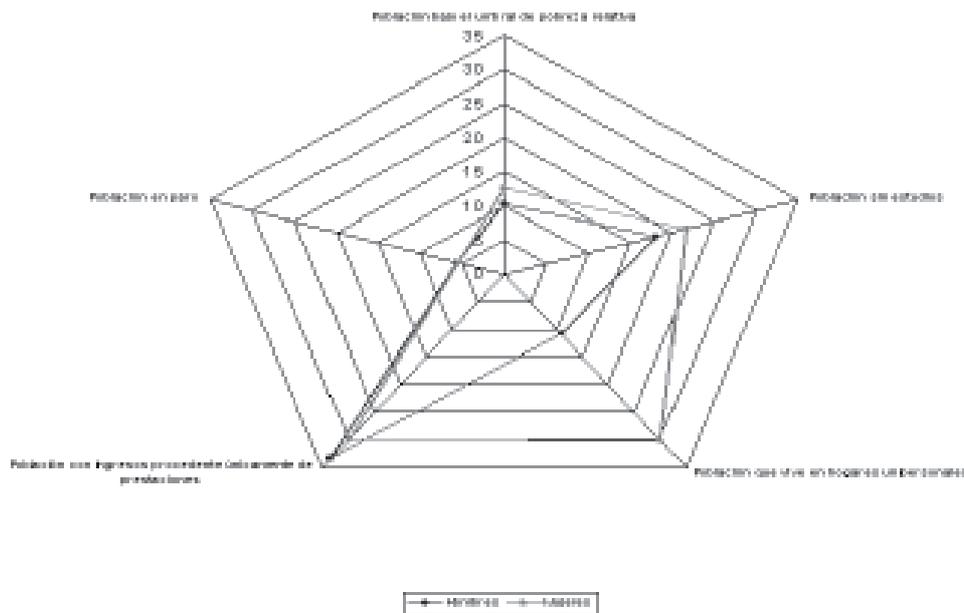
Las situaciones de pobreza y exclusión cobran relieve al hacer referencia a datos generales sobre población y, más específicamente, a los procesos y derivaciones sociales que tanto afectan a nuestra provincia, y de forma más marcada, a algunas de sus comarcas: despoblación, envejecimiento, masculinización, movilidad.

Los diversos factores de exclusión estudiados muestran que las mujeres de la provincia de León sufren mayor riesgo de pobreza y exclusión social que los hombres (*Gráfico 1*). Pese al crecimiento de la participación femenina en el mercado de trabajo en los últimos años y la reducción de las diferencias respecto de los hombres, la división sexual del trabajo en la provincia continúa estando en la base de las desigualdades entre los dos sexos. La incorporación al trabajo remunerado a tiempo parcial, asociada a la realización de tareas en el hogar y el cuidado de los otros, es un comportamiento claramente femenino. El análisis de las condiciones laborales confirma una mayor ocupación de las mujeres

<sup>4</sup> Estudio de la pobreza y la exclusión social en León y Provincia 2010

respecto de los hombres aunque con salarios más bajos. Se constata, pues, que las mujeres se integran en el mercado laboral con unas condiciones más precarias que las de los hombres. En la medida en que la relación con la actividad condiciona fuertemente el acceso y la forma de la protección social por parte del Estado, las desigualdades continúan perpetuándose a lo largo del ciclo vital. Factores demográficos como, por ejemplo, tener una mayor esperanza de vida, tampoco favorecen demasiado la reducción de los riesgos de exclusión femeninos, en el sentido que hacen que ellas tengan más probabilidades de vivir solas en edades avanzadas y con rentas bajas. Al fin y al cabo se traduce en tasas de riesgo de pobreza más elevadas.

Gráfico nº 1: Factores de exclusión según sexo



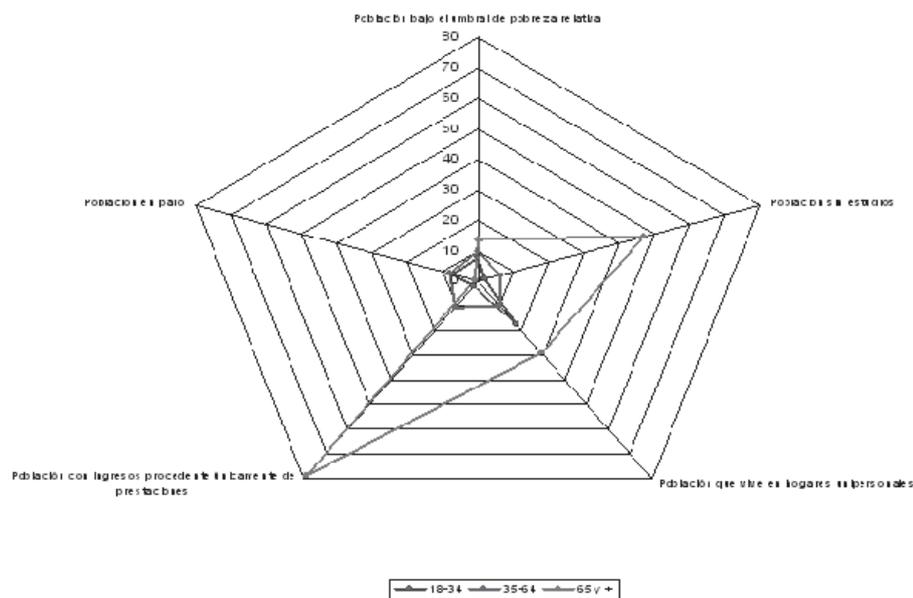
A pesar del avance social que en términos de protección ha significado el desarrollo de los sistemas de pensiones, las personas de 65 y más años de la provincia de León, todavía presentan riesgos de exclusión asociados a la insuficiencia de recursos económicos que se hacen claramente visibles en las mayores tasas de pobreza relativa en relación con el resto de la población (*Gráfico 2*).

Ni las prestaciones contributivas ni las asistenciales consiguen compensar, en muchos casos, el diferencial de ingresos que se produce al abandonar vida laboral. La pobreza de las personas mayores de la provincia tiene, además, un componente claramente femenino, que deriva de la débil vinculación de las mujeres de ciertas generaciones con

el trabajo formal. Esta vulnerabilidad en términos económicos no se reproduce en otras dimensiones analizadas, como por ejemplo el acceso a la vivienda, que para el resto de población se traduce en un esfuerzo económico considerable, tanto si es en régimen de propiedad como en régimen de alquiler.

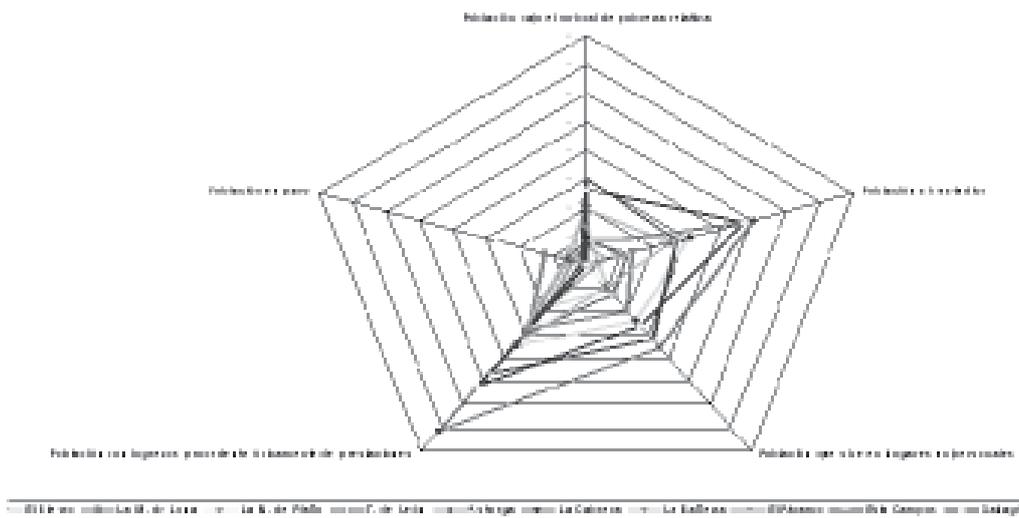
Las bajas rentas de que disponen no suelen permitir que las personas mayores puedan restaurar sus viviendas a medida que estas se van deteriorando. La posición de la población más joven es diferente. Prácticamente la totalidad ha disfrutado de la generalización de la educación básica. Se trata del colectivo con las tasas de ocupación más elevadas. Las bajas tasas de riesgo de pobreza de este colectivo se deben también en muchos casos a la capacidad integradora de la familia, que es la que, en último término, se hace cargo de la intemperie social a la cual los somete el mercado.

*Gráfico nº 2: Factores de exclusión según grupos de edad*



Por comarcas (*Gráfico nº.3*), la provincia tampoco es homogénea. Por un lado, las comarcas de La Cabrera, Esla Campos y Sahagún presentan los niveles más elevados de personas que viven solas, de personas cuyos ingresos proceden únicamente de prestaciones y de población sin estudios. Aun cuando vivir solo no se traduce necesariamente en situaciones de aislamiento social, en términos de riesgo de exclusión el hecho que se trate mayoritariamente de mujeres, mayores de 65 años y de viudos/viudas convierte estas personas en un colectivo especialmente vulnerable.

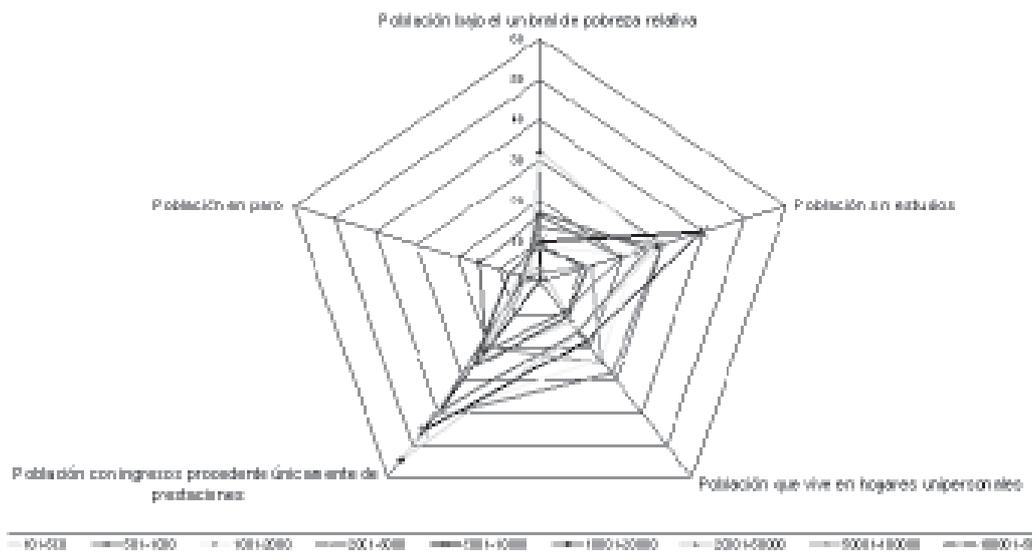
Gráfico nº 3: Factores de exclusión según las comarcas



Todo esto contribuye a que dos de las comarcas (Esla Campos y Sahagún) presenten las tasas más altas de riesgo de pobreza. Por el contrario, el Páramo y Tierras de León son las comarcas con menores tasas de pobreza relativa (*Figura nº 3*). También se puede señalar que la comarca de la Montaña de Luna es la que mayor incidencia de paro presenta respecto al resto de las comarcas analizadas.

Según el tamaño de hábitat (*Gráfico nº 4*), se constata que en líneas generales el hábitat rural es el que presenta mayor proporción de hogares bajo el umbral de pobreza relativa, de población sin estudios, de población que vive en hogares unipersonales y con ingresos procedentes únicamente de prestaciones. La mayor concentración de paro se encuentra en el hábitat urbano-megaurbano.

Gráfico nº 4: Niveles de pobreza por tamaño de hábitat



Los datos ilustran la situación poblacional; a partir de distintos criterios: estructura de la población y su distribución, diferencias entre tamaño y tipo de hábitat que pueden estar asociadas a distintos niveles de desarrollo, la localización y el grado de concentración por municipios y comarcas.

### 3. Necesidades, nuevas demandas y dificultades

Relacionando los datos de la información proporcionada por las distintas entidades observadas, con los elementos estructurales del marco contextual del estudio, se pueden avanzar algunas conclusiones respecto a los colectivos de atención, sus demandas y necesidades, los recursos y sus limitaciones.

#### 3.1 Población

En la población, referida en este punto, a la variedad de demandantes que acuden a los servicios solicitando algún tipo de información o ayuda (ayuda económica, en especie y/o sobre, otros recursos y prestaciones sociales), resalta en general una tendencia al debilitamiento poblacional en las zonas urbanas y en rurales:

- El despoblamiento, afecta el índice de envejecimiento aumentando proporcionalmente los colectivos de mayores y en las zonas rurales a la masculinización de la población.
- Procesos de envejecimiento y el progresivo aumento del número de mayores «muy mayores».

Tabla nº 1: Especificación por grupos o colectivos de atención:

Familias afectadas por múltiples carencias	Gitanos
Menores, jóvenes desprotegidos	Discapacitado
Mujeres solas y/o con excesivas cargas familiares	Enfermos crónicos
Mujeres viudas	Dependientes
Mujeres maltratadas	Drogodependientes
Mujeres víctimas de explotación sexual	Reclusos
Inmigrantes	Transeúntes

### 3.2. El territorio

Por su extensión, variedad de paisaje, diversidad de criterios en su organización, administrativa, provisión de infraestructuras y redes de comunicación, facilita la dispersión, las distancias, el aislamiento, a la vez que dificulta la movilidad, la comunicación, la provisión y el acceso a los servicios, etc.

### 3.3. Necesidades y demandas

Los profesionales y personal de atención de todas las entidades y centros entrevistados, o que han proporcionado información se pone de manifiesto el aumento exponencial de demandas de ayuda que apuntan a situaciones de gran precariedad y que se refieren a ayudas económicas de urgente necesidad que incluyen pago de alquiler, mantenimiento de la vivienda, luz, gas, ayudas para medicamentos, vestido, calzado, etc., de recursos sociales y prestaciones, de profesionales e ayuda institucional.

Tabla nº 2: Necesidades y demandas

<b>Lo más demandado</b>	<b>... lo más descubierto</b>
Información de ayudas, recursos y prestaciones	Necesidades de menores enfermos crónicos.
Atención a la dependencia	Necesidades de menores enfermos crónicos.
Necesidad de redes de apoyo	Menores en régimen de protección
Necesidad de redes de apoyo	Jóvenes y adultos con necesidades de formación y de orientación para la búsqueda de empleo
Ayuda a domicilio	Desempleo
Teleasistencia	Situaciones de desorganización familiar y de maltrato
Centros de día	Necesidades específicas de inmigrantes
Demandas de empleo	Alojamientos alternativos
Fomento del asociacionismo	Atención a las drogodependencias (alcoholismo, drogas, ludopatía, etc.)
Fomento de redes de comunicación	Explotación sexual
Actividades de ocupación del tiempo libre	Población reclusa
Apoyo en situaciones de soledad	Necesidades de los sin techo
Residencias de ancianos, válidos y no válidos	

Estas demandas son comunes en las distintas entidades, comarcas y zonas; otras necesidades aparecen representadas a medida que los centros poblacionales son más numerosos y se refieren a:

- Necesidades de menores enfermos crónicos
- Menores en régimen de protección
- Jóvenes con necesidades de formación y en búsqueda de empleo
- Desempleo - Formación y orientación para la búsqueda de empleo
- Situaciones de Maltrato
- Situaciones de desorganización familiar
- Situaciones específicas de inmigrantes
- Atención a las drogodependencias (alcoholismo, drogas, ludopatía, etc.)
- Explotación sexual
- Población reclusa
- Necesidades de los sin techo

### 3.4 Recursos y servicios

Además de la información sobre recursos y su distribución, se han seleccionado los servicios básicos de atención dentro de los sistemas de protección: educación, salud, servicios sociales. Los datos aportados en la información recogida hasta el momento, específicamente referida a la provincia leonesa, nos permiten intentar una visión de conjunto, relacionando aspectos esenciales de los sistemas de protección y su presencia en cada una de las comarcas. A tal fin puede ser ilustrativa la lectura en paralelo de algunos datos cuantitativos que de forma sintética se presentan a continuación:

Tabla nº 3: Comarcas con mayor población

	<b>Línea central</b>	
	<b>T. de León – El Bierzo- Astorga</b>	
Territorio	población	
Tierras de León	205.75	
El Bierzo:	134.068	
Astorga	33.272	
Esla Campos	29.035	
La Bañeza	23.169	

Elaboración propia

Tabla nº 4: Comarcas con mayor nº de municipios - con mayor nº de CEAS

	<b>Nº de municipios</b>	
	Esla Campos	39
El Bierzo	36	
Montaña de Riaño	23	
Astorga	21	
<b>Nº de CEAS</b>		
Tierras de León	12	
El Bierzo	10	

Elaboración propia

Tabla nº 5: C. educativos públicos y privados

	<b>Centros públicos</b>	
	El Bierzo	63
	Tierras de León	44
	Montaña de Luna	18
	Astorga	14
	<b>Centros privados</b>	
	Tierras de León	31
	El Bierzo	12
	Astorga	6
	Montaña de Luna	3
	La Bañeza	3

Elaboración propia

Tabla nº 6: Comarcas con menor nº de centros educativos públicos y privados

	<b>Centros públicos</b>	
	La Cabrera	2
	Sahagún	3
	Montaña de Riaño	3
	<b>Centros privados</b>	
	Montaña de Riaño	-
	La Cabrera	-
	El Páramo	-
	Esla Campos	-
	Sahagún	-

Elaboración propia

Tabla nº 7: Comarcas con mayor nº de centros de salud y de Residencias de mayores

	<b>Centros de salud</b>	
	El Bierzo	12
	Tierras de León	8
	Montaña de Luna	5
	<b>Residencias de mayores</b>	
	Tierras de León	17
	El Bierzo	16
	La Bañeza	14
	Esla Campos	12

Elaboración propia

#### 4. Relacionando variables

Los datos aportados en la información recogida hasta el momento, específicamente referida a la provincia leonesa, nos permiten intentar una visión de conjunto, relacionando aspectos esenciales de los sistemas de protección y su presencia en cada una de las comarcas. A tal fin puede ser ilustrativa la lectura en paralelo de algunos datos cuantitativos que de forma sintética se presentan a continuación:

Tabla nº 8: Población y servicios en comarcas de menos de 10.000 habitantes

<i>Comarcas con menos de 10.000 habitantes</i>						
Comarca	Nº de municipios	Población habitantes	Nº de CEAS	Nº de C de salud	Nº de C educativ.	Residenc. Mayores
Sahagún	11	7.362	1	1	3/Púb.	2
La Cabrera	7	4.562	2	1	2/Púb.	4
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>11.924</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>6</b>

Elaboración propia

Tabla nº 9: Población y servicios en comarcas entre 10.000 y 20.000 habitantes

<b>Comarcas entre 10.000 y 20.000 habitantes</b>						
<b>Comarca</b>	<b>Nº de municip.</b>	<b>Población habitantes</b>	<b>Nº de CEAS</b>	<b>Nº de C de salud</b>	<b>Nº de C educativ.</b>	<b>Residenc. Mayores</b>
Sahagún	11	7.362	1	1	3/Púb.	2
El Páramo	19	17.386	1	1	10/Púb.	2
La Montaña de Riaño	23	17.719	3	3	13/ Púb.	2
<b>Total</b>	<b>42</b>	<b>35.175</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>23</b>	<b>4</b>

Elaboración propia

Tabla nº 10: Población y servicios en comarcas entre 20.000 y 30.000 habitantes

<b>Comarcas entre 20.000 y 30.000 habitantes</b>						
<b>Comarca</b>	<b>Nº de municip.</b>	<b>Población habitantes</b>	<b>Nº de CEAS</b>	<b>Nº de C de salud</b>	<b>Nº de C educativ.</b>	<b>Residenc. Mayores</b>
Bañeza	17	23.169	1	2	10/Púb. 3/Priv.	14
La Montaña de Luna	13	27.344	4	5	18/ Púb. 3/ Priv.	3
Esla Campos	39	29.035	2	4	10/Púb.	12
<b>Total</b>	<b>69</b>	<b>79.580</b>	<b>7</b>	<b>11</b>	<b>38 Pub 6 Priv.</b>	<b>29</b>

Elaboración propia

Tabla nº 11: Población y servicios en comarcas con más de 30.000 habitantes

<b>Comarcas con más de 30.000 habitantes</b>						
<b>Comarca</b>	<b>Nº de municip.</b>	<b>Población habitantes</b>	<b>Nº de CEAS</b>	<b>Nº de C de salud</b>	<b>Nº de C educativ.</b>	<b>Residenc. Mayores</b>
Astorga	21	33.272	2	3	14/Púb. 6/Priv.	9
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>33.272</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>14 Pub 6Priv</b>	<b>9</b>

Elaboración propia

Tabla nº 12: Población y servicios en comarcas con más de 130.000 habitantes

<b>Comarcas con más de 130.000 habitantes</b>						
<b>Comarca</b>	<b>Nº de municip.</b>	<b>Población habitantes</b>	<b>Nº de CEAS</b>	<b>Nº de C de salud</b>	<b>Nº de C educativ.</b>	<b>Residenc. Mayores</b>
El Bierzo	36	134.068	10	12	63 /Púb. 12/ Priv.	16
Tierras de León	21	205.758	12	8	44/ Púb. 31/Priv.	17
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>339.826</b>	<b>22</b>	<b>20</b>	<b>110 Pub 43 Priv.</b>	<b>33</b>

Elaboración propia

El progresivo envejecimiento de la población ha propiciado la multiplicación de iniciativas dirigidas a la población mayor y muy mayor, al mismo tiempo que pone en evidencia la precariedad de respuestas en otros ámbitos y las dificultades de acceso a los servicios.

Los servicios existentes a nivel público y de iniciativa social, su capacidad de acoger las demandas de la población y de responder a las mismas, así como su funcionalidad y la calidad de sus respuestas, se han de considerar desde su localización, su proximidad y acercamiento a los ciudadanos, y la confianza que en ellos suscitan, y junto con ello los aspectos de precariedad, insuficiencia, o inadecuación que podrían considerarse como pobreza institucionales. La connotación positiva que se desprende de su denominación no puede ignorar que también estos pueden estar profundamente afectados por las mismas características de la pobreza, desde el momento que son numerosos los límites con los que se cuenta a la hora de dar respuestas efectivas a las demandas sociales de la población, en parte porque los recursos son escasos y en parte porque todavía hoy distan de ser reconocidos en su *status real*, en correspondencia a los de *derechos sociales contemplados en nuestro sistema*.

De hecho, si observamos la *relación entre necesidades, demandas y recursos*, constatamos diferentes situaciones: Demandas que corresponden a necesidades para las que no existen respuestas; existencia de necesidades y recursos para los que no existe demanda y paradójicamente demandas y recursos donde no existe necesidad.

Una última reflexión, sin ánimo de ser negativa, podemos hacer referencia a las calificaciones de excelencia y altas puntuaciones que se otorgan al modelo Castellano Leonés de atención a la dependencia, reconocemos el esfuerzo pero no evitemos mirar a las lagunas que también estas valoraciones ponen de relieve. Los que están en el día a día de la atención social podrían completar la información aportando las limitaciones y la escasez de recursos con las que han de contar al escuchar a quienes se encuentran en situación de necesidad.

Podemos hablar de pobreza y de exclusión referidas a individuos, familias y colectivos y, también, de pobreza institucionales, cuando los recursos se recortan sin que los afectados tengan espacio reconocido de opinión y las mismas políticas sociales sufran la reducción de su capacidad de influencia, siendo consideradas por muchos como una carga o un gasto, dejando de lado el criterio de responsabilidad social que sería más pertinente de cara a los procesos de empobrecimiento y de despojo que están en el origen de muchos de los nuevos pobres que hoy forman parte de las estadísticas del paro.

La pregunta sobre la responsabilidad social se dirige también a nuestra profesión ¿Qué espacios cultivamos? ¿Nos mantenemos y/o nos resignamos con la distribución de recursos escasos y cada vez más escasos? ¿Además del Estado de Bienestar en «crisis» tenemos algo que ofrecer como profesión a la construcción de una ciudadanía del bienestar?

## 5. Preguntas abiertas a la reflexión de los participantes

La diversidad y la originalidad de los acercamientos metodológicos y técnicos del Trabajo Social constituyen seguramente una de sus más grandes riquezas, como también lo son los vínculos establecidos entre las múltiples organizaciones sociales y las diversas iniciativas locales de su entorno social. Pero tendremos sin duda que alimentar nuestra reflexión para lo que propongo algunas preguntas:

1. ¿Encontramos en nuestros Centros ejemplos de «pobrezas extremas», es decir, personas que viven en la miseria física, en la soledad o el aislamiento, cuya característica principal sea el que han perdido la legitimación misma de sujetos de derecho, porque la sociedad no les garantiza ningún tipo de protección, ni del punto de vista jurídico, ni del punto de vista social? En caso afirmativo, ¿en qué proporción? ¿Qué ejemplos pueden citarse?
2. ¿Somos testigos de grupos particularmente desvalidos a causa de la ignorancia, o tal vez del rechazo, de los servicios oficiales y/o de la sociedad civil? En caso afirmativo, ¿de qué grupos se trata y en qué situaciones se encuentran?
3. ¿Observamos actitudes y comportamientos de inercia, e incluso de exclusión, hacia ciertas categorías de personas en necesidad?
4. ¿Estamos en relación en nuestros Centros Sociales con personas que sufren de soledad extrema? ¿Cuál nos parece ser la proporción de beneficiarios que carecen de relaciones humanas significativas?
5. ¿Podemos citar ejemplos concretos de «participación de los usuarios» en nuestras experiencias de trabajo? ¿Con qué categorías de personas? ¿Qué tipo de dificultad encontramos en esa labor?
6. ¿Intentamos introducir en nuestras intervenciones la colaboración de voluntarios y estamos dispuestos a pagar el precio de esta cooperación como primer puente hacia el «asociacionismo de cercanía» y así hacia la sociedad civil?
7. ¿Contribuimos a facilitar experiencias de «participación con la comunidad local»? De manera ocasional o habitual? ¿Qué sinergias ponemos en marcha entre la acción a partir de nuestros Centros Sociales y el «asociacionismo de cercanía»? Dicho de otra manera, ¿tratamos de compensar la carencia de vínculos afectivos y relacionales de nuestros usuarios con una cultura de la proximidad y de la solidaridad en nuestro entorno cercano? ¿Utilizamos la apertura hacia la comunidad para crear «espacios intermedios» de

comunicación, de intercambio y de intereses entre las personas? ¿Se trataría en ese caso de un principio inspirador del modelo de nuestro trabajo? ¿Qué ventajas encontramos en esa orientación? ¿Qué dificultades? ¿Qué evaluación podemos hacer de ello?

8. ¿Nos ocupamos exclusivamente -y de manera quizás obsesiva- de «marginados» dentro de nuestros Servicios Sociales? ¿O nuestra atención se vuelve también, al mismo tiempo, hacia la sociedad civil, con el fin de poner en movimiento recursos nuevos y de asociar nuevas personas a una estrategia común de acción? En este sentido, ¿hemos puesto alguna vez en marcha acciones de amplia colaboración? ¿Con quién? ¿Con qué resultados?
9. Última pregunta. ¿Cómo se aborda la cuestión de la participación, de la representación y de la ciudadanía desde la entidad o servicio en el desempeñamos nuestra labor profesional? ¿Estamos preparados para hacer oír nuestra experiencia, para contribuir a crear esta «democracia de los pequeños espacios» que representan, para todos, la «democracia en acto de la vida cotidiana»?

El gran sociólogo Alain Tourain(1994), advierte que la democracia, hasta hace poco, era una doctrina de **imposición de la igualdad**. Pero, ahora - además del deber de garantizar condiciones mínimas de igualdad con relación a los sistemas de protección para con los ciudadanos se añade que, la democracia es el régimen capaz de promover, dentro del marco de la ley, el nivel más alto posible de diversidad social. Ese régimen busca, pues, la respuesta a la siguiente pregunta: *¿cómo vivir juntos con nuestras diferencias?* En este sentido, los mayores, los parados, las mujeres y menores maltratados, los extranjeros, los transeúntes y personas sin hogar, los enfermos mentales, los inmigrantes, etc. ... aparecen hoy como verdaderas figuras emblemáticas de la democracia. ¿Por qué? Porque, si decimos que los aceptamos «a condición que se asemejen a nosotros», introducimos una conducta de exclusión. Si afirmamos que nada tenemos que ver con esas personas pobres, marginadas, o excluidas serán en consecuencia, la violencia o el mercado quienes vayan a arreglar las cosas. Y no hay democracia ni con una ni con otro.

Concluyo expresando el deseo de que la celebración de estas jornadas puedan servir para estimular la solidaridad y la voluntad de implicarnos activamente como personas y como profesionales en los esfuerzos para la superación de las situaciones de pobreza y exclusión social. Gracias por vuestra atención.

## Bibliografía

- ARRIBA, A.(2002): «El concepto de exclusión en política social». Unidad de Políticas Comparadas CSIC. (Documento de Trabajo 02-01).
- AYALA, L. [coord.]. «Desigualdad, pobreza y privación». *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*. Madrid: Caritas Española Editores.
- BALAGUER, M.; M. HERNÁNDEZ. «Les mesures de la pobresa a Barcelona». *Barcelona Societat*10. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 1999, p. 22-30.
- Banco Mundial(2000): *La voz de los pobres ¿Hay alguien que nos escuche? Barcelona. Mundi Prensa.*
- Camarero, L.(2009): *La población rural de España. De los desequilibrios a la sostenibilidad. Obra Social Fundación La Caixa, colección estudios sociales, nº 27.*
- Caritas Diocesana de León y Astorga(2010): *Estudio de la pobreza y la exclusión social en León y Provincia 2010.*
- GARCÍA, C.; M. A. Malo; L. Toharia(2001). *La pobreza en España. Un análisis crítico basado en el panel de hogares de la Unión Europea (PHOGUE)*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- GÓMEZ GRANELL, C. [dir.](2008). *Informe de la Inclusió Social a Espanya 2008*. Barcelona: Fundació Caixa Catalunya.
- GUIO, A. C. «Material deprivation». *Statistics in focus. Population and social conditions*, núm. 21/2005. Luxemburg: EUROSTAT, 2005.
- <http://www.2010contralapobrezamspes.es/documentos/PDF/Eurobarometro2009.pdf>
- NAVARRO-VARAS, L. [coord. (2009)]. *Pobresa i exclusió social a la província de Barcelona: enquesta de condicions de vida i hàbits de la població de Catalunya 2006*. -Barcelona: Diputació de Barcelona,. -Documents de treball.
- PANTAZIS, C.; D. GORDON; R. LEVITAS [ed.](2006). *Poverty and social exclusion in Britain. ThemillenniumSurvey*. University of Bristol: Policy Pres.
- Touraine A., *Qu'est-ce que la démocratie?*, Paris, Fayard, 1.994.
- Véase el Portal PovertyNet del Banco Mundial. <http://www.worldbank.org/poverty>. -<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY0,,menuPK:336998~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:336992,00.htm> (10 de octubre de 2010)

ESTUDIO PARA LA  
IMPLANTACIÓN DE LAS UBAS

D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Pilar Biain Diez y  
D<sup>a</sup> Ana Yolanda Cela Alba



## INTRODUCCIÓN

El motivo de esta comunicación no ha sido otro, que aprovechar el estudio que realizamos para la tesina de fin de carrera en el año 1986, titulado “UBAS Candín, Fabero, Peranzanes y Vega de Espinareda”, en un momento en el que los Servicios Sociales Comunitarios empezaban a surgir, antes de la aprobación de la primera Ley de Acción Social y Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en el año 1988.

Presentamos un resumen del contenido de la tesina y un recorrido por el desempeño de nuestras funciones en el campo del Trabajo Social. Finalmente concluimos nuestra intervención con algunas pinceladas sobre alternativas de intervención social en los Servicios Sociales Básicos.

Corría el curso académico 85-86, primera promoción de Diplomados en Trabajo Social, en la Escuela Universitaria “Nuestra Señora del Camino” de León. Debíamos realizar una tesina de fin de carrera, elegir tema y director del trabajo. Suenan noticias que se están firmando algunos convenios entre la Consejería de Bienestar Social y Ayuntamientos, en los cuáles se comprometen a crear un conjunto de servicios e incrementar la dotación de recursos en materia de Acción Social y Servicios Sociales en los municipios participantes en dichos convenios.

Según el principio de descentralización, el criterio prioritario es que sea la Administración Local la prestadora de los servicios sociales, ya que ésta constituye el nivel más cercano a la problemática del usuario.

Como resultado de esta descentralización, se promueve la creación de las Unidades Básicas de Acción Social en Castilla y León, como pilar fundamental de la atención primaria de servicios sociales.

El 27 de Mayo de 1986, se firma un convenio entre la Consejería de Bienestar Social de la Junta de Castilla y León y los Ayuntamientos de Candín, Fabero, Peranzanes y Vega de Espinareda, para el compromiso antes mencionado.

Estos datos, unidos al conocimiento que poseemos de la zona, así como la necesidad de un estudio que supere, en ese momento, la carencia de documentación sobre esta área geográfica, nos impulsan a la realización de este trabajo.

Para la elaboración del mismo, ha sido imprescindible la dirección técnica, profesional y el apoyo incondicional que nos prestó en todo momento nuestra compañera y amiga Margarita Alonso San Gregorio.

En septiembre concluye nuestra diplomatura con la defensa de la tesina, titulada “UBAS Candín, Fabero, Peranzanes y Vega de Espinareda”.

De forma inesperada, en diciembre de ese mismo año, contacta con nosotras el Ministerio de Cultura, desde la Dirección General de Cooperación Cultural, al conocer la existencia de nuestro estudio y nuestra presencia activa en la zona, ya que la Institución quiere trabajar en estos municipios, desde el Programa Culturalcampo, dentro del cual se enmarcaría el Proyecto Ancares. Son programas que se desarrollan en zonas rurales deprimidas de toda España (Alpujarras, Oscos, Sierra de Albarracín, etc.,...) para su impulso y desarrollo en diferentes ámbitos. Aquí comienza nuestra andadura profesional.

### **ESTUDIO PARA LA IMPLANTACIÓN DE UNA UBAS EN CANDÍN, FABERO, PERANZANES Y VEGA DE ESPINAREDA.**

El estudio para la implantación de la Unidad Básica de Acción Social (UBAS) se estructura en tres partes.

La primera, el marco ambiental, consiste en un estudio detallado de la zona, analizando el origen histórico de los municipios, su localización geográfica, la situación morfológica, geológica y climática, infraestructura y equipamiento, aspectos estático y dinámico de la población y servicios sociales existentes en la comunidad.

Del estudio de la zona se desprenden las siguientes características:

- Costumbres y niveles de vida diferentes.
- Morfología singular, con inviernos largos que dificultan la comunicación y el acceso a los recursos.
- Servicios mínimos en malas condiciones, con ausencia, en algunas localidades, de agua a domicilio, alcantarillado, aceras, alumbrado público, recogida de basuras y teléfono.
- Pésima situación sanitaria con carencia de recursos materiales y humanos.
- Servicios educativos en grave situación.
- Desarrollo económico diferenciado, con situación de abandono y desertización en parte de la zona y, en proceso de crecimiento derivado de la industria minera en los municipios de mayor población.
- Por sectores económicos destacan la minería del carbón en Fabero, los servicios en Vega de Espinareda, la agricultura y ganadería en Candín y un reparto prácticamente equitativo de los tres en el municipio de Peranzanes.
- Movimiento asociativo relacionado con el sector de la minería del carbón, con la existencia de dos sindicatos obreros.
- Inexistencia de servicios sociales en la zona.

El segundo capítulo establece la Política Social en que debería basarse el sistema de servicios sociales y, partiendo de este concepto y de los principios metodológico-operativos en que han de desarrollarse los servicios sociales, se vislumbra lo que debería ser un Estado de Bienestar Social.

La Política Social se entiende como instrumento estatal para atenuar las desigualdades sociales, además de proveer los mecanismos técnico-económicos que permitan financiar su puesta en práctica. El estado debe garantizar a los individuos un nivel de vida mínimo y debe abolir las necesidades individuales.

La noción de Política Social entendida como conjunto de medidas destinadas a asegurar la satisfacción mínima de las necesidades vitales, va ligada al desarrollo del Estado de Bienestar Social, meta e instrumento del desarrollo integral.

El punto de partida para una buena Política Social, será tener presentes unos objetivos, que deberán basarse en la obtención del máximo bienestar social y unos medios que permitan llevarlos a cabo.

El desarrollo de un determinado modelo de organización y gestión de servicios sociales debe responder a unas grandes líneas o principios de carácter operativo-metodológico:

- Conocimiento de la realidad.
- Responsabilidad pública.
- Racionalidad.
- Descentralización.
- Participación.
- Universalidad.
- Normalización.

Mención especial recibe el criterio descentralizador, al considerar que debe inspirar la actuación de las diferentes administraciones, a fin de aproximar los servicios a los ciudadanos y facilitar su participación para resolver problemas que afectan a la comunidad.

El último apartado, “Creación de una Unidad Básica de Acción Social para Candín, Fabero, Peranzanes y Vega de Espinareda”, es una referencia a la situación de las UBAS en la Comunidad de Castilla y León, en la que se alude al concepto, ámbito legal, competencias, ámbito de acción, objetivos y funciones, programas y recursos existentes y necesarios.

La UBAS que se pretende crear en los municipios en estudio, es una fiel aplicación del principio descentralizador, con funciones de:

1. Orientación e información:
  - o Informar a los ciudadanos sobre sus derechos y recursos sociales.
  - o Orientación de problemas individuales o familiares a los servicios y recursos especializados.
  - o Orientación de individuos y familias con problemas a grupos de acción comunitaria.
  - o Cuantificación de la problemática detectada.
  - o Detección y prevención en grupos de alto riesgo.
  - o Entrenamiento de informadores voluntarios entre los miembros de la comunidad.
  
2. Promoción del desarrollo comunitario:
  - o Estudio de las necesidades sociales, incluyendo el seguimiento y censado de poblaciones marginadas.
  - o Estudio de los recursos sociales de la comunidad.
  - o Promover actividades de concienciación para fomentar la solidaridad frente a los problemas sociales y para canalizar la demanda hacia los recursos proporcionales y justos para sus necesidades.
  - o Impulsar el asociacionismo y la agrupación activa de ciudadanos como elementos de información y de dinámica comunitaria.
  - o Facilitar el establecimiento de prioridades participado por las organizaciones, instituciones y organismos de la zona.
  - o Cooperación técnica con otros equipos de atención primaria en áreas concomitantes con los servicios sociales, prioritariamente salud, cultura y deporte.
  - o Aumentar los recursos sociales de la zona.
  
3. Desarrollo de los servicios para la convivencia:
  - o Ayuda domiciliaria a individuos y familias, en tareas domésticas esenciales para el mantenimiento de su autonomía, con el fin de evitar el desarraigo y el aislamiento.
  - o Ofrecer alternativas en aquellos casos en que la ayuda a domicilio no sea suficiente, priorizando las que posibiliten evitar el desarraigo.
  - o Favorecer el desarrollo y mantenimiento de grupos primarios de relación para los individuos aislados o marginados socialmente.
  - o Colaborar con las organizaciones que lleven a cabo procesos de desaislamiento para facilitar la reinserción de individuos en su medio.

Del análisis realizado se concluye que, la amplitud de las funciones supone un aspecto positivo, aunque inicialmente se dará prioridad al servicio de orientación sobre derechos y recursos sociales existentes y canalización hacia los mismos.

Con posterioridad la población se encontrará en situación de conocer sus propias carencias y problemas, participando conjuntamente en la resolución de los mismos.

Especial importancia se concede a la función de “promoción de desarrollo comunitario”, por contribuir a la participación de la comunidad en tareas comunes y afianzar el sentido de pertenencia a la misma.

## **25 AÑOS DE TRABAJO EN LOS SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS**

Nuestro primer contacto con los Servicios Sociales Básicos a nivel profesional, se inicia a través del Proyecto Ancares.

Proyecto Ancares, promovido por la Dirección General de Cooperación Cultural del Ministerio de Cultura, tiene como objetivo “llevar a cabo la investigación, la recuperación, la conservación y el apoyo a las peculiaridades culturales más significativas en la Sierra de los Ancares Leoneses, así como la promoción social y cultural de las gentes que en ella habitan”.<sup>1</sup>

Surge de la colaboración entre el Ministerio de Cultura, la Junta de Castilla y León y la Diputación de León. Las intervenciones se concretan en recuperar y conservar el patrimonio etnológico y cultural de la zona, sobre todo la arquitectura popular autóctona y en el apoyo a la promoción sociocultural de sus habitantes, con programas de animación y de servicios sociales básicos.

El programa de servicios sociales establece la acción a través de tres pilares: la asistencia, la prevención y la actuación comunitaria. Constituye una prestación de trabajo social más que de equipamientos. Se pretende acercar a toda la población la oferta de servicios y prestaciones sociales.

El objetivo final de este programa era conseguir la implantación de los Servicios Sociales Comunitarios en Ancares, que concluiría con la puesta en marcha de un Centro de Servicios Sociales, asumido por la Diputación de León, por la Comunidad Autónoma, o por cualquier otra fórmula mixta.

Con el asesoramiento de profesionales expertos en la elaboración de estudios e implantación de proyectos de carácter socio-comunitarios, realizamos un estudio de necesidades de la zona, a través de cuestionarios realizados en los propios domicilios, tratando de analizar las carencias y necesidades de la población.

---

<sup>1</sup> Un proyecto para la promoción sociocultural de la Sierra de Los Ancares. Dirección General de Cooperación Cultural. Ministerio de Cultura. Madrid, 1987.

De los resultados del estudio se concluyó la evidencia de una ausencia marcada de hábitos de vida saludable, especialmente entre la población de mayor edad, así como la falta de información general de recursos y prestaciones sociales, derivada en gran parte del aislamiento geográfico de la zona. Todo ello derivó en una planificación posterior de delimitación de objetivos, programas y estructura organizativa.

Esta fase de estudio y conocimiento de la zona, imprescindible para la planificación, sirvió además para una intervención profesional a través de actividades concretas dirigidas a la detección de los principales problemas sociales por sectores de población y a la información y aplicación de los recursos existentes. De esta forma se logró un doble objetivo: La resolución de problemas puntuales y la difusión del servicio a los vecinos.

El programa de servicios sociales se estructuró por sectores de población:

1. Infancia.

- Detección de la problemática infantil.
- Tratamiento de la problemática detectada.
- Promoción del ocio y del tiempo libre.

2. Juventud.

- Capacitación y formación de los jóvenes.
- Implicación de los jóvenes en actividades de mejora de las condiciones de vida de las zonas.

3. Mujer.

- Detección de intereses.
- Preescolar en casa.

4. Tercera Edad.

- Conocimiento de la realidad.
- Pensiones.
- Ocio y tiempo libre.

5. Minusválidos.

- Detección de casos de minusvalías físicas, psíquicas y sensoriales.
- Información y orientación sobre recursos y servicios específicos.
- Tramitación y gestión de ayudas LISMI.
- Apoyo para la integración escolar de niños y jóvenes con discapacidad.

El trabajo directo con la población se realiza desde las cuatro sedes creadas en las localidades de Burbia, Balboa, Candín y Peranzanes. La planificación del horario de

trabajo se establece en función de las necesidades de la población, adaptado a las características y modo de vida de la zona.

Las profesionales nos integramos en la dinámica diaria de los municipios, formando parte del tejido social y de las actividades y costumbres propias de los pueblos y sus gentes.

En 1987 la Diputación de León asume la competencia de los servicios sociales en una parte de la zona objeto de intervención del Proyecto Ancares, con la creación de una UBAS que comprendía los municipios de Fabero, Vega de Espinareda, Candín y Peranzanes.

Esta red de servicios sociales se amplía a toda la provincia, y en el año 1988-1989 se crean 13 Centros de Acción Social, los actuales CEAS. Los profesionales contratados para tal fin, son un Trabajador Social y un Animador Comunitario por CEAS, tal y como lo establecía la Ley de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León de 1988.

Los comienzos fueron difíciles, vividos con gran preocupación; duros pero bonitos, cargados de ilusión, con muchas horas de trabajo. Nos tocó como a muchos de los que estáis aquí, ser los protagonistas de esta historia.

Hubo una labor inicial imprescindible, que fue la de darnos a conocer entre la población, en los ayuntamientos en los que desempeñábamos nuestro trabajo, así como la coordinación con las diferentes instituciones con las que debíamos mantener contacto y estrategias de trabajo conjuntas (educación, sanidad, ONGs, justicia, etc.,...).

La forma de trabajo, estilo y metodología estaba muy organizada, siempre siguiendo los principios del Trabajo Social, manejando de forma rigurosa y exhaustiva las técnicas de la entrevista, valorando la importancia del enfoque del informe social y nuestra valoración profesional.

Las reuniones entre los profesionales de CEAS, para establecer criterios de unanimidad en todo lo relativo al desempeño de nuestras funciones, eran una constante. También se realizaban el diseño de proyectos de desarrollo comunitario conjuntos, que posteriormente se adaptaban a las características de cada municipio.

La formación continuada de los profesionales como herramienta de trabajo se valoraba positivamente por la Institución, participando con cierta regularidad durante los primeros años en cursos, jornadas y congresos de interés para el desempeño de nuestras funciones.

¿Dónde nos encontramos 25 años después?

Estas prácticas han ido perdiendo intensidad y es algo que los profesionales echamos de menos y demandamos. No podemos olvidar que en el medio rural, existe aislamiento, derivado de la condición geográfica y éste repercute en nuestro trabajo. Necesitamos compartir experiencias, puntos de vista, unidad de criterios, y cómo no, formación continuada.

Las nuevas y complejas demandas, el uso de las nuevas tecnologías están determinando que aparezcan necesidades formativas que hasta ahora no habían sido consideradas. No existe un plan de formación específico y sistemático, que incluya la formación permanente de los profesionales, siendo suplida a título personal y dependiendo del nivel de motivación, por los mismos trabajadores sociales.

Sentimos que el trabajo se ha burocratizado en exceso, es mecánico, de receta, de gestión. Parece que la esencia del Trabajo Social se ha olvidado. Se trabaja al más puro estilo administrativo, en horario de 8:00 a 15:00 h., adaptando nuestra intervención individual, familiar y/o grupal a horarios rígidos prefijados por la Administración, sin tener en cuenta las dinámicas y los ritmos de vida de los usuarios, sus intereses, problemáticas, etc.,...

Se valora el dato, la estadística, la rentabilidad económica y política.

A pesar de todo no podemos obviar los logros, los cambios, las mejoras en general.

A lo largo de los últimos años se han generado recursos, prestaciones, servicios, leyes que regulan situaciones y dan cobertura a múltiples problemas de carácter social.

Las nuevas tecnologías en nuestro trabajo han alcanzado cotas de altura, entonces inimaginables. “El Sistema de Acceso Unificado a los Servicios Sociales (SAUSS) supone una herramienta de trabajo imprescindible que ayuda a los profesionales de servicios sociales de diferentes niveles y servicios a organizar la información y a tener soportes para la valoración, para la intervención social, para la tramitación y la coordinación de prestaciones. Se trata en definitiva de gestionar el acceso y la provisión de las prestaciones sociales de forma global, integrada y coordinada, con todas las garantías jurídicas y técnicas, y transparencia para el ciudadano”.<sup>2</sup>

Se ha aumentado la plantilla de trabajadores sociales y se han reforzado las sedes centrales de los CEAS con personal administrativo.

---

<sup>2</sup> Manual SAUSS 1. Sistema de Acceso Unificado a los Servicios Sociales. Gerencia de Servicios Sociales. Junta de Castilla y León. Valladolid, 2007.

Ha habido un empeño claro y una apuesta fuerte por parte de los políticos hasta la total consolidación de los servicios sociales, considerándolos un recurso esencial para los ciudadanos, situándolos en la misma escala que la sanidad, la educación, etc.,... Así lo ha sentido también la ciudadanía, hasta el punto que hoy, prescindir de los servicios sociales sería algo inadmisibles por parte de la población.

### **ALTERNATIVAS DE INTERVENCIÓN**

Han pasado 25 años y seguimos disfrutando mientras compartimos nuestra opinión y analizamos el Trabajo Social, los Servicios Sociales, las actuales Políticas Sociales,...

Ha sido fácil contaros lo acontecido, recordar los momentos vividos desde nuestros inicios en el mundo del Trabajo Social y nuestra experiencia profesional en los Servicios Sociales Básicos en el medio rural.

Y ahora nos detenemos un momento y tratamos de vislumbrar propuestas de futuro, ideas para la intervención más adecuada, acordes a las circunstancias actuales, sin olvidar las huellas del camino recorrido.

«Resulta fundamental rastrear pistas en el pasado para entender el presente y, sobre todo, para planear el futuro, para pensar en todo lo que aún es posible y en lo que hay que hacer para lograr que los Servicios Sociales desempeñen un papel clave en la construcción de sociedades más justas, solidarias e inclusivas».<sup>3</sup>

Es necesario tener en cuenta las nuevas realidades y fenómenos sociales, de los que se derivan necesidades y demandas sociales cada vez más plurales, complejas y cambiantes y un incremento sustancial de los factores generadores de vulnerabilidad social.

No se deben olvidar las exigencias y expectativas que las Administraciones Públicas han depositado en los trabajadores sociales.

Ante esta situación los profesionales utilizamos diferentes modelos de intervención:

- “Modelo clínico. Centrado en la demanda, diagnóstico y prescripción ajustada a la demanda. Movilización de recursos institucionales. A través de este modelo se facilita el acceso y uso adecuado de los recursos. Se da una relación de desequilibrio entre menos atenciones directas/ más indirectas.

---

<sup>3</sup> Modelo de Servicios Sociales Básicos. Una apuesta por repensar y mejorar la Acción Social territorial desde la Administración Local. Ayuntamiento de Barcelona. Barcelona, 2009.

Modelo comunitario. Centrado en la persona y su entorno. La demanda expresada y las demandas latentes. Diagnóstico general, asesoramiento y orientación en globalidad. Se prescriben recursos institucionales y se utilizan recursos del entorno familiar y social. Se movilizan las capacidades personales. Se tiende a una relación de equilibrio entre atenciones directas e indirectas.

Modelo de gestión administrativa. Centrado en la demanda de prestaciones y servicios. Comprobación de requisitos y tramitación de recursos. Prima el procedimiento administrativo. Escasa importancia al “valor añadido” que el Trabajo Social debe suponer en la gestión administrativa.”<sup>4</sup>

Las cargas burocráticas que se desprenden del procedimiento administrativo actúan como elemento clave, provocando, como práctica muy extendida entre los profesionales, el modelo de gestión administrativa. Es esta una tendencia que de perpetuarse puede terminar por mermar de manera definitiva el rol del Trabajo Social en los Servicios Sociales Básicos.

El reto para el futuro sería reelaborar un nuevo modelo de Trabajo Social Comunitario que integre y de respuesta a los requerimientos de las administraciones y la sociedad, sin perder las esencias y los valores específicos que el Trabajo Social aporta a la acción social.

Además sería oportuno ampliar los horizontes en los Servicios Sociales Básicos y buscar nuevas formas de intervención.

Una práctica sería la mediación. Esta se define como “un modo alternativo de resolución de conflictos, un modo de regulación social, o un método de desarrollo social y cultural que asume características diversas en función de la situación”.<sup>5</sup>

“La mediación es utilizada en situaciones de conflicto, en el sentido de controlarlo o prevenirlo, establecer o restablecer lazos sociales, regulando relaciones sociales e impulsando cambios a nivel personal e interindividual y social.

La sociedad produce mediación de forma natural. Todos nos vemos obligados a conciliar nuestros intereses o deseos de forma natural para ajustarnos a la vida en sociedad.

---

4 Documentos de Trabajo Social. Revista de Trabajo Social y Acción Social. Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Málaga. Málaga, abril, 2009.

5 Trabajo Social y Mediación. El perfil de la mediación social. Revista de Servicios Sociales y Política Social. Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social. Madrid, 2001.

Mediamos con nuestros hijos, hermanos o amigos o actuamos de esta manera en múltiples ocasiones”.<sup>6</sup>

Las profesiones que implican ayuda (policía, trabajadores sociales, abogados, psicólogos, etc.) tienen necesidad de intervenir en conflictos con una actitud mediadora.

“La mediación en Trabajo Social está fuertemente ligada al objetivo de normalización de las relaciones sociales. A través de acciones que permitan satisfacer necesidades básicas, administrar expectativas, regular comportamientos, facilitar accesibilidades y recomponer vínculos sociales, la mediación social crea oportunidades de cambio.

La satisfacción de necesidades básicas, puede crear condiciones de seguridad que propicien cambios objetivos en el modo de vida de los ciudadanos. Una persona bien alimentada, vestida, aseada, con una referencia de alojamiento, podrá pensar en romper las barreras de la exclusión. Con la atribución de bienes materiales y en especies se crean oportunidades de cambio que han de ser gestionadas con una acción mediadora”.<sup>7</sup>

Como proceso transformador, la mediación, constituye un reto para los que intervenimos en el campo social y como tal su inclusión en los Servicios Sociales Básicos puede ser una perspectiva de futuro a tener en cuenta.

---

6 Trabajo Social y Mediación. El perfil de la mediación social. Revista de Servicios Sociales y Política Social. Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social. Madrid, 2001.

7 Trabajo Social y Mediación. El perfil de la mediación social. Revista de Servicios Sociales y Política Social. Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social. Madrid, 2001.

**BIBLIOGRAFÍA**

- Un proyecto para la promoción sociocultural de la Sierra de Los Ancares. Dirección General de Cooperación Cultural. Ministerio de Cultura. 1987.
- UBAS Candín, Fabero, Peranzanes y Vega de Espinareda. Ana Yolanda Cela Alba y María del Pilar Biain Diez. León 1986.
- Trabajo Social y Mediación. El perfil de la mediación social. Revista de Servicios Sociales y Política Social. Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social. Madrid, 2001.
- Documentos de Trabajo Social. Revista de Trabajo Social y Acción Social. Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Málaga. Málaga, abril 2009.
- Modelo de Servicios Sociales Básicos. Una apuesta por repensar y mejorar la Acción Social territorial desde la Administración local. Ayuntamiento de Barcelona. Barcelona, enero de 2009.
- Manual SAUSS. Acceso Unificado a los Servicios Sociales. Gerencia de Servicios Sociales. Junta de Castilla y León. Valladolid, 2007.

LA INTERVENCIÓN COMUNITARIA  
EN EL ÁMBITO DE LOS  
SERVICIOS SOCIALES:  
EL AYER Y EL HOY

D. Samuel Núñez Pestaña



**«La intervención comunitaria en el ámbito de los servicios sociales:  
el ayer y el hoy»**

**1.- Del Decreto del 1987 a la Ley de 2010.**

**1.1.- Antecedentes.**

Es en el año 1987, cuando la Junta de Castilla y León aprueba el Plan Regional de Acción Social y Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma, queda reflejado en el Decreto 287/87, de 10 de diciembre y que fue publicado en el BOCYL de 24/12/87. Las normas contenidas en el Decreto constituyen el régimen jurídico aplicable a las aportaciones económicas dirigidas a instituciones públicas y privadas en materia de Acción Social y Servicios Sociales.

El Plan Regional de Acción Social y Servicios Sociales planteaba varios programas de actuación, destacamos el programa Cero y el programa complementario.

- El programa Cero: hace referencia al mantenimiento de los Centros de Acción Social, objetivos, etc.
- El programa complementario: hace referencia a la **Animación Sociocomunitaria**. Su objetivo básico sería mejorar la calidad de vida del grupo y de cada uno de sus miembros mediante el desarrollo de actividades en el campo de animación sociocultural y la potenciación de la participación ciudadana en la acción social que se llevaría a cabo prioritariamente a través de los Consejos Sociales de Barrio o Rurales.

En el mismo Documento Base en el que se enmarcaba la Acción Social de Castilla y León se establecía el contenido de la propia Acción Social. Se hablaba del **programa de Animación y Desarrollo Comunitario**, con los objetivos y acciones que se llevarían a cabo.

En el propio Documento Base se establecen también los y las profesionales que forman el equipo básico: un diplomado en Trabajo Social y un **Animador/ra Educador/ra Comunitario/a**.

El 15 de diciembre de 1988 se aprueba por las Cortes de Castilla y León, la Ley de Acción Social y Servicios Sociales (18/88, de 28 de diciembre, BOCYL, 9 de enero de 1989). Se trata de una Ley que pretende, de acuerdo con su exposición de motivos, estructurar racionalmente los Servicios Sociales de la Comunidad, complementar la legalidad establecida hasta esa fecha y que desarrolla los Derechos Sociales y de

participación contenidos en la Constitución, con el fin de mejorar la calidad de vida de la ciudadanía de Castilla y León.

A partir de la publicación de Ley de Acción Social se han ido sucediendo una serie de Disposiciones normativas que irán regulando las distintas áreas del sistema de Acción Social de la Castilla y León.

Es de destacar el Decreto 13/1990, de 25 de enero que regula el sistema de Acción Social de la Comunidad Autónoma. En este Decreto se establece el personal básico de cada CEAS, un Trabajador/ra Social y un **Animador/ra Educador/ra Comunitario/a**, así como los contenidos y funciones de los CEAS, y en concreto del **Servicio de Animación y Desarrollo Comunitario**.

### **1.2.- La actual Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León. Algunas consideraciones en relación a la intervención comunitaria.**

Los principios rectores que marcan la actual Ley: solidaridad, igualdad, prevención, atención integral, universalidad, respeto a los derechos de las personas, participación, promoción de la iniciativa social y del voluntariado, etc. Todos estos principios están situados como punto de partida de la **aplicación de una intervención comunitaria** en el campo de los Servicios Sociales.

En relación con las clases de prestaciones que se derivan del sistema de servicios sociales de responsabilidad pública pueden ser de servicio, económicas o materiales.

La Ley reconoce que son **prestaciones de servicios** las realizadas por profesionales orientadas al diagnóstico, prevención, atención e inserción y promoción de la autonomía de las personas y, en su caso, de las unidades de convivencia y de los grupos, en función de sus **necesidades sociales**.

Es importante hacer mención de como se organiza el sistema de Servicios Sociales.

- A) Hay un primer nivel en el que se habla de **Equipos de Acción Social Básica**, que desarrollarán su actividad, de **carácter multidisciplinar**, en los Centros de Acción Social (CEAS). Esto nos quiere decir que esos equipos básicos estarían formados por profesionales de diversas disciplinas.
- B) Un segundo nivel que lo formarían Equipos Multidisciplinares Específicos.
- C) También queda la puerta abierta a otras estructuras organizativas funcionales.

La nueva Ley en relación a la composición del Equipo de Acción Básica, dice que contará con el personal técnico y administrativo necesario, pero no especifica que formación deberían tener estos profesionales.

Hay que tener en cuenta que la Ley sí señala **las funciones y actividades** que corresponden a los Equipos de Acción Social Básica y que son las siguientes:

*Información sobre recursos sociales. Orientación, asesoramiento y derivación de casos. Coordinación y desarrollo de acciones preventivas. Detección y diagnóstico de casos. Seguimiento de casos. Promoción de la convivencia e integración familiar y social. Actividades de sensibilización, promoción de la participación y el asociacionismo, y fomento y apoyo del voluntariado y la acción solidaria.*

Muchas de estas funciones y actividades sólo se podrán desarrollar a través de una **intervención comunitaria**.

## **2.- La animación comunitaria como metodología de la intervención social.**

Que lejos queda aquel primer Congreso de Animación Sociocomunitaria, en noviembre de 1989, en Salamanca. Un Congreso que estableció un análisis de los **contenidos y los ámbitos de la animación comunitaria**, así como las **funciones** que tendrían los y las profesionales que se dedicasen a este campo. La intervención en dicho Congreso de ponentes de la talla de José M. Quintana Cabanas, Marco Marchioni, Fernando Cembranos, Antonio Caride, Paloma López Ceballos, Antonio Martín o Ricardo Marín Ibáñez, lograron marcar un antes y un después en establecer la importancia del cometido de la animación comunitaria.

Ni servicio, ni área, ni plan, ni programa, **la animación comunitaria es una de las grandes estrategias metodológicas** de que se sirve el Trabajo Social en el abordaje de situaciones sociales. Una metodología que prioriza **el trabajo grupal** y confía en la capacidad transformadora de las personas y de los colectivos.

Como cualquier otra esfera del conocimiento y la práctica científica, la animación comunitaria, distingue tres elementos de conceptualización y aplicación: **la teoría, el método y las técnicas**, o lo que es lo mismo, los fundamentos, los procedimientos y los instrumentos de la acción.

La animación comunitaria afronta situaciones de **naturaleza diferente**, mediante la intervención en **contextos diversos** y con el desarrollo de diferentes **acciones**.

Los valores de la animación comunitaria se encuentran tanto en la capacidad de generación de cambios y mejoras sociales, como en la formas de trabajar en las intervenciones sociales. Se trata de satisfacer las necesidades básicas y expectativas de calidad de vida y bienestar, pero para ello es necesario hacerlo mediante reflexiones de respeto, confianza, creatividad y aprendizaje.

El objetivo final será la transformación social, para ello la animación comunitaria debe crear **espacios de participación** que de manera organizada puedan facilitar la comunicación con la administración pública.

La animación comunitaria desarrollará acciones encaminadas a favorecer la **potencialidad** de las personas y modificar sus carencias.

La animación comunitaria como proceso de **transformaciones personales** que ayudan a los cambios en el entorno, en su colectivo y en la comunidad. **Transformaciones en las comunidades** que ayudan a los colectivos, a los grupos y a las personas para poder salir de las situaciones de carencias o de fragilidad en que se encuentran. Como consecuencia de los **cambios personales**, vendrán los **cambios sociales**.

Cualquier intervención comunitaria es un **proceso socioeducativo**, son acciones que relacionan a las personas entre sí, y a éstas con el entorno y sus posibilidades.

La práctica de cualquier proceso comunitario no es un **trabajo en solitario**, todo lo contrario, nuestra referencia debe estar en el grupo y las relaciones que se dan como elementos que posibilitan y potencian las capacidades y las **habilidades personales**. No es posible conseguir los objetivos marcados en cualquier acción de intervención comunitaria sin el **trabajo en equipo y el trabajo en red**, estas dos herramientas servirán para buscar espacios de colaboración y cooperación.

Así pues, podemos decir que la animación comunitaria es una **metodología de trabajo para el cambio y la transformación de la realidad individual y social de las personas**. En estos momentos la práctica de la intervención comunitaria, no es actuar sobre **simples problemas** para resolver, sino sobre **complejas situaciones** de problemas **cambiantes** que interactúan entre ellos.

### **3.-La intervención comunitaria en el hoy, ¿cuál es el horizonte?**

#### **Papel del Trabajo Comunitario y de los y las profesionales que los desarrollan.**

En los momentos actuales existen alteraciones en la intervención comunitaria con relación a la demanda y al aumento de la **complejidad** que la caracteriza, dado por diferentes factores relacionados con el cambio. La complejidad se manifiesta, tanto en el terreno de las expectativas, ya sea en términos individuales o colectivos.

*Podemos decir que no todo vale*, es necesario partir de que existen unas necesidades generales básicas como son *las* **desigualdades sociales, la falta o dificultad en el acceso a los recursos, el individualismo y aislamiento social y un rechazo social e intolerancia a la diferencia.**

Todas estas situaciones no afectan **a las personas y a los colectivos por igual**, y algunos están expuestos a padecerlas más que otros.

Sabemos que el Desarrollo Comunitario no es sólo patrimonio de los Servicios Sociales, pero si somos profesionales de la Intervención Comunitaria y ésta se desarrolla desde el campo de los S. Sociales, nuestra misión es mejorar **la calidad de vida de toda la ciudadanía**, interviniendo preferentemente en favorecer la inclusión y promoción social y previniendo los factores de riesgo y desigualdades de aquellas personas y colectivos más frágiles o vulnerables.

Los y las profesionales de la intervención comunitaria deberían centrar su intervención a través de tres niveles y con el mismo orden de prioridad:

- *Inclusión Social.*
- *Prevención selectiva de la Exclusión Social.*
- *Prevención universal de la Exclusión Social.*

Trabajar para lograr la inclusión social de individuos, grupos y comunidades, tratar de prevenir situaciones de riesgo de exclusión social y promocionar la participación social de toda la comunidad.

A nivel individual el instrumento que se considera básico para lograr una verdadera intervención integral es el **Proyecto Individualizado de Inserción** al que yo llamaría **Proyecto de Intervención Socio-Educativa**, por las siguientes razones:

- Incluye acciones dirigidas al desarrollo personal.
- Incluye acciones dirigidas a la unidad familiar.
- Incluyen acciones comunitarias que favorecen la integración en su zona.
- Incluyen acciones que favorecen el acceso al mundo laboral.

En realidad es un **proceso educativo**, un **proceso de cambio** en el que inciden diversos factores y en el que deben intervenir equipos multidisciplinares, entre ellos el/la técnico/a en intervención comunitaria.

Un ejemplo.-

*Trabajo con el colectivo gitano, desarrollo con el Equipo Básico del CEAS y con el equipo multidisciplinar un trabajo individualizado con las personas en riesgo de exclusión, a la vez desarrollo intervenciones grupales (un taller de organización doméstica), luego llegamos a organizarr unas jornadas municipales sobre la cultura gitana dirigida a toda la población, todo esto puede terminar en la legalización de una asociación para la promoción social del pueblo gitano.*

Todas las acciones se pueden desarrollar desde cualquier nivel de intervención, siempre priorizando como hemos dicho anteriormente, la inclusión social.

El conjunto de actuaciones posibles y sus contenidos, deberán responder a estas tres áreas:

- *Área de Información y Sensibilización.*
- *Área de Desarrollo Personal y Redes Sociales.*
- *Área de Participación Social y Asociacionismo.*

### **Los aspectos metodológicos básicos.**

Para trabajar con visión de poder llegar a una Intervención Comunitaria eficaz es necesario:

- Priorizar el **Trabajo en Equipo** de abajo arriba, de lo más cercano a lo más lejanos, pero de forma horizontal y no vertical.
- Establecer **el grupo como espacio de trabajo:**

La intervención comunitaria son acciones que relacionan a las personas, y la relación con el entorno y con sus posibilidades. No podemos concebir la práctica de los procesos comunitarios como un trabajo en solitario, al contrario, nuestro marco de referencia es el grupo y las relaciones que se dan como elementos que posibilitan y potencian las capacidades y habilidades personales.

Podemos decir que una intervención comunitaria no es más que un conjunto de grupos que quieren afrontar y resolver los problemas que le son comunes. Son muchas las ventajas de trabajar a nivel grupal: la motivación, crear confianza, desarrollar la creatividad, etc.

Es tarea de los profesionales de la intervención comunitaria el poder situar a los grupos como protagonistas de la acción, potenciar su autonomía, en realidad nuestro trabajo se basa en desarrollar unas condiciones adecuadas para que el grupo trabaje.

#### **- La participación de la ciudadanía como:**

- Forma de contribuir con las personas en la búsqueda de su autonomía y satisfacción personal.
- Garantía en la toma de conciencia de sus problemas, de la necesidad de resolverlos y su implicación en la ejecución de las soluciones.
- Manera de potenciar una conciencia de cambio y transformación social.

*Entender que las Intervenciones Comunitarias nacen del trabajo en el Microgrupo (Trabajador/ra Social y Animador/ra Comunitario/a), pasan por el Equipo CEAS completo (Trabajador/ra Social y Animador/ra Comunitario/a y Auxiliares Administrativos), alcanzan al Equipo Multidisciplinar, se unen con otras profesionales de salud, educación, etc y llegan a la Comunidad.*

#### **4.- Es el Educador y la Educadora Social los profesionales que deberían formar parte en un futuro cercano de los Equipos de Acción Social de carácter Básico.**

Hace algún tiempo escribía un post en mi blog en relación a la necesidad de que los Educadores y Educadoras Sociales formasen parte de los Servicios Sociales y lo basaba en los siguientes argumentos:

- *Los ámbitos de intervención que delimitan las funciones de estos profesionales está en el trabajo personal (individual y familiar), el trabajo social comunitario y el trabajo en equipo y tareas institucionales.*
- *La nueva Ley de Servicios Sociales plantea como finalidad y objetivos generales el poder cubrir las necesidades básicas de los ciudadanos y ciudadanas de esta comunidad, pero con unos servicios sociales dirigidos a favorecer el desarrollo integral, la autonomía, la igualdad de oportunidades, etc, en general llegar a la integración plena de las personas, grupos y comunidades. Esos mismos objetivos y finalidad se conseguirán a través de fomentar los aspectos comunitarios como la convivencia, la cohesión social, la participación, el asociacionismo, la acción voluntaria y la solidaridad. Intervenir de modo que no se llegue a un proceso asistencialista de los Servicios Sociales.*
- *Hoy en día las necesidades y las demandas en los Servicios Sociales no son las mismas, pero tampoco iguales las mismas formas de intervenir para solucionarlas. Se trabaja mucho más desde la prevención, desde la intervención directa, con posibilidades de aplicar muchos recursos, con herramientas y estrategias de trabajo en las que se aplican las nuevas tecnologías, con un sin fin de posibilidades que piden a gritos un trabajo multidisciplinar en equipo.*
- *Los Educadores y Educadoras Sociales está formados en disciplinas tan importantes para la intervención social como es la animación comunitaria, la pedagogía social y de la diversidad, la psicología del desarrollo y de los grupos, la inserción sociolaboral, la educación para la salud, la orientación familiar, etc.*
- *Los cambios en las personas, en las familias, en los grupos y en las comunidades sólo son posibles gracias a una intervención socioeducativa, función que desarrollan y en la que se encuentran sobradamente preparados aquellas personas que han escogido la Educación Social como profesión y vocación.*

### 5.- Se desinfla la animación comunitaria.

Puede que todo lo que rodea a la animación comunitaria no se encuentre en su mejor momento y existan ciertas situaciones para reflexionar y poder cambiar:

- Las instituciones públicas han priorizado las **prestaciones económicas** y no las intervenciones de carácter integral en relación a las personas, familias, a los grupos, colectivos y a la misma comunidad.
- Los equipos de dirección no han querido o no han sabido **transmitir** a la clase política una nueva visión de los Servicios Sociales
- Muchos profesionales han perdido el tren, no han conseguido **adaptarse a los nuevos cambios**.
- Se ha producido **un aislamiento profesional**, han surgido pequeñas islas, algunas veces promovidas e intencionadas por las propias instituciones, y otras por la pereza de los y las profesionales.
- La falta de formación para el **reciclaje profesional** no es culpa sólo de las Instituciones para las que se trabaja, nuestra labor profesional debe tener un compromiso de formarnos a través de otras vías.
- No hemos sabido utilizar y aprovechar lo que nos ofrecen las **nuevas tecnologías**.

*Tal vez recordamos demasiado el pasado, lo que fue y podría haber sido. Estamos en otra realidad y debemos avanzar con propuestas de mejora. Con todo esto no podemos esperar a que nos ordenen, eso es obedecer, y necesitamos **crear e innovar**, para que las acciones que se desarrollan a través de un proceso de intervención comunitaria tengan el respaldo necesario y cumplan los objetivos marcados en el ámbito de los Servicios Sociales.*

**6.- Referencias bibliográficas.**

- Josep Vallés Herrero (2009), *Manual del Educador Social-Intervención en Servicios Sociales*, Madrid, Editorial Pirámide.
- Ley 7/2010, de 30 de agosto, por la que se regula la Renta Garantizada de Ciudadanía de Castilla y León.
- Decreto 6/2010, de 16 de diciembre, por el que aprueba el reglamento de desarrollo y aplicación de la Ley 7/2010, de 30 de agosto, que regula la Renta Garantizada de Ciudadanía de Castilla y León.
- Varios autores/as (1992), *Textos de Animación Comunitaria*, Valladolid, Junta de Castilla y León.
- Legislación (1995), *En materia de Acción Social*, Valladolid, Junta de Castilla y León.
- Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de *Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León*.
- Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de *Servicios Sociales de Castilla y León*.
- La Acción Social en Castilla y León (1988), *Documento Base*, Valladolid, Junta de Castilla y León.
- 1º Congreso Regional de Animación Comunitaria (1989), *Ponencias y comunicaciones*, Ayuntamiento de Salamanca.
- Varios autores/ras (2008), *Educación Social y Trabajo con la Comunidad*, Revista de Educación Social «RES».
- *El servicio de animación y desarrollo comunitario en el ámbito de los Servicios Sociales* (2005), Valladolid, Junta de Castilla y León.
- *Intervención Social II*, apuntes de la Diplomatura de Trabajo Social, León, 2ª Curso (2002-2003).
- *Intervención Comunitaria: Prevención, convivencia y mediación desde los CEAS*, 2012, Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León.



**EL SISTEMA UNIFICADO DE  
INFORMACIÓN SAUSS**

**D. José Méndez Llamazares**



## INTRODUCCIÓN

Hasta llegar a la situación actual de evolución de las herramientas informáticas utilizadas en los servicios sociales, las administraciones han pasado por distintas fases que son imprescindibles conocer para razonar y entender la causa por la que son tan necesarias. Por otra parte, nos permite ver, que la mayoría de los objetivos que se plantearon inicialmente siguen siendo válidos hoy en día.

Si hacemos un poco de memoria sabemos que desde la aprobación de la Constitución Española, en el año 1978, donde se establece que las Comunidades Autónomas, son las encargadas de desarrollar las políticas sociales, se produce una descentralización de estos servicios, generando un gran abanico de terminología utilizada, métodos de trabajo diferentes, diversidad de criterios, etc, que hacía muy difícil, cuando no imposible, la planificación, coordinación y evaluación general de los Servicios Sociales.

Como consecuencia de toda la evolución producida en los Servicios Sociales, tanto a nivel conceptual como a nivel de metodología de trabajo y de los instrumentos utilizados, se vio la necesidad de introducir en este campo las nuevas tecnologías, que permitieran la recogida de información mediante una herramienta en la que se llevara a cabo, al mismo tiempo, una homogeneización de los conceptos utilizados en los servicios sociales, sin olvidar, la cada vez más necesaria y complicada, transferencia de datos entre las distintas Administraciones que intervienen en su prestación.

Por otra parte para poder elaborar y aplicar las políticas sociales lo más eficazmente posible y en tiempos razonables se hace imprescindible contar con datos actualizados permanentemente lo que solo se consigue con las herramientas informáticas adecuadas.

También se venía observando durante los últimos años la necesidad de otorgarle a la documentación específica utilizada por los trabajadores/as sociales, la importancia que tiene en el desarrollo de nuestra labor.

Con todas estas cuestiones encima de la mesa nace la primera ficha social informatizada que en poco tiempo se transforma en “El Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS)”, que ha sido consecuencia y resultado del esfuerzo continuado de las distintas instituciones implicadas en el desarrollo y consolidación de los Servicios Sociales. Es un ejemplo de coordinación interadministrativa (Administración Central - Autonómica - Local).

La experiencia que se ha adquirido a lo largo de estos años, ha servido para que la herramienta haya evolucionado y mejorado de forma que respondiera mejor a las necesidades de los Trabajadores Sociales, facilitando nuestro labor diaria, además de dotarnos de otros instrumentos que nos permitan la gestión de las diversas tareas y

programas prestados desde los Centros de Acción Social, llegando hasta la situación actual en la que los distintos niveles de la administración tiene acceso y todos trabajamos en los mismos expedientes, con el mismo lenguaje y con los mismos criterios ante situaciones semejantes.

El diseño de las distintas versiones del SIUSS se llevó a cabo en los grupos de trabajo integrados por técnicos de Comunidades Autónomas y del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Además desde las Comunidades Autónomas implementaron diversas aplicaciones complementarias del programa, con el objeto de facilitar y adaptarlo a la normativa específica de sus programas.

A partir de 2006 la Comunidad Autónoma de Castilla y León decide desarrollar su propio sistema que, aunque utiliza la misma base del SIUSS, cambia por completo los métodos de trabajo, aplicaciones e incide mucho más en modificaciones estructurales del propio sistema, basándose más en la gestión que en el mero registro de datos, conformando así el SAUSS (Sistema Acceso Unificado a los Servicios Sociales)

La escasez de bibliografía que recoja toda esta evolución hace que sea complicado fijar con exactitud las fechas y contenidos. Solo se dispone de algunos manuales de las versiones anteriores de SIUSS y SAUSS y la memoria de las personas que, habiendo formado parte de esos grupos de trabajo, han querido compartir sus experiencias. Quiero agradecer los datos aportados por Jesús M<sup>a</sup> Barbera Navarro, actualmente Asesor de Gestión de Servicios Sociales del Servicio de Planificación y Evaluación, Secretaría General, de la Consejería de Sanidad y Política Social de la Comunidad de Murcia, que ha formado parte de los grupos de trabajo desde el principio; y a Miguel Ángel Lejárraga Gil, que en la actualidad es Jefe del Servicio de Atención a Usuarios del Área de Microinformática, S. G. de Tecnologías de la Información y Comunicaciones del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, que aunque se incorpora un poco más tarde ha sido uno de los pilares fundamentales en la evolución y mantenimiento del Sistema de Información.

El SIUSS forma parte de un proceso de elaboración de mejora continua, como sistema de información ha contado con la participación de muchos profesionales de los servicios sociales (a nivel nacional), y se ha consensuado como un sistema homogéneo para los profesionales de los Servicios Sociales de Atención Primaria en todo el territorio nacional.

Se dieron los primeros pasos para su elaboración ante la necesidad de conseguir un instrumento técnico y riguroso que recogiera la intervención profesional del Trabajador Social de los Servicios Sociales Básicos.

De esta forma surge en 1984 el acuerdo de colaboración entre el Ministerio de Trabajo y el Consejo General de Colegios de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales.

Se organiza un grupo de trabajo, formado por técnicos de los dos Organismos anteriores a los que se les suman los representantes de las Comunidades Autónomas, que van a ser los encargados del desarrollo de la Ficha Social Informatizada.

Los pasos posteriores más significativos han sido los siguientes:

- **1984.-** Se elabora la primera Ficha Social como fruto de un convenio entre la Dirección General de Acción Social y el Consejo General de Colegios de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales.  
Se aplica esta ficha en diversas Corporaciones Locales (en soporte papel) y a modo de prueba.
- **1985.-** El Consejo General de Trabajadores Sociales y Asistentes Sociales aporta, previo desarrollo en un seminario, la primera ficha social e informe social para poder ser informatizada y con los apartados que se cree deben contemplar.
- **1987.-** Se publica el libro *“Un modelo de Ficha Social. Manual de utilización de la Ficha Social”* Editorial S.XXI Colección Trabajo Social.
- **1989.-** Se analizan y debaten distintos soportes por el grupo de trabajo del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de Corporaciones Locales con participación de las Comunidades Autónomas y se propone la ficha social como herramienta.
- **1989-90.-** Después de elegida y elaborada la que se considera más apropiada, la Dirección General de Acción Social contrata la realización de un estudio de fiabilidad y recategorización del apartado de “Intervención social” de la ficha, a profesionales de la Universidad Complutense de Madrid.
- **1990.-** Se hace la presentación final en el grupo de trabajo del Plan Concertado. Se comienzan los contactos bilaterales con las CC. AA, reuniones con técnicos de las CC. AA, de la Federación Española de Municipios y Provincias y de la Dirección General de Acción Social del Ministerio de Trabajo.  
Después de estas reuniones quedan establecidos los criterios y conceptos que se van a utilizar en la Ficha Social (usuario, intervención, recursos aplicar, etc.)
- **1991.** Con los datos anteriores se procede a informatizar dicha ficha social y nace la primera versión del SIUSS que llega a implantarse en muy pocas Corporaciones en modo experimental.
- **1994.-** La Junta de Castilla y León suscribe el Convenio con el Ministerio de Asuntos Sociales, con el que se decide la implantación y difusión del SIUSS, primera versión (MULTIBASE), en su ámbito territorial. Se crea la Comisión de

Seguimiento del SIUSS (lo constituyen técnicos de Comunidades Autónomas del Ministerio). Esta Comisión de Seguimiento crea, a su vez, grupos de trabajo que han estado funcionando hasta la actualidad, han sido los que han trabajado las distintas versiones (modificaciones y ampliaciones del troncal) y módulos del SIUSS:

- **1995.-** La Junta de Castilla y León y las corporaciones locales de su ámbito competencial, firman el convenio por el que se establece y regula la implantación del SIUSS, así como el sistema de proceso de ficheros para la obtención de información agregada.  
A partir de entonces, paulatinamente se empiezan a instalar en los CEAS que es posible y en alguno se empieza a utilizar como método habitual de trabajo.  
Durante este tiempo y como consecuencia de las aportaciones del grupo de trabajo obtenidas de la experiencia de los Centros donde se recogen datos, se desarrolla la siguiente versión que se denomina SIUSS 2.0.1, introduciéndose las mejoras que se consideran y consensuan como necesarias y la propia aplicación admite.
- **1997.-** Se procede desde la Junta de Castilla y León a la implantación de esta nueva versión en todas sus Corporaciones.  
Este proceso, se alarga hasta **1999** en la mayoría de las corporaciones locales, que coincide con las primeras peticiones de datos estadísticos por parte de la Junta de Castilla y León.
- **2000.-** Durante este año la Junta de Castilla y León crea un grupo de trabajo formado por técnicos de todas las Corporaciones Locales y de la Gerencia de Servicios Sociales, con el fin de homogeneizar los criterios a utilizar en los registros que se realizan en el SIUSS.
- **2001.-** Desde este año, el grupo de trabajo también es el encargado del desarrollo del 4º nivel a utilizar en la nueva versión del programa que se estaba preparando. Este nivel corresponde a las prestaciones específicas autonómicas y se incorporan también la mayoría de las prestaciones concretas que las corporaciones locales proponen.
- Se implementa la primera versión en Visual Basic, esta versión la hace el departamento de informática del Ministerio.
- **2002.-** El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales comienza con la difusión e instalación de esta nueva versión: el SIUSS V3.0. que tiene muchas modificaciones importantes con respecto a la anterior.

- Módulo de Ayuda a Domicilio
- Actualización e introducción de nuevas variables (troncal)
- Seguimiento de Recursos aplicados
- Cita previa

En este mismo año el propio Ministerio prepara un grupo de formadores de la aplicación a nivel nacional, que van a ser los encargados de formar al resto de Trabajadores Sociales de todas las Corporaciones que tienen el sistema. De este grupo formo parte a propuesta de la Comunidad Autónoma y de los anteriores a propuesta de la Diputación Provincial de León.

- **2003.-** En la Comunidad Autónoma de Castilla y León se comienza a instalar y probar la versión, así como a dar los primeros cursos de formación para los Trabajadores/as Sociales.  
Se incluye el nivel Autonómico y se desarrollan, por parte de la Comunidad, dos aplicaciones, BAREMO y IMPRIME, que van a servir para facilitar la baremación del módulo de Ayuda a Domicilio y para la obtención de impresos a utilizar en algunas prestaciones (SAD, Teleasistencia, IMI y Protección a la Infancia).
- **2006.-** En las corporaciones locales, que es posible, se instala la nueva versión SIUSS V3.1.6 y se fueron cumplimentando paulatinamente las intervenciones profesionales realizadas en los CEAS por parte de los/as Trabajadores/as Sociales.
- **2007.-** Se migran todos los datos al nuevo sistema de trabajo de ámbito autonómico al SAUSS que es el utilizado en Castilla y León actualmente.

Desde entonces se han ido desarrollando mejoras y diversa versiones en las que se recogen todas las sugerencias que pueden hacer mejor el sistema y módulos que sirven para la gestión de prestaciones concretas (GPIF, Módulo de SAD, RGC)

## QUÉ APORTA EL SIUSS A LOS SERVICIOS SOCIALES

La definición que se repite en los distintos manuales dice :” El Sistema de Información de Usuarios (SIUSS) es el programa informático de desarrollo de la Ficha Social; que a su vez es un soporte documental que permite la recogida de los datos básicos del usuario de los servicios sociales, información necesaria para realizar una intervención profesional como respuesta a una demanda social, se configura a través de expedientes familiares y permite a los **trabajadores sociales de base** la gestión de los mismos.”

**Por tanto podemos decir que supone la informatización de los tres instrumentos específicos de los servicios sociales básicos: Historia Social, Ficha Social e Informe Social.**

Esta Ficha Social fue diseñada con una doble finalidad:

1. Conocer las características y perfil de los usuarios de los servicios sociales.
2. Posibilitar la evaluación del Sistema y facilitar la planificación.

Para conseguirlo era necesario idear una aplicación que cumpliera las siguientes exigencias que se reflejan gráficamente para que sea más fácil visualizar todo el conjunto:



### CONCEPTO DEL SIUSS

Hay que entenderlo como un soporte documental que permite a los trabajadores/as sociales de los CEAS a recoger los datos básicos, la obtención de información estadística de los mismos sobre los usuarios de Servicios Sociales y que facilita el desarrollo de nuestra labor diaria

Como característica se puede decir, que al objeto de homogeneizar la información entre la totalidad de profesionales que configuran el Sistema de Servicios Sociales a nivel nacional, utiliza variables ya homologadas: encuestas del INE, Plan Estadístico de Acción Social, variables laborales....., y de las definiciones aprobadas por las Comunidades autónomas en el marco del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de las Corporaciones Locales.

El Sistema ha sido diseñado para su utilización en las **Unidades de Trabajo Social de Zona de los Centros de Servicios Sociales, los CEAS en nuestro caso**, pero con las nuevas versiones se ha ido adaptando cada vez más a las necesidades planteadas y potenciando la metodología del trabajo de los grupos interdisciplinares.

A medida que se han desarrollado las nuevas versiones se incorporan mejoras como su funcionamiento en red permitiendo compartir al trabajador/a Social la toma de decisiones en equipo. Incluso la última: SIUSS V.5, ya puede funcionar en entorno Web lo que la hace mucho más ágil el acceso para todos los usuarios del sistema y compartir la información en tiempo real. (Actualmente está en fase de prueba)

### OBJETIVOS Y FINALIDADES

Si tenemos que el denominador común de los objetivos que componen el conjunto de los Servicios Sociales y la tarea propia del trabajo social es la cobertura de necesidades sociales, los objetivos específicos del SIUSS desde los inicios y su deseada utilidad inmediata han sido:

SIUSS.- objetivos específicos		
A CORTO PLAZO	MEDIO PLAZO	LARGO PLAZO
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agilizar la gestión</li> <li>• Facilitar el almacenamiento de datos</li> <li>• Identificar las problemáticas sociales</li> <li>• Recogida de necesidades y recursos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Detección de las necesidades</li> <li>• Reorganización de los recursos</li> <li>• Evaluación y planificación de los servicios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planificación, coordinación, impulso y evaluación de SSCC</li> <li>• Ordenación del crecimiento de los recursos sociales</li> <li>• Conocimiento de la evolución de las necesidades y adecuación de los recursos</li> </ul>

### ESTRUCTURA DEL SISTEMA

El SIUSS siempre ha estado estructurado en 4 niveles independientes pero interrelacionados entre sí, para el intercambio de información:

- **Equipos de Acción Social Básica: Unidad de Trabajo Social (UTS, CEAS)**
- **Centro de Servicios Sociales**
- **Comunidad Autónoma**
- **Ministerio**

La configuración del Sistema se realizó de forma **descendente** para la instalación y mantenimiento, mientras que el transporte de datos, se efectúa de forma **ascendente**.

### **EXPLOTACIÓN DE DATOS**

Sin lugar a dudas este es uno de los apartados más importantes de la aplicación, ya que es donde se va a apreciar el rendimiento que se puede obtener del trabajo que supone el cumplimentar todos campos que se presentan codificados a la hora de dar de alta un expediente..

Con toda la información obtenida, se podrá realizar:

- Estudios de necesidades y recursos.
- Reordenación y crecimientos de los recursos Sociales.
- Evaluación del Sistema.
- Impulso de los Servicios Sociales.

### **CASTILLA Y LEÓN CREA SU PROPIO SISTEMA: SAUSS (Sistema de Acceso Unificado a los Servicios Sociales)**

Con fecha 14 de diciembre de 2006 se aprobó la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, publicada en el BOE nº 299 de 15 de diciembre, mediante la que se crea un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia que responderá a una acción coordinada entre la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas y con la participación en su caso, de las Entidades locales.

Las Comunidades autónomas, en virtud de las competencias que les corresponden en materia de servicios sociales, ya tenían desarrollados sus propios sistemas y deben tomar la decisión de mantener los dos por separado o bien unificarlos.

Desde que tuvo conocimiento del borrador de la nueva Ley de dependencia, la Junta de Castilla y León, ha intentado integrar ambos sistemas para hacer operativo el derecho de las personas en situación de dependencia a las prestaciones sociales que necesitan; llevar

a la práctica el derecho de los ciudadanos a que el Sistema Público de Servicios Sociales les garantice condiciones de vida dignas y favorezca al máximo sus posibilidades, así como las de apoyo y de participación social.

El modelo elegido tiene en cuenta que nuestra red de acción social descansa en la propia Junta de Castilla y León, en sus corporaciones locales y entidades privadas con y sin ánimo de lucro. Por tanto trata de aprovechar la capacidad de la red existente de servicios sociales, optimizando todos los aspectos susceptibles de mejorar y procurando la interacción de todos los servicios y prestaciones disponibles, incluyendo los derivados de la aplicación de la Ley de Dependencia.

El SAUSS es un sistema vivo, que a lo largo de estos años ha continuado con su paulatina configuración, con el fin de ir introduciendo los nuevos módulos de gestión de servicios (GPIF para familia, RGC), mejorando los que ya están implantados o incorporando otras funciones encaminadas a la integración de las prestaciones propias de la dependencia, como la gestión de la ayuda a domicilio, teleasistencia o las prestaciones de promoción y prevención de la dependencia.

El SAUSS centraliza todos los datos a nivel de Comunidad Autónoma, evitando los efectos indeseados derivados de disponer de bases de datos independientes para cada una de las instalaciones. Como consecuencia de ello centraliza los datos estadísticos y aunque las corporaciones locales acceden a muchos de su competencia de momento resultan claramente insuficientes.

El sistema ha sido diseñado para su utilización por parte de los coordinadores de caso de los CEAS (Centros de Acción Social) así como por otros usuarios que podrán realizar distintas funciones de administración del sistema o explotación estadística de un conjunto determinado de datos y al que poco a poco se van sumando los diversos servicios de las Gerencias Territoriales para la gestión coordinada de los expedientes de su competencia y los compartidos con las corporaciones locales. A su vez, éstas también gestionan las prestaciones esenciales que les corresponden a través del SAUSS.

## **LO QUE APORTA EL SAUSS A LOS SERVICIOS SOCIALES**

Con la transición de SIUSS a SAUSS, lo que se ha pretendido es poder disponer de una potente herramienta informática que permita no solamente el registro de datos de la ficha social con fines estadísticos, sino también que ayude en la gestión de la tramitación completa de los expedientes de acceso a los servicios sociales y su integración con los de dependencia, introduciendo la gestión de procesos en nuestro sistema.

Es un instrumento que incluye el estándar estatal SIUSS y aprovecha todas las bases y tablas desarrolladas en él. Por tanto, todo no es nuevo y lo que ya existe, sirve como punto de partida para su implementación.

El SAUSS ha supuesto también un profundo cambio en el sistema organizativo de los servicios sociales de la comunidad autónoma, marcándose como meta conseguir que todas las administraciones implicadas en su desarrollo, gestionen el acceso y la provisión de las prestaciones sociales de una forma global, integrada y coordinada, por supuesto con todas las garantías jurídicas y que resulte con total transparencia para el ciudadano.

Este cambio se hace patente recogiendo en la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León, donde en la exposición de motivos, ya se menciona como una de las casusas que justifican esta nueva Ley, la configuración de un sistema unificado y una organización integrada del sistema de servicios sociales, dedicándole el TÍTULO III donde se establecen los conceptos generales por donde deben ir encaminadas las acciones que contribuyan a conseguir estos fines, marcando los procedimientos y líneas básicas a seguir.

## **OBJETIVOS DEL NUEVO MODELO ORGANIZATIVO**

Podemos diferenciar tres apartados principales donde se fijan los cambios que se creen más importantes y mejorables donde se asientan las bases de partida para el desarrollo de un sistema unificado que suponga un beneficio para los usuarios de los servicios, que permita rentabilizar mejor los esfuerzos de los distintos niveles de la administración y de los propios trabajadores/as sociales que, a fin de cuentas, son la parte más importante de todo este proceso ya que son ellos/as quienes aportan la mayoría de los datos al sistema y configuran la puerta de entrada a los servicios.

### ***Situación de partida del SAUSS:***

#### ***En cuanto al Ciudadano***

- El ciudadano llegaba a los servicios sociales a través de múltiples organismos: CEAS, Gerencia de S.S, ONG, etc.
- En cada uno de ellos atienden la parte para la que tienen competencia, por lo que no se puede tener una visión global de las necesidades del ciudadano.
- Los usuarios presentaban solicitudes diferentes en cada organismo, lo que conllevaba que se le hacían distintas valoraciones por cada profesional y le aplicaban un baremo diferente en cada sitio.
- El ciudadano tenía que hacer los trámites en cada organismo teniendo que desplazarse a ellos.

***En cuanto a los/as trabajadores/as Sociales***

- Cada técnico tenían la información parcial que le interesa para realizar sus competencias.
- Los Técnicos acudían a diferentes comisiones donde se realizaban las propuestas que cada organismo o área tiene asignada, aunque se trataran temas del mismo ciudadano.
- El control, análisis y la toma de decisiones, se hacían teniendo en cuenta la información heterogénea que provenía de diferentes lugares.
- Toda la organización de los Servicios Sociales estaba orientada a la gestión de las prestaciones.

***En cuanto a la Aplicación***

<b>SIUSS</b>	<b>SAUSS</b>
• Sin control de procesos	• Control por procesos
• Aplicación local por puesto	• Aplicación web
• Sin jerarquía de usuarios	• Jerarquía de roles y usuarios
• Sin integración	• Integración con otros sistemas
• Sin control de seguimientos	• Permite hacer seguimientos con revisiones: - Almacena seguimiento - De todas las prestaciones - Histórico de seguimientos
• Con diferentes aplicaciones: Imprime, Baremo SAD.	• Todos los informes se generan desde la misma aplicación
• Se trabaja con un solo expediente cada vez	• Permite trabajar con varias historias sociales a la vez

**OBJETIVOS DEL SAUSS QUE AFECTAN AL TRABAJO SOCIAL**

Entre los objetivos del SAUSS que afectan de una forma directa al desarrollo de las tareas que realiza los técnicos de servicios sociales relacionados con la administración podemos destacar los siguientes:

- 1) La unificación de todos los procedimientos de acceso y la gestión automatizada en las distintas administraciones públicas de la comunidad autónoma para personas dependientes, para la realización de actividades básicas o instrumentales de la vida diaria.
- 2) Integrar los procesos de provisión de las prestaciones sociales homogeneizando y simplificando la documentación.
- 3) El sistema de información es único
- 4) Gestionar mejor los procesos estando estos bien definidos, estandarizados y automatizados.
- 5) Integrar los datos comunes de todas las aplicaciones existentes y unifica los procesos y bases de datos de acceso a los servicios sociales.
- 6) Permitir e implementar la gestión de la documentación electrónica.
- 7) Permitir y posibilitar el intercambio de información entre las diferentes administraciones y el ciudadano, que ha de ser el centro de la gestión de los servicios sociales atendiendo a sus diferentes necesidades personalizadas.

## **EL ACCESO UNIFICADO A LOS SERVICIOS SOCIALES Y DEPENDENCIA**

El acceso unificado a los servicios sociales ha supuesto muchos cambios en la forma de enfocar y gestionar los recursos tanto para los ciudadanos como para los trabajadores/as sociales. La unificación de los sistemas existentes, especialmente en lo relativo a las prestaciones de dependencia, ha tenido como objetivo la máxima rentabilización de todos los recursos que, sobre todo en estos momentos de ajustes, es imprescindible acometer para no recortar más nuestro sistema de bienestar.

Si tenemos en cuenta los dictámenes del Observatorio de la Dependencia que emiten la Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales, el sistema está dando sus frutos ya que somos la Comunidad Autónoma con mejor nota global en los parámetros analizados.

Como cambios más significativos podemos destacar:

- Los ciudadanos acceden a cualquier servicio social con un único modelo de solicitud, un único modelo de informe social y un único baremo.
- El coordinador de caso (trabajador/a social) será su profesional de referencia para cualquier información que necesite.
- Las listas de espera de todos los servicios funcionan teniendo en cuenta el mismo baremo que se le ha aplicado al ciudadano.
- Se establece el PIA como método de trabajo para todos los profesionales y administraciones implicadas con el usuario.

- Los procesos de acceso a los servicios sociales están integrados entre sí e integran a todos los profesionales y administraciones implicadas.
- Siendo el procedimiento compartido, las resoluciones están coordinadas.
- Una única comisión mixta, compuesta por técnicos de la Gerencia de Servicios Sociales y de las Corporaciones Locales, revisa y valida todas las valoraciones.

## CONCLUSIÓN

Constatada la necesidad de conferir a la documentación específica, utilizada por los trabajadores/as sociales, la importancia que ha de tener en el desarrollo de nuestro trabajo dentro de las administraciones y que los servicios sociales cada vez son más exigentes con la elaboración de estudios rigurosos que permitan conocer las situaciones, perfiles de usuarios y hacer evaluaciones que se presentan a tiempo real, se convierte en imprescindible disponer de sistemas informáticos donde se puedan registrar todas nuestras tareas para ser utilizados en la consecución de estos fines.

Es indudable que la anotación de las actividades realizadas, orientaciones procuradas o recursos existentes utilizados, han de servir a todas las partes implicadas en estos procesos a estudiar, valorar y, cuando es posible, gestionar las demandas recibidas para poder proporcionarles respuesta y que sirvan, al mismo tiempo, para una mejor planificación que nos permita dirigir los esfuerzos y recursos hacia los sectores que más lo necesitan en cada momento.

Viendo, entonces, la utilidad de las herramientas informáticas en el trabajo social desde hace ya varios años, como queda reflejado en todo el contenido anteriormente expuesto, tampoco hay que olvidar los esfuerzos que se han tenido que hacer para que puedan evolucionar al mismo tiempo que las nuevas tecnologías, permitiendo cada vez mayores y mejores opciones en las aplicaciones, más eficientes e intuitivas, que han supuesto una gran ventaja para la adaptación a los continuos cambios en la legislación, en las políticas sociales y sobre todo el poder integrar nuestro trabajo con los equipos especializados que intervienen en los servicios sociales, permitiendo ver toda la documentación, que se pueda compartir, generada por cada uno de ellos, al igual que sucede con los expedientes que se comparten con otras administraciones.

También, como consecuencia de estas mejoras, ha sido posible la utilización de otras herramientas que resultan muy útiles para realizar nuestro trabajo. Sirva de ejemplo el bolígrafo digital, con el que los trabajadores/as sociales de los equipos de base, pueden realizar las valoraciones sociales y funcionales, permitiendo almacenar un buen número de ellas recogidas en las visitas domiciliarias y consiguiendo descargar toda esa información de una forma sencilla y rápida a los expedientes correspondientes.

Otro aspecto destacable es la ponderación, objetividad y equilibrio que se le ha dado al informe social en el SAUSS. Si bien en todos los recursos es concluyente, mención especial hay que hacer en los trámites de dependencia y sus prestaciones. Sirve para todas ellas aunque dependiendo en la tarea que lo vinculemos, la puntuación que genera es diferente y se convierte en determinante para la resolución de las prestaciones. Es decir, en función de lo que en el informe se marque o refleje, los usuarios van a tener o no derecho a las prestaciones y servicios de dependencia, evitando así diferentes interpretaciones por parte de los encargados de resolver los expedientes, ya que el sistema utiliza siempre los mismos criterios para la misma tramitación, lo que va a influir en la consecución de los objetivos de las prestaciones esenciales y unas valoraciones más justas.

Las administraciones y organismos implicados en los procesos disponen de la información en tiempo real del flujo de trabajo. Esto permite poder tomar decisiones de forma más rápida y evita esperas innecesarias, redundando en beneficio de los ciudadanos. Como aspecto a apuntar en el debe tenemos el no haber sido posible, todavía, la implantación de la firma digital de los documentos, que supondrá otro gran avance en la gestión de nuestra administración.

Todos estos aspectos hacen que en los servicios sociales del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, conceptuados como de primer y segundo nivel, actualmente no se conciba el desarrollo de nuestro trabajo separado de las herramientas e instrumentos informáticos. Hasta tal punto que si por cualquier causa no funciona el sistema, nos sentimos incapaces de hacer la mayoría de las tareas. Se han convertido, por tanto, en imprescindible. Curiosamente, no hace tantos años, el uso de estas aplicaciones e incluso el del propio ordenador, era fuertemente cuestionado por muchos técnicos de los servicios sociales tanto de base como de las direcciones y el rechazo a su utilización era mucho mayor al de los que creíamos que era positivo para nuestro trabajo.

En cualquier caso, teniendo en cuenta el ritmo de evolución de las nuevas tecnologías, es muy probable que en poco tiempo dispongamos de nuevos software y hardware, con aplicaciones que nos permitan realizar nuestras funciones de una forma más fácil, desde cualquier punto y con formatos mucho más manejables y sencillos, aunque esto dependerá de la dotación presupuestaria, muy tocada y cuestionada actualmente.

Sin embargo me gustaría constatar que, a pesar de todo, debemos ser cautos y celosos con nuestra metodología. Están muy bien estos avances en nuestra forma de trabajo y sin duda, especialmente en estos momentos, aquellos que suponga un ahorro de tiempo, de esfuerzos, económico, etc y que incidan positivamente en los usuarios de los servicios, pero de ningún modo debemos permitir que repercuta en **la calidad** de nuestro trabajo.

No podemos olvidar que todos los datos que recogemos y usamos en las herramientas informáticas, se obtienen en una o varias entrevistas realizadas con el usuario. La forma de prepararla, conducirla, la utilidad que tenga o para qué se va a vincular la información recogida no se debe alterar por el hecho de disponer de todos estos instrumentos. Por tanto no debemos dejarnos llevar por la aparente facilidad ofrecida y ser cuidadosos con nuestras técnicas propias y, sobre todo, con nuestra ética profesional, pues de ello va a depender la buena cumplimentación de algo tan importante en nuestro trabajo como una historia social, su ficha social y generar un informe social que ha de llevar parejo un buen diagnóstico, que sea objetivo, completo, claro, preciso, que sistematice la información y que concluya con una propuesta, que en muchos casos va a resultar determinante en las prestaciones a las que van a tener derecho los ciudadanos o en las medidas correctoras, entre otras cosas, que el técnico ha de plantear en el desarrollo de sus funciones.

Es muy importante no olvidar que **nunca debe prevalecer la importancia de los instrumentos utilizados en el desempeño de nuestro trabajo, sobre el contenido recogido en ellos.**

**BIBLIOGRAFÍA**

- 1.- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones (2002). *Manual SIUSS V3: Manual de la aplicación informática*. Madrid.
- 2.- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones (2006). *Manual SIUSS V3: Manual de la aplicación informática, versión 2006*. Madrid
- 3.- Junta de Castilla y León (2007). *Manual SAUSS I: Acceso Unificado a Servicios Sociales*. Valladolid.

LA COORDINACIÓN  
EN SERVICIOS SOCIALES  
Y LA PROTECCIÓN DE DATOS

D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Elena Puñal Román



Al abordar la coordinación, hablamos de comunicación entre profesionales, y lo habitual es que el contenido de esta comunicación incorpore información relativa a las personas con las que se interviene; por lo tanto estamos compartiendo o haciendo una comunicación o cesión de datos de carácter personal, es decir, la coordinación puede implicar la comunicación o cesión a terceros de datos de carácter personal. Siendo este, uno de los aspectos de mayor fragilidad desde la aplicación de la normativa de protección de datos, la coordinación se convierte entonces en objeto de mayor interés, y es por tanto, necesario asegurar unas buenas prácticas que se ajusten a las obligaciones legales que se deben cumplir.

Al hablar de coordinación, inmediatamente puede pensarse en coordinación interna y coordinación externa. En cualquiera de los casos, en este texto, se trata la coordinación que implique compartir, comunicar o ceder datos de las personas atendidas, dejando fuera de este análisis la coordinación, tanto interna como externa, que las entidades puedan llevar a cabo pero que no comporte tratamiento de datos personales.

Los textos jurídicos que se toman como referencia para el análisis aquí expuesto son la Ley Orgánica 15/1999 de Protección de Datos de Carácter Personal<sup>1</sup> (en adelante LOPD) y el Reglamento que la desarrolla, recogido en el Real Decreto 1720/2007<sup>2</sup> (en adelante Reglamento).

El punto de arranque que condiciona las decisiones posteriores que afectan al tratamiento de datos que lleva a cabo una entidad es determinar cuales son los canales de entrada de datos, como se tratan o manejan por parte del personal, y como salen de la entidad, al mismo tiempo que es preciso determinar también, qué ficheros hay en el servicio que contengan datos personales. Una de las primeras obligaciones que debe cumplir la entidad es registrar estos ficheros. Este registro puede llevarse a cabo directamente en la página Web de la Agencia Española de Protección de Datos (en adelante AEPD).

La AEPD es la entidad creada en España para velar por el cumplimiento de la normativa de protección de datos. En el Registro General de Ficheros de la AEPD tienen que notificarse los ficheros que se creen en cualquier entidad. El contenido de las inscripciones hace referencia a las características de los ficheros, concretamente:

---

1 Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal. Publicada en el BOE nº 298 del 14 de diciembre de 1999. Esta ley es la transposición en España de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24/10/1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y la libre circulación de estos datos. Publicada en el DOCE nº L 281, de 23 de noviembre de 1995.

2 Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal. Publicado en el BOE nº 17 del 19 de enero del 2008.

- Responsable del fichero, servicio o unidad ante el que pueden ejercitarse los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición
- Identificación, finalidad y usos previstos
- Origen y procedencia de los datos, colectivo de personas sobre los que se obtienen datos
- Tipos de datos, estructura y organización del fichero
- *Destinatarios de cesiones*
- Transferencias internacionales
- En el caso de ficheros de titularidad pública: disposición general de creación o modificación.

Los destinatarios de las cesiones son cruciales para realizar la coordinación, y es en este momento de registrar los ficheros, cuando se debe de precisar a que entidades o profesionales se podrán ceder datos. Cuestión muy relevante si se trata de coordinación externa con profesionales de otras entidades. Así, en servicios sociales a nivel municipal, lo normal es que en los destinatarios se contemple, organismos de la Administración pública, estatal, autonómica y local, entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro, empresas prestadoras de servicios, entre otros; de manera que se ajustaría a lo declarado, por ejemplo, la cesión de datos necesaria para la coordinación, que se efectúe entre estos servicios sociales y una ONG.

Los pilares fundamentales en donde se asienta una buena práctica profesional, desde la aplicación de la normativa de protección de datos son el consentimiento para el tratamiento de datos y la información al respecto sobre este tratamiento; en definitiva el consentimiento informado.

Dada la exigencia que plantea el Reglamento de desarrollo de la LOPD, al corresponderle al responsable del fichero o tratamiento la prueba de estas obligaciones<sup>3</sup>, se aconseja que este consentimiento informado se realice por escrito<sup>4</sup> con la firma de las personas afectadas. Esta es la forma más segura que garantiza la obtención del consentimiento

---

3 Reglamento:

Artículo 18. Acreditación del cumplimiento del deber de información.

1. El deber de información al que se refiere el artículo 5 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, deberá llevarse a cabo a través de un medio que permita acreditar su cumplimiento, debiendo conservarse mientras persista el tratamiento de los datos del afectado.

2. El responsable del fichero o tratamiento deberá conservar el soporte en el que conste el cumplimiento del deber de informar. Para el almacenamiento de los soportes, el responsable del fichero o tratamiento podrá utilizar medios informáticos o telemáticos. En particular podrá proceder al escaneado de la documentación en soporte papel, siempre y cuando se garantice que en dicha automatización no ha mediado alteración alguna de los soportes originales.

Artículo 12, punto 2. Prueba de la existencia del consentimiento

3. Corresponderá al responsable del tratamiento la prueba de la existencia del consentimiento del afectado por cualquier medio de prueba admisible en derecho.

informado. Ahora bien, es crucial que este consentimiento informado se diseñe acorde a lo declarado en el momento de registrar los ficheros.

Si no se cumple la obligación de informar, cuando se recaban datos del propio interesado constituye una infracción leve, y grave si se recaban de otra fuente. Si se tratan datos sin el consentimiento, cuando se requiera, de las personas afectadas, se trataría de una infracción grave. Pero esto se complica cuando nos encontramos en un supuesto de comunicación o cesión de datos, y si se tratan de datos sensibles<sup>5</sup> como salud, ya que sería una infracción muy grave; y ¿qué Informe Social no contiene datos relativos a salud, cuando es un epígrafe contemplado en cualquier informe?.<sup>6</sup>

Las obligaciones legales de informar y recabar el consentimiento, casi siempre inseparables, vienen recogidas fundamentalmente en los artículos 5 y 6 de la LOPD, y en los artículos del 12 al 19 del Reglamento.

*Artículo 5 de la LOPD: Derecho de información en la recogida de datos.*

*1. Los interesados a los que se soliciten datos personales deberán ser previamente informados de modo expreso, preciso e inequívoco:*

- a) De la existencia de un fichero o tratamiento de datos de carácter personal, de la finalidad de la recogida de éstos y de los destinatarios de la información.*
- b) Del carácter obligatorio o facultativo de su respuesta a las preguntas que les sean planteadas.*
- c) De las consecuencias de la obtención de los datos o de la negativa a suministrarlos.*
- d) De la posibilidad de ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición.*
- e) De la identidad y dirección del responsable del tratamiento o, en su caso, de su representante.*

De este contenido es del que se debe informar, y concretamente, la coordinación se relaciona directamente con los destinatarios de la información. Es decir, si trabajamos

---

4 La LOPD obliga que el consentimiento se recabe por escrito si se trata de datos sensibles relativos a ideología, afiliación sindical, religión y creencias, salvo excepciones contempladas en la Ley. Se requiere consentimiento expreso si son datos de origen racial, salud y vida sexual, y tácito para los datos que no sean sensibles.

5 Datos sensibles o datos especialmente protegidos (art. 7 de la LOPD): ideología, afiliación sindical, religión, creencias, origen racial, vida sexual y salud. Requieren medidas de seguridad de nivel alto al igual que los recabados con fines policiales sin consentimiento de las personas afectadas, y los derivados de actos de violencia de género.

6 Las sanciones que pueden imponerse, si se trata de ficheros de titularidad privada, son las siguientes: de 900 a 40.000 • si son infracciones leves, de 40.001 a 300.000 • si son graves, y de 300.001 a 600.000 • si son muy graves.

en un servicio, que para llevar a cabo la intervención, se comunican o ceden datos de carácter personal, a otro servicio, este debe figurar dentro de los destinatarios declarados en el registro, tal como se comentó anteriormente.

Respecto al consentimiento<sup>7</sup> de la persona afectada, la LOPD establece que *“El tratamiento de los datos de carácter personal requerirá el consentimiento inequívoco del afectado, salvo que la ley disponga otra cosa.*

El Reglamento refuerza este mandato legal precisando que:

*“El responsable del tratamiento deberá obtener el consentimiento del interesado para el tratamiento de sus datos de carácter personal salvo en aquellos supuestos en que el mismo no sea exigible con arreglo a lo dispuesto en las leyes.*

*La solicitud del consentimiento deberá ir referida a un tratamiento o serie de tratamientos concretos, con delimitación de la finalidad para los que se recaba, así como de las restantes condiciones que concurran en el tratamiento o serie de tratamientos.*

*Cuando se solicite el consentimiento del afectado para la cesión de sus datos, éste deberá ser informado de forma que conozca inequívocamente la finalidad a la que se destinarán los datos respecto de cuya comunicación se solicita el consentimiento y el tipo de actividad desarrollada por el cesionario. En caso contrario, el consentimiento será nulo”.*

Puede entenderse como otorgado el consentimiento para el tratamiento de los datos, por parte de la persona que acude voluntariamente a servicios sociales, y así lo recoge como ejemplo la *Guía para el Ciudadano* que la AEPD tiene en su página oficial<sup>8</sup>:

*“Sin embargo, hay casos en los que nuestros datos pueden tratarse sin nuestro consentimiento. Para las funciones propias de las Administraciones Públicas en el ámbito de sus competencias. Por eso, para tratar los datos personales por los servicios sociales de un Ayuntamiento, o para la gestión de los impuestos, no hace falta nuestro consentimiento”.* (pág. 10)

Esto pudiera parecer que nos liberaría de tener que cumplir con esta obligación, pero la realidad se impone de otra manera, ya que cuando una persona acude a servicios sociales aporta datos personales no solo de ella, sino de familiares y otras personas de su entorno, ¿Cómo se podría suponer entonces concedido el consentimiento, si es probable que desconozcan incluso que se están tratando sus datos? Pero además siempre permanece

---

7 En el artículo 10 del Reglamento se contemplan unos supuestos de excepción al consentimiento, para el tratamiento y cesión de datos, que se presentan en el Anexo 1.

8 [www.agpd.es](http://www.agpd.es)

la obligación de informar, tanto para la persona que presenta la demanda como para las terceras personas de las que se registran y tratan datos y que no aportan ellas directamente.

En este punto es necesario clarificar que, en el contexto de coordinación, el concepto de terceros puede hacer referencia a ceder datos a terceros, esto es, aportar datos de carácter personal a profesionales de otro servicio o entidad, y por otra parte, datos de terceros, puede referirse a datos de personas que no aportan directamente ellas, sino que se obtienen de la persona que presenta la demanda.

Esto último supone uno de los aspectos más difíciles de resolver en servicios sociales, y la normativa de protección de datos no entra realmente a precisar como abordar los datos de terceros, se limita a establecer en los puntos 4 y 5 del Artículo 5 LOPD, lo siguiente:

*“Cuando los datos de carácter personal no hayan sido recabados del interesado, éste deberá ser informado de forma expresa, precisa e inequívoca, por el responsable del fichero o su representante, dentro de los tres meses siguientes al momento del registro de los datos, salvo que ya hubiera sido informado con anterioridad, del contenido del tratamiento, de la procedencia de los datos, así como de lo previsto en las letras a), d) y e) del apartado 1 del presente artículo. No será de aplicación lo dispuesto en el apartado anterior cuando expresamente una Ley lo prevea, cuando el tratamiento tenga fines históricos, estadísticos o científicos, o cuando la información al interesado resulte imposible o exija esfuerzos desproporcionados, a criterio de la Agencia de Protección de Datos o del organismo autonómico equivalente, en consideración al número de interesados, a la antigüedad de los datos y a las posibles medidas compensatorias. Asimismo, tampoco regirá lo dispuesto en el apartado anterior cuando los datos procedan de fuentes accesibles al público<sup>9</sup> y se destinen a la actividad de publicidad o prospección comercial, en cuyo caso, en cada comunicación que se dirija al interesado se le informará del origen de los datos y de la identidad del responsable del tratamiento así como de los derechos que le asisten.”*

En definitiva se deja claro la obligación de informar siempre a todas las personas de las que se traten datos, pero no se aportan soluciones para hacer efectiva esta obligación que implica una situación de difícil y compleja aplicación sobre todo en el ámbito de los servicios sociales.

---

<sup>9</sup> No es necesario el consentimiento de la persona afectada si la información procede de *fuentes accesibles al público*: censo promocional, guías de servicios de comunicaciones electrónicas, listas de personas pertenecientes a grupos profesionales, diarios y boletines oficiales y medios de comunicación social.

El tema central, de la normativa de protección de datos, en el que puede enmarcarse la dinámica que conlleva la acción de coordinarse, es el de la comunicación o cesión de datos. Estos conceptos se definen en la LOPD como: “*Toda revelación de datos realizada a una persona distinta del interesado.*”, y en el Reglamento, como el “*Tratamiento de datos que supone su revelación a una persona distinta del interesado*”. Como se observa el Reglamento no aporta precisión a estos conceptos, sino que insiste solamente en las palabras clave: revelación, persona distinta e interesado.

El consentimiento es el pilar sobre el que se apoya una correcta actuación a la hora de comunicar o ceder información, así lo establece la LOPD en el apartado 1 del artículo 11:

*1. Los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado.*

El apartado 2 de este artículo recoge los supuestos en los que no sería necesario el consentimiento. En algunos de estos supuestos se encontrarían la emisión de un Informe Social desde servicios sociales básicos, dirigido al servicio de protección de menores, para informar sobre una situación de menores en desamparo, o bien el envío de un informe social al juzgado para comunicar el caso de una persona mayor en situación de gran dependencia y que carezca de la atenciones básicas.

*2. El consentimiento exigido en el apartado anterior no será preciso:*

- a) Cuando la cesión está autorizada en una Ley.*
- b) Cuando se trate de datos recogidos de fuentes accesibles al público.*
- c) Cuando el tratamiento responda a la libre y legítima aceptación de una relación jurídica cuyo desarrollo, cumplimiento y control implique necesariamente la conexión de dicho tratamiento con ficheros de terceros. En este caso la comunicación sólo será legítima en cuanto se limite a la finalidad que la justifique.*
- d) Cuando la comunicación que deba efectuarse tenga por destinatario al Defensor del Pueblo, el Ministerio Fiscal o los Jueces o Tribunales o el Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas. Tampoco será preciso el consentimiento cuando la comunicación tenga como destinatario a instituciones autonómicas con funciones análogas al Defensor del Pueblo o al Tribunal de Cuentas.*
- e) Cuando la cesión se produzca entre Administraciones Públicas y tenga por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos o científicos.*

- f) *Cuando la cesión de datos de carácter personal relativos a la salud sea necesaria para solucionar una urgencia que requiera acceder a un fichero o para realizar los estudios epidemiológicos en los términos establecidos en la legislación sobre sanidad estatal o autonómica.*

De los puntos siguientes del artículo 11 de la LOPD, destacar el 3, que hace hincapié en la exigencia de que la persona afectada tiene que tener una información clara sobre la finalidad para la cual se ceden los datos:

- 3. Será nulo el consentimiento para la comunicación de los datos de carácter personal a un tercero cuando la información que se facilite al interesado no le permita conocer la finalidad a que destinarán los datos cuya comunicación se autoriza o el tipo de actividad de aquél a quien se pretenden comunicar.*
- 4. El consentimiento para la comunicación de los datos de carácter personal tiene también un carácter de revocable.*
- 5. Aquél a quien se comuniquen los datos de carácter personal se obliga, por el solo hecho de la comunicación, a la observancia de las disposiciones de la presente Ley.*
- 6. Si la comunicación se efectúa previo procedimiento de disociación, no será aplicable lo establecido en los apartados anteriores.*

Mención aparte merece comentar la figura del “Encargado de tratamiento”, que se define en el Reglamento como:

*“La persona física o jurídica, pública o privada, u órgano administrativo que, solo o conjuntamente con otros, trate datos personales por cuenta del responsable del tratamiento o del responsable del fichero, como consecuencia de la existencia de una relación jurídica que le vincula con el mismo y delimita el ámbito de su actuación para la prestación de un servicio. Podrán ser también encargados del tratamiento los entes sin personalidad jurídica que actúen en el tráfico como sujetos diferenciados.”*

Es habitual que para la prestación de servicios a nivel municipal se contraten empresas que necesitan, para realizar dicha prestación, tratar datos de carácter personal de las personas que son atendidas. En estos casos, es necesario que esta relación se plasme por escrito, en un contrato específico o bien con cláusulas apropiadas en el mismo contrato de prestación del servicio. En estos supuestos está justificado que se faciliten los datos de las personas a las que se les prestarán los servicios. A continuación se expone el artículo de la LOPD que regula esta relación.

*Artículo 12. Acceso a los datos por cuenta de terceros*

*“1. No se considerará comunicación de datos el acceso de un tercero a los datos cuando dicho acceso sea necesario para la prestación de un servicio al responsable del tratamiento.*

*2. La realización de tratamientos por cuenta de terceros deberá estar regulada en un contrato que deberá constar por escrito o en alguna otra forma que permita acreditar su celebración y contenido, estableciéndose expresamente que el encargado del tratamiento únicamente tratará los datos conforme a las instrucciones del responsable del tratamiento, que no los aplicará o utilizará con fin distinto al que figure en dicho contrato, ni los comunicará, ni siquiera para su conservación, a otras personas.*

*En el contrato se estipularán, asimismo, las medidas de seguridad a que se refiere el artículo 9 de esta Ley que el encargado del tratamiento está obligado a implementar.*

*3. Una vez cumplida la prestación contractual, los datos de carácter personal deberán ser destruidos o devueltos al responsable del tratamiento, al igual que cualquier soporte o documentos en que conste algún dato de carácter personal objeto del tratamiento.*

*4. En el caso de que el encargado del tratamiento destine los datos a otra finalidad, los comunique o los utilice incumpliendo las estipulaciones del contrato, será considerado, también, responsable del tratamiento, respondiendo de las infracciones en que hubiera incurrido personalmente”.*

Hasta ahora se han comentado dos de los puntos más complejos de nuestro ejercicio profesional en la aplicación de la normativa de protección de datos, como son el tratamiento de datos de terceros y la cesión de información. Estos se presentan de manera especialmente complicada en el tema de la coordinación en servicios sociales. Ahora bien, tampoco está exenta la coordinación, de otra de las grandes dificultades de aplicación de la normativa de protección de datos, que es el principio de calidad de los datos, en cuanto que no pueden ser excesivos con respecto a la finalidad por la que se recabaron. De aquí la dificultad que surge de adecuar la información precisa y pertinente al objeto de la coordinación, es decir, que de la información que posean dos profesionales que tienen que coordinarse para intervenir conjuntamente en un caso, tienen que limitar sus comunicaciones a la información que deben conocer ambas partes para llevar a cabo las intervenciones correspondientes a cada uno.

Una vez presentados los aspectos esenciales para analizar desde la perspectiva de la protección de datos el tema de la coordinación, pasemos a reflexionar en torno a las vías que en servicios sociales se emplean para canalizarla.

Los canales más habituales para llevar a cabo la coordinación son:

- a) Reunión de equipo
- b) Reunión con profesionales externos
- c) Emisión de Informes Sociales
- d) Documento de hoja de derivación
- e) Gestión telefónica
- f) Nuevas tecnologías: e-mail entre profesionales.

a) Reunión de equipo

La reunión de trabajo es una de los medios de operativizar la coordinación. En el ámbito de la entidad, la coordinación interna de un equipo interdisciplinar es fundamental para el desarrollo de las intervenciones y prestación de servicios que se oferten. En el contexto de una reunión de trabajo, en donde diferentes profesionales intercambian información relativa de los casos tratados, es clave la declaración de “usuarios” que la entidad hubiese realizado. Para explicar esto, es preciso aclarar que en el marco normativo de la protección de datos “usuario”, significa sujeto o proceso autorizado para acceder a datos o recursos, por ejemplo las/os trabajadoras/es sociales tienen que figurar como usuarios de los ficheros que contengan los expedientes de sus casos. Las personas atendidas, titulares de los datos que son registrados y tratados, se denominan “personas afectadas” o “interesadas”.

La entidad tiene la obligación de elaborar el Documento de Seguridad<sup>10</sup>, y en este, hay que determinar quienes son usuarios de cada uno de los ficheros registrados, esto es quien está autorizado para acceder a estos ficheros. Esta identificación de usuarios está condicionada a que esté justificado que para el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas, sea necesario acceder a los datos de los ficheros. Por eso es importante, si entra personal nuevo incorporarlo a los usuarios si tiene que tratar los datos de los ficheros. Por lo tanto, en estos casos, se trataría sencillamente de compartir información para valorar, programar y llevar a cabo una intervención, ajustándose a la normativa. Si por el contrario, otros profesionales del servicio no figuran como usuarios con acceso permitido a los ficheros en cuestión, si se trataría de una comunicación o cesión y por tanto las personas afectadas deben estar informadas de este extremo y consentir, o estar

---

10 Documento de Seguridad: documento que recoge las medidas de índole técnica y organizativa acorde a la normativa de seguridad vigente que es de obligado cumplimiento para el personal con acceso a los datos de carácter personal.

amparado en algunos de los supuestos de exención del consentimiento. Pero además, expertos en protección de datos hacen hincapié que el hecho de compartir información debe fundamentarse siempre en la implicación de los profesionales en el caso, es decir, debe estar justificado el acceso a los mismos por el hecho de intervenir en el mismo.

#### b) Reunión con profesionales externos

Respecto a la coordinación externa a través de reuniones con otros profesionales, debe partirse de la obtención del consentimiento informado al inicio del establecimiento de la relación profesional por parte de las personas afectadas, y en este consentimiento informado tienen que figurar, como destinatarios, estas entidades en las cuales trabajan los profesionales con los que se celebra la reunión; si no fuese así, tal como se expuso anteriormente, hay que informar y obtener el consentimiento para esta comunicación o cesión, o estar en un supuesto de exención.

#### c) Emisión de Informes Sociales

El Informe Social como canal de comunicación interprofesional es un instrumento clave para la coordinación, ya que puede utilizarse para derivar un caso y aportar la información necesaria a la entidad receptora. En otras ocasiones, tiene la finalidad de ofrecer la información que precisa la entidad solicitante para llevar a cabo la intervención en un caso. En cualquier supuesto contiene siempre datos de carácter personal y constituye una cesión o comunicación de datos a terceros, a efectos de la normativa de protección de datos.

El *motivo* concreto por el que se emite un Informe Social es el que orienta la elaboración de su contenido. Desde el encabezamiento hasta la valoración profesional, y si procede, hasta la propuesta de intervención, el motivo del informe es el referente que guía la redacción de todos sus apartados.

#### Cabecera del Informe Social

INFORME SOCIAL	
INSTITUCIÓN:	
INFORME EMITIDO POR:	Nº COLEGIADA:
FECHA:	
DIRIGIDO A :	/SOLICITADO POR:
<b>MOTIVO DEL INFORME:</b>	
Fuentes de información:	

Es crucial que el motivo expresado en el Informe Social se ajuste a la finalidad declarada por la que se tratan datos, o bien, encontrarse de nuevo en un supuesto de exención del consentimiento para la comunicación o cesión.

Para garantizar una buena práctica de emisión de Informes sociales deben darse unas condiciones:

- La solicitud debe hacerse por escrito, identificando inequívocamente quién hace la solicitud e indicando el motivo por el que se solicita (si es urgente: que hagan la solicitud por correo electrónico o FAX).
- Si se recoge en norma que su emisión es obligatoria, hacer referencia a la norma.
- Si existe expediente abierto, y por tanto Historia Social, comprobar si con los datos que constan en el expediente (Historia Social, Hojas de seguimiento, etc) puede elaborarse el Informe social que solicitan.
- Partiendo de la existencia del *consentimiento informado*, que cubre este *motivo* (finalidad), se informa a las personas afectadas de la emisión de dicho informe.
- Si existe expediente, pero el motivo por el que se solicita es una finalidad diferente a la recogida inicialmente en el consentimiento informado, debe cumplirse las dos obligaciones: informar y recabar consentimiento para esta nueva finalidad.
- Si no existe expediente, lo adecuado sería abrirlo primero obteniendo el consentimiento informado.

Es importante recordar al receptor del Informe Social el cumplimiento de la normativa de protección de datos, y al mismo tiempo se cumple también con el Código Deontológico del Trabajo Social<sup>11</sup>, que establece en el artículo 53 como un deber del/a trabajador/a social relativo a la cesión de información y advertencia de confidencialidad lo siguiente:

*“El/a profesional de trabajo social, siempre que remita o traslade información indicará por escrito, si fuera necesario, al receptor/a, que esta es confidencial y que solo puede utilizarse para el fin solicitado, pudiendo existir responsabilidad en caso contrario. ...”*

A continuación se presenta un ejemplo de modelo de cláusula que cumple la finalidad de recordar este carácter confidencial del Informe Social y su uso para el fin indicado.

*La información aportada en este Informe Social sirve a la finalidad recogida en el motivo del mismo, y que figura en la cabecera de este. Su elaboración y emisión*

---

<sup>11</sup> Aprobado de forma unánime por la Asamblea General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales en su sesión extraordinaria del 9 de junio de 2012

*cumple los preceptos de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (BOE nº 298, de 14 diciembre de 1999), y el Reglamento que la desarrolla, recogido en el Real Decreto 1720/2007 (BOE nº 17, de 19 de enero de 2008) fundamentalmente en lo que respecta al deber de información y de consentimiento de las personas afectadas. Los destinatarios de este informe están obligados por ley a mantener la necesaria confidencialidad y adoptar las medidas de seguridad oportunas para su protección.*

#### d) Hoja de Derivación

La hoja de derivación es un soporte documental que en algunos servicios utilizan para derivar un caso a otro servicio, con el que puede mantenerse una coordinación permanente o bien puntual. Este documento implica la comunicación o cesión de datos a un tercero, y lo correcto sería que lo firmasen las personas afectadas, y se entregase un ejemplar a las mismas, otro para la entidad destinataria y otro para guardar en el expediente del caso en el fichero de la entidad emisora. Por estos motivos, y siendo además un documento impreso, tiene que incluir la cláusula obligatoria que establece el punto 2 del artículo 5 de la LOPD, por tanto deben figurar los datos que se indican en el punto 1 del mismo artículo.

A continuación se presenta un modelo estándar, para ilustrar el diseño de este documento, al que se le incorpora un ejemplo de cláusula informativa, que cumple varias funciones. La primera, la obligación legal que establece el artículo 5 de la LOPD, la segunda función es la de recordar al receptor el carácter confidencial de la información aportada en este documento, y la tercera es la de recabar el consentimiento.

## Ejemplo de modelo de Hoja de derivación

<i>(Entidad)</i>	
<b>Servicio y/o profesional que deriva el caso:</b> _____	
<b>Dirigido a:</b> _____	
<b>Datos de la persona derivada:</b>	
*Apellidos: _____	*Nombre: _____
Fecha de nacimiento: _____	Sexo: _____ EC: _____
*DNI / Pasaporte / NIE _____	Nacionalidad: _____
Dirección: _____	
_____	
Localidad: _____	C.P.: _____ Provincia: _____
*Telfs. personales: _____ / _____	Telf. Trabajo: _____
*Personas y Telfs. de contacto: _____	
E-mail: _____ / _____	
<b>*Motivo de la derivación:</b> _____	
_____	
Firma de la persona derivada	Firma del/a Trabajador/a Social
Lugar y fecha	
<p><i>En cumplimiento con lo dispuesto en la Ley 15/1999 de 13 de diciembre (BOE nº 298, 14-2-1999), se INFORMA que los datos aportados en este documento se incorporan al fichero denominado "PERSONAS ATENDIDAS EN SERVICIOS SOCIALES" cuya finalidad es la atención social, seguimiento y gestión de recursos sociales. El destinatario de esta información es la Unidad de Atención a Drogodependencias. Es de carácter obligatorio aportar los datos solicitados señalados con un asterisco. La negativa a suministrarlos implicaría la imposibilidad de derivación al servicio mencionado. Los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, pueden ejercitarse ante el responsable del tratamiento, en la dirección xxx/yyy/zzz..</i></p> <p><i>El receptor de esta información está obligado por ley a mantener la necesaria confidencialidad y adoptar las medidas de seguridad oportunas para su protección, conforme a lo establecido en la Ley 15/1999 de Protección de Datos de Carácter Personal y en el Reglamento de desarrollo (Real Decreto 1720/2007).</i></p> <p><i>Con la cumplimentación y firma de este documento se otorga el consentimiento para el tratamiento de los datos aportados.</i></p>	

## e) Gestión telefónica

La gestión telefónica que, en el ejercicio profesional diario, las/os trabajadoras/es sociales efectúan, sea quizás, el medio más utilizado para las intercomunicaciones continuas que conlleva la coordinación. Es probable que no seamos conscientes del volumen de gestión que podemos resolver por teléfono, pero al mismo tiempo, es posible que no seamos también totalmente conscientes del tratamiento que se hace de datos fuera de la expresión del consentimiento de la persona afectada y de haberla informado para ello. Seguro que siempre lo haríamos por un beneficio de las personas que atendemos, para que no tenga que acudir al otro servicio, para agilizar una solicitud, etc. Pero hacer algo que favorezca a las personas afectadas, no significa hacer lo correcto, y esto es lo que puede ocurrir si tenemos en cuenta la normativa de protección de datos.

Cuando hablamos con otro profesional sobre un caso, para que nos aporte su valoración, debemos pensar siempre si tenemos el consentimiento de las personas afectadas y cumplido el deber de información para revelarles datos de carácter personal. Otra forma de proceder, es consultar con otro profesional un caso sin revelar datos de carácter personal que identifiquen a las personas afectadas. Esta puede ser una práctica aconsejable, en cualquier situación, incluso cuando se trabaja en equipo. Si un compañero de equipo no interviene directamente en el caso, puede entenderse que es una cesión, por tanto incluso en estos casos, expertos en el tema aconsejan tratar el caso sin revelar datos identificativos.

Debe hacerse un buen uso de los contactos telefónicos que se mantengan con otros profesionales, y acordar oportunamente los términos de la conversación, de forma que ambas partes tengan claro que información está contrastada y puede ser tratada, o bien que datos no lo están o son subjetivos y no debieran ser tratados por la otra parte.

## f) Nuevas tecnologías: a-mail entre profesionales.

Cada vez es más frecuente la comunicación entre profesionales a través del correo electrónico, como medio ágil y cómodo de contactar, intercambiar información y en definitiva, efectuar las acciones de coordinación. Todos los aspectos comentados anteriormente se aplican también a esta forma de comunicación, pero además deben observarse otras condiciones derivadas de ser un tratamiento automatizado de datos, como son, claves de acceso al ordenador, cláusula informativa en el correo enviado, etc.

Como reflexión final, pensemos que en nuestro ejercicio profesional llevamos a cabo coordinación de forma consciente, pero sin embargo, puede que no seamos conscientes de actos de coordinación que impliquen cesión de datos. Por ejemplo, desde una coordinación plena que podría reflejarse en el supuesto de elaboración conjunta de una

programación de intervención en un caso desde dos servicios pertenecientes a diferentes entidades, hasta conversaciones telefónicas entre ambos servicios para abordar aspectos puntuales no contemplados previamente. En ambas situaciones se produce un flujo de información, y recuérdese que la mejor garantía de llevar a cabo una coordinación conforme a los preceptos normativos de la protección de datos de carácter personal, es realizar el tratamiento de la información manejada, dentro de los márgenes que establezca el consentimiento informado que las personas afectadas otorguen; y en el momento de la cesión, preguntarse siempre: “qué datos, para qué finalidad y a quién”.

### **Bibliografía**

Agencia Española de Protección de Datos (2011). *El derecho fundamental a la protección de datos. Guía para el Ciudadano*. Recuperado el 28 de enero de 2013 de [http://www.agpd.es/portalwebAGPD/canaldocumentacion/publicaciones/common/Guias/GUIA\\_CIUDADANO\\_OK.pdf](http://www.agpd.es/portalwebAGPD/canaldocumentacion/publicaciones/common/Guias/GUIA_CIUDADANO_OK.pdf)

Consejo General del Trabajo Social (2012). *Código deontológico del Trabajo Social*. Madrid: Autor.

*Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal*. Boletín Oficial del Estado, 298 de 14 de diciembre de 1999.

*Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal*. Boletín Oficial del Estado, 17, de 19 de enero de 2008.

Salgado, V. (2013). *Protección de datos, comercio electrónico, firma digital, propiedad intelectual y cibercrimen*, [Blog]. Recuperado de <http://blogs.lavozdegalicia.es/victorsalgado/>

Salgado, V. (2013). *La normativa sobre la protección de datos: su incidencia en el ámbito del Trabajo Social*. Documento sin publicar. Santiago de Compostela: Autor.

### Anexo 1

#### **Artículo 10 del Reglamento: Supuestos que legitiman el tratamiento o cesión de los datos.**

1. Los datos de carácter personal únicamente podrán ser objeto de tratamiento o cesión si el interesado hubiera prestado previamente su consentimiento para ello.

2. No obstante, será posible el tratamiento o la cesión de los datos de carácter personal sin necesidad del consentimiento del interesado cuando:

a) Lo autorice una norma con rango de ley o una norma de derecho comunitario y, en particular, cuando concurra uno de los supuestos siguientes:

El tratamiento o la cesión tengan por objeto la satisfacción de un interés legítimo del responsable del tratamiento o del cesionario amparado por dichas normas, siempre que no prevalezca el interés o los derechos y libertades fundamentales de los interesados previstos en el artículo 1 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre.

El tratamiento o la cesión de los datos sean necesarios para que el responsable del tratamiento cumpla un deber que le imponga una de dichas normas.

b) Los datos objeto de tratamiento o de cesión figuren en fuentes accesibles al público y el responsable del fichero, o el tercero a quien se comuniquen los datos, tenga un interés legítimo para su tratamiento o conocimiento, siempre que no se vulneren los derechos y libertades fundamentales del interesado.

No obstante, las Administraciones públicas sólo podrán comunicar al amparo de este apartado los datos recogidos de fuentes accesibles al público a responsables de ficheros de titularidad privada cuando se encuentren autorizadas para ello por una norma con rango de ley.

3. Los datos de carácter personal podrán tratarse sin necesidad del consentimiento del interesado cuando:

a) Se recojan para el ejercicio de las funciones propias de las Administraciones públicas en el ámbito de las competencias que les atribuya una norma con rango de ley o una norma de derecho comunitario.

b) Se recaben por el responsable del tratamiento con ocasión de la celebración de un contrato o precontrato o de la existencia de una relación negocial, laboral o administrativa de la que sea parte el afectado y sean necesarios para su mantenimiento o cumplimiento.

c) El tratamiento de los datos tenga por finalidad proteger un interés vital del interesado en los términos del apartado 6 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre.

4. Será posible la cesión de los datos de carácter personal sin contar con el consentimiento del interesado cuando:

a) La cesión responda a la libre y legítima aceptación de una relación jurídica cuyo desarrollo, cumplimiento y control comporte la comunicación de los datos. En este caso la comunicación sólo será legítima en cuanto se limite a la finalidad que la justifique.

b) La comunicación que deba efectuarse tenga por destinatario al Defensor del Pueblo, el Ministerio Fiscal o los Jueces o Tribunales o el Tribunal de Cuentas o a las instituciones autonómicas con funciones análogas al Defensor del Pueblo o al Tribunal de Cuentas y se realice en el ámbito de las funciones que la ley les atribuya expresamente.

c) La cesión entre Administraciones públicas cuando concurra uno de los siguientes supuestos:

Tenga por objeto el tratamiento de los datos con fines históricos, estadísticos o científicos.

Los datos de carácter personal hayan sido recogidos o elaborados por una Administración pública con destino a otra.

La comunicación se realice para el ejercicio de competencias idénticas o que versen sobre las mismas materias.

5. Los datos especialmente protegidos podrán tratarse y cederse en los términos previstos en los artículos 7 y 8 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre.

En particular, no será necesario el consentimiento del interesado para la comunicación de datos personales sobre la salud, incluso a través de medios electrónicos, entre organismos, centros y servicios del Sistema Nacional de Salud cuando se realice para la atención sanitaria de las personas, conforme a lo dispuesto en el Capítulo V de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud.

EL SINDROME DE BURNOUT  
EN LOS PROFESIONALES  
DEL TRABAJO SOCIAL

D<sup>a</sup> Ana Isabel Rodríguez García



## **INTRODUCCIÓN.**

Los 25 años de implantación de los Servicios Sociales Básicos en Castilla y León y los actuales cambios producidos en nuestra sociedad, nos obliga en cierto modo, a conocer y analizar cuál es la situación de los/las Trabajadores Sociales en su quehacer profesional, ya que se trata de una profesión donde la relación de ayuda es constante, directa y continua y cuya experiencia individual debe de ser considerada inserta en un contexto de complejas relaciones.

Mi experiencia como Trabajadora Social en la Sanidad Pública me ha permitido comprobar que los/las profesionales de ayuda que intervienen en la atención directa con pacientes/usuarios, ponen de relieve el desgaste emocional, psíquico, físico y social que experimentan a consecuencia de su relación profesional. El resultado podría ser un agotamiento de la energía experimentado por ellos/as cuando se sienten abrumados por los problemas de sus usuarios y/o de las relaciones laborales con sus compañeros/as y personal directivo que podría ser descrito como Síndrome de Burnout.

Los/las profesionales del Trabajo Social mantienen una relación muy estrecha con sus usuarios y se encuentran involucrados en complejas situaciones sociales, teniendo que lidiar con conflictos familiares prolongados a los que tienen que hacer un seguimiento durante largos periodos de tiempo, mientras que su actividad posee escaso reconocimiento social y laboral, desarrollándose la mayoría de las veces con la falta de recursos adecuados.

Todo ello me provocó la necesidad de conocer el grado de estrés laboral que podrían presentar estos profesionales, llevando a cabo un estudio de investigación sobre los/las Trabajadores Sociales, en este caso de la Sanidad Pública en la provincia de León, pero que podría ser extrapolable a otros ámbitos de intervención de los Servicios Sociales Básicos

Este estudio se basó en el análisis de las variables del cansancio emocional, la despersonalización y la realización personal establecidas en el cuestionario «Maslach Burnout Inventory» utilizado para medir el nivel de Burnout en otras investigaciones, junto con otras variables sociodemográficas que me permitieron conocer y analizar las situaciones personales y laborales de estos/as profesionales, para poder actuar sobre ellas y mejorar su calidad laboral, así como el servicio que prestan a sus usuarios e instituciones en las que trabajan, ya que solo desde el conocimiento de las situaciones laborales y profesionales de los propios actores implicados se puede llegar a conocer cuál es el verdadero motivo de desgaste profesional en los trabajadores Sociales

**PALABRAS CLAVE:**

Trabajo Social y Asistencia Sociosanitaria, Profesionales del Trabajo Social Sanitario y Síndrome de Burnout.

**DESARROLLO.****TRABAJO SOCIAL Y ASISTENCIA SOCIOSANITARIA.**

El Social Work Dictionary define el Trabajo Social como «*la ciencia aplicada a ayudar a las personas a lograr un nivel efectivo de funcionamiento psicosocial*».

Por otra parte la Organización Mundial de la Salud define el concepto de salud (1948) como «*El estado de completo bienestar físico, psicológico y social del ser humano y no solamente la ausencia de enfermedad o discapacidad*». Esto supuso un importante avance sobre concepciones anteriores que reducían la salud a la ausencia de enfermedad e introdujo la necesidad de tener en cuenta los aspectos psicológicos y sociales además de los físico o somáticos.

Con lo cual se puede extraer la conclusión de que el Trabajo Social tiene como finalidad última la de ayudar a los seres humanos (individuos, grupos y comunidades) a lograr su máximo desarrollo psicosocial, motivo por el cual el Trabajo Social debe de intervenir en cualquiera de las áreas que afectan al desarrollo psicosocial del ser humano y debe de ser considerado una disciplina científica y una actividad profesional.

Haciendo un desarrollo histórico sobre el Trabajo Social en España se podría afirmar que fue en líneas muy generales parecido al del resto de los países, aunque mucho más ralentizado debido a circunstancias sobre todo políticas. El Trabajo Social como actividad profesional comenzó en España durante la II República y al igual que en muchos otros países fue un Médico el Doctor Roviralta quien impulsó la creación de la primera Escuela de Trabajo Social en Barcelona en el año 1932. Con la guerra civil de 1936 se frenaron la creación de nuevas escuelas, así como la evolución de la profesión. Durante las décadas de los años 40 y 50 poco a poco se fue imponiendo la figura del Trabajador Social como profesional encargado de los aspectos socioeconómicos que presentaban los colectivos más desfavorecidos que acudían a los hospitales y ambulatorios de la Seguridad Social; pero no fue hasta el año 1960 cuando se reconoció, por fin, la necesidad de los profesionales del Trabajo Social, acordando convocar oposiciones libres para Asistentes Sociales que se integrarían a partir de ese momento en las plantillas de los Hospitales Generales y Psiquiátricos.

A finales de los años 70 y principios de los 80, surgieron los Centros Municipales de Salud en los barrios y zonas metropolitanas de las grandes ciudades; en ellos se trabajaba

con actividades de prevención y educación para la salud con grupos de riesgo (infancia, mujer, minorías étnicas, familia, toxicómanos etc.), desarrollando programas llevados a cabo por los/as Trabajadores Sociales junto con otros profesionales.

Con la llegada de la Democracia y la aprobación de la Constitución Española en el año 1978, la salud es considerada como un Derecho Fundamental y Universal para todos los ciudadanos. En la década de los 80 con la reforma sanitaria se van traspasando progresivamente a las diferentes Comunidades Autónomas las competencias en sanidad, creándose los Equipos de Atención Primaria, basados en la idea de una atención integral y en la concepción de un trabajo interdisciplinar, en donde el Trabajo Social tiene como objetivo el estudio y tratamiento de los factores sociales que condicionan la salud individual, familiar y comunitaria.

A la vez que se desarrollaba la Atención Primaria en sanidad los Servicios Sociales también lo hacían y de forma importante, aprobándose las Leyes Autonómicas de Servicios Sociales y creándose los Servicios Sociales Municipales. Se comienza a hablar de unos Servicios Sociales para todos en un Estado de Bienestar arropado por las buenas condiciones económicas de las que gozaba el país.

En la década de los 90 los Servicios Sociales Básicos y la Atención Primaria en salud atienden a la gran mayoría de la población y de las zonas correspondientes a su Comunidad Autónoma. Los/as Trabajadores Sociales dejan de ser miembros de un equipo para convertirse en unidad de apoyo, pasando a ser miembros de área, donde se les asigna una zona en la cual desempeñan casi en su generalidad una función de atención social individualizada y familiar.

Paralelamente surgen las Asociaciones de afectados y sus familias, que incluso llegan a convertirse en entidades prestadoras de servicios con recursos propios y subvencionados por las administraciones. En esta década se sigue afianzando el Sistema de Servicios Sociales, por otra parte las Entidades Privadas sin ánimo de lucro, prestadoras de servicios socio-sanitarios cobran gran importancia supliendo las necesidades que no son cubiertas por las administraciones.

Ya en el nuevo siglo, con el creciente avance tecnológico, la esperanza de vida es cada vez mayor tanto en población sana como en enfermos; esto hace que aumente la tasa de envejecimiento de la población y en especial en España que se prevé que en el año 2050 sea el país con la población más envejecida del mundo. Esto supondrá una mayor demanda de servicios socio-sanitarios para la atención y cuidado de nuevas necesidades que presenten el cada vez mayor número de personas dependientes, dado lugar a la creación y puesta en marcha a finales del año 2006 de una Ley de Promoción de la Atención Personal y Atención a las personas en situación de dependencia y a las familias, más conocida como Ley de Dependencia.

El sistema sanitario y el sistema social constituyen una parte sustancial del modelo de protección y garantías del Estado de Bienestar. Según Dolors Colom (1997) «*La atención socio-sanitaria se entiende como uno de los nuevos espacios en el Sistema de Bienestar Social, que participa activamente en la construcción de la sociedad del bienestar*».

La Atención Sociosanitaria se centra en el conjunto de cuidados destinados a aquellos enfermos generalmente crónicos que por sus especiales características pueden beneficiarse de la actuación simultánea y sinérgica de los servicios sanitarios y sociales, para aumentar su autonomía, paliar sus limitaciones o sufrimientos y facilitar su reinserción social.

Toma auge el Trabajo Social en el ámbito Sociosanitario que ha marcado un avance dentro de los campos de lo social y la salud, avance que sin duda en metodología, implantación de formación específica e interdisciplinariedad en el trabajo en equipo, constituye y sustenta todo un sistema de trabajo basado en atender conjunta y coordinadamente entre los sistemas sanitarios y de servicios sociales las necesidades que surgen por parte de colectivos y personas con una especificidad y problemática de su situación.

Con la agravante crisis económica que está azotando en la actualidad a la mayoría de los países de la Unión Europea y de manera creciente a España, hace peligrar el Estado de Bienestar, poniendo en riesgo el Derecho Universal a la asistencia sanitaria y a la prestación gratuita de los servicios sociales que hasta ahora se venían dando.

El creciente endeudamiento de las Administraciones Públicas y en especial las Comunidades Autónomas y su compromiso inevitable de reducción del mismo conllevan a la restricción presupuestaria en todos los niveles, viéndose afectadas de forma especial los pilares que configuran el Bienestar Social como son la educación, la sanidad y los servicios sociales que con una menor dotación presupuestaria tendrán que atender a un número creciente de población afectada como consecuencia de dicha crisis. Pero en todas las situaciones críticas a lo largo de la historia (guerras, crisis económica, de valores etc.), la beneficencia en un principio y el Trabajo Social organizado posteriormente, cobraron relevancia y supieron aportar su profesionalidad en la medida de sus posibilidades a la hora de paliar y dar solución a las consecuencias que provocaron dichas situaciones críticas.

## **PROFESIONALES DEL TRABAJO SOCIAL SANITARIO**

La historia del Trabajo Social en el ámbito de lo social y de la salud está ligada a la propia profesión y sin lugar a dudas es corta y sus avances son lentos; según M<sup>a</sup> Teresa Torres Serna y otros (2010), la sensación de una gran parte de los/as profesionales del

Trabajo Social es de ser unos meros invitados en un sistema que organizan y planifican otros.

En el ámbito de la salud el Trabajador/a Social es el profesional que operativiza la dimensión social y comunitaria de la salud, para lo cual debe de estar inserto en un equipo, debe ser el profesional de enlace entre el sistema sanitario y el tejido social y entidades del territorio (zonas básicas de salud, áreas, distritos etc.), tiene que estar presente en el nivel planificador y de gestión y no solamente en el nivel asistencial.

Amaya Ituarte Tellaeché (2009), en su Comunicación presentada en el XI Congreso Estatal de Trabajo Social definió el Trabajo Social en el ámbito de la salud como *«La actividad profesional que tiene por objeto la investigación de los factores psicosociales que inciden en el proceso salud-enfermedad, así como el tratamiento de los problemas psicosociales que aparecen en relación a las situaciones de enfermedad, tanto si influyen en su desencadenamiento como si derivan de ellas»*.

En el Trabajo Social Sanitario, al igual que en otros campos, se dan dos formas diferentes de intervención profesional.

Por una parte la Intervención Directa que incluye aquellas actividades que precisan de un contacto personal entre el profesional y el usuario (individuo, familia o grupo de implicados). La intervención se basa en la atención directa al usuario y a su entorno socio-familiar, diagnosticando y haciendo una valoración socio-sanitaria, así como un seguimiento de la implicación socio-familiar y reinserción del paciente en la comunidad, coordinándose con otros servicios sanitarios y sociales para asegurar el bienestar del usuario, apoyando y asesorando a los diferentes profesionales en el plan de actuación y promocionando el voluntariado y coordinándolo en programas específicos para apoyar a usuarios sin familia en situaciones difíciles.

Por otra parte la Intervención Indirecta incluye aquellas actividades de investigación de los factores psicosociales y las formas de incidir en ellos de cara a la consecución de los objetivos de salud. Por ello los Trabajadores Sociales deben de estar incluidos en los equipos de investigación, planificación, organización y gestión de los servicios sanitarios aportando sus conocimientos profesionales de cara a programar y efectuar acciones de carácter promocional y/o preventivo y de facilitar la coordinación con instituciones, organismos, entidades etc. de carácter tanto público como privado, sanitaria o no sanitaria que puedan influir en el logro de los objetivos de salud.

Las funciones que corresponden a un Trabajador Social Sanitario son, genéricamente las mismas que las que corresponderían a un Trabajador Social en cualquier otro campo de acción profesional, y solo serían preciso aplicarlas a la realidad concreta del Trabajador Social Sanitario en cada situación específica.

En la Comunidad Autónoma de Castilla y León la Gerencia Regional de Salud establece las funciones de la categoría de Trabajador Social, detalladas de forma muy genérica y poco clara en el Estatuto Jurídico del Personal Estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León (anexo a la Ley 2/2007 de 7 de marzo), en donde solo se especifica que *«las funciones más relevantes de la categoría son la realización de cuantas actividades de tipo social resulten necesarias para la atención de los pacientes y entre las que figuran la elaboración de la historia social del paciente, la colaboración en la localización de familiares, la tramitación de ayudas sociales o su ingreso en residencias u otras instituciones, la participación en los programas de rehabilitación, formación, investigación y prevención que se desarrollen en el centro, la colaboración en el seguimiento y control de enfermos y la información a pacientes y familiares sobre actividades de tipo social»*. Esta situación provoca, en ocasiones, un intrusismo en las funciones del Trabajador/a Social por parte de otros profesionales que se refleja en un malestar y aumento del estrés.

En la actualidad existen dos niveles de actuación en los que los/las Trabajadores Sociales vienen realizando sus funciones dentro del Sistema Sanitario Público Español. Estos dos niveles son la Atención Primaria donde el trabajador/a Social presta sus servicios en los Centros de Salud y la Atención Especializada donde el Trabajador/a Social puede prestar sus servicios en los Centros hospitalarios y/o en Salud Mental.

La intervención del Trabajador Social en los Equipos de Atención Primaria es desigual y en algunas ocasiones no queda recogido en la Cartera de Servicios y Planes de Gestión. La prestación de Trabajo Social y la intervención social que se está realizando en los Equipos de Atención Primaria y que da cobertura a necesidades de los usuarios del Sistema en ocasiones se invisibiliza, ya que su intervención queda englobada en el conjunto del Equipo de Atención Primaria, lo cual no ocurre con otros profesionales sanitarios. La intervención se realiza a demanda o derivada por el Equipo.

Dentro de la Atención Especializada el Trabajador Social puede prestar sus servicios en Centros Hospitalarios. Dolors Colom (1998) definió el Trabajo Social Sanitario en un hospital como *«la disciplina que a partir del estudio, diagnóstico y tratamiento social atiende a las personas ingresadas en un hospital y a sus redes sociales más próximas, para que la enfermedad no sea motivo de pérdida de la calidad de vida, de discriminación o marginación social»*.

A partir del diagnóstico socio-sanitario, los profesionales, los enfermos y sus familias deberán de prever las dificultades que debería superar el enfermo al ser dado de alta hospitalaria. El programa de alta hospitalaria es un buen instrumento del servicio de trabajo Social Hospitalario y entre sus objetivos se encuentra el facilitar la continuidad de la asistencia sanitaria y social cuando el enfermo vuelva a casa, evitar estancias innecesarias a los hospitales y así permitir el ingreso de nuevos enfermos, rentabilizar el

hospital y evitar costes innecesarios al sistema sanitario y aportar información fiable para planificar y reorganizar programas complementarios.

La Organización Mundial de la Salud, incluye entre sus objetivos prioritarios la mejora del bienestar psicosocial de la población y la oferta de servicios mejores y más eficaces a las personas con problemas de salud mental.

El Trabajo Social en Salud Mental es fundamentalmente un Trabajo Social Clínico, que tiene lugar con una población determinada, el colectivo de enfermos mentales. Este colectivo de personas, dependiendo de su voluntad, de la gravedad de su enfermedad, de la disponibilidad de recursos en su entorno, de los apoyos formales e informales de los que disponga y de otras variables que rodean su situación como enfermos mentales, son o deben de ser atendidos en los diferentes dispositivos que las Instituciones disponen en sus territorios competenciales de intervención.

Los recursos que forman la red de salud mental pública se organizan alrededor de tres niveles asistenciales básicos: Atención especializada ambulatoria de soporte a la primaria de salud, Atención hospitalaria, y Rehabilitación psiquiátrica comunitaria.

Desde los Equipos de Salud Mental y de forma ambulatoria se lleva a cabo la atención a través de la Gestión de Casos que es un modelo de trabajo que garantiza al enfermo mental un acompañamiento durante el proceso de rehabilitación y recuperación buscando una mayor autonomía. El/la Trabajador Social como figura de Gestor de Casos debe de proporcionar al paciente y su familia toda la información necesaria, suficiente y útil sobre servicios, recursos, tratamientos y oportunidades. En las unidades de Hospitalización, la participación del Trabajador Social es indispensable en la elaboración del plan de tratamiento individualizado, ya que en muchas ocasiones no es suficiente con la remisión de la sintomatología clínica.

La Rehabilitación Psicosocial tiene como meta el ayudar a las personas con discapacidades psiquiátricas a reintegrarse en la comunidad y a mejorar su funcionamiento psicosocial, de modo que les permita mantenerse en su entorno social en unas condiciones lo más normalizadas e independientes que les sea posible. La intervención del trabajador Social previene el riesgo de recaídas y reingresos, mejora la calidad de vida al alta y reduce las secuelas de deterioro personal y social asociado al trastorno.

### **EL SÍNDROME DE BURNOUT EN LOS/LAS PROFESIONALES DEL TRABAJO SOCIAL.**

El *Síndrome de Burnout* es una patología derivada de la interacción del trabajador con unas determinadas condiciones psicosociales nocivas de trabajo. Una Institución o

empresa es más competitiva y eficaz si sus trabajadores tienen mejor salud y calidad de vida en el trabajo, puesto que de no ser así repercute negativamente sobre la misma y ello conllevaría a más absentismo, rotación, disminución de la productividad, de la calidad, etc.

En la actualidad el Síndrome de Burnout, también conocido como síndrome de desgaste profesional, o del trabajador quemado, se está convirtiendo en un problema de gran relevancia social, tanto es así que expertos en materia laboral y en el campo de la salud han reclamado el reconocimiento de este síndrome como una enfermedad profesional. No se encuentra reconocido en el manual diagnóstico de los trastornos mentales, aunque si es mencionado brevemente en la Clasificación Internacional de enfermedades dentro del apartado asociado a «problemas relacionados con el manejo de las dificultades de la vida».

El Síndrome de Burnout es un síndrome constituido por tres dimensiones: En primer lugar por un elevado cansancio o agotamiento emocional; hace referencia a las sensaciones de sobreesfuerzo y hastío emocional que se produce a consecuencia de las continuas interacciones que los trabajadores deben de mantener con los usuarios y entre ellos. Aluden a una situación de cansancio como desgaste, pérdida de energía, agotamiento y fatiga, la cual puede manifestarse de manera física, psíquica, o como una combinación de las dos debido al contacto diario mantenido con las personas a las que hay que atender como objeto de trabajo.

En segundo lugar una alta despersonalización que representa sentimientos negativos, actitudes y respuestas negativas hacia los usuarios, acompañado de un incremento de irritabilidad y una pérdida de motivación hacia los mismo. Esta dimensión se asocia con la excesiva separación hacia otras personas, uso de actitudes despectivas e intentos de culpar a los usuarios de la propia frustración. Representa la autoevaluación que realiza el trabajador de su desempeño laboral y personal.

En tercer lugar una reducida o baja realización personal; tendencia de los profesionales de evaluarse negativamente, afectando a la habilidad en la realización del trabajo y a la relación de las personas a las que atiende; conllevaría la pérdida de confianza en la realización personal y la presencia de un negativo autoconcepto como resultado, muchas veces inadvertido de situaciones desagradables e ingratas.

Según diferentes investigaciones realizadas, el Síndrome de Burnout está presente en una amplia variedad de ocupaciones y/o empleos relacionados con servicios humanos; en general en aquellos empleos en que se establece una relación de ayuda, tales como los relacionados con educación, medicina, sistema de justicia criminal, salud mental, asistencia social y diversas ocupaciones orientadas hacia las personas.

A menudo, este síndrome se desencadena bajo unas condiciones de trabajo en las que se destacan especialmente estresores como escasez de personal que supone sobrecarga laboral, trato con usuarios problemáticos, contacto directo con la enfermedad, con el dolor y con la muerte, malas relaciones en el trabajo, falta de especificidad de funciones y tareas, conflicto y ambigüedad de roles, de autonomía y autoridad en el trabajo para poder tomar decisiones, falta de apoyo social, de formación para desempeñar las tareas, de recursos para realizar el trabajo, rápidos cambios tecnológicos etc.

En diferentes investigaciones se ha comprobado que las relaciones interpersonales de carácter formal que los profesionales del Trabajo Social deben de establecer con compañeros, subordinados, superiores y con los usuarios a los que prestan sus servicios, aumentan los sentimientos de cansancio emocional, mientras que las relaciones informales aumentan los sentimientos de realización personal.

Según Javier Barria Muñoz (2003), los medios de los que dispone el profesional del Trabajo Social para alcanzar sus objetivos, por un lado encaminados al establecimiento de la relación del profesional para con el usuario (empatía, escucha activa, intercambio etc.) y por otro lado a la creación y disposición de recursos adecuados para la ayuda, dificultan la realización de sus funciones, produciéndole un estrés que puede desencadenar en ocasiones en Síndrome de Burnout.

Natalio Kisnerman en 1998 afirmaba que un Trabajador Social realiza su trabajo con personas, y ello aunque pueda parecer atractivo resulta difícil, ya que las situaciones que debe de afrontar pueden generarle ansiedades, conmociones y en algunos casos hasta frustraciones ante la imposibilidad de resolverlas, por ello el profesional del Trabajo Social requiere de un equilibrio y madurez emocional para una mejor intervención.

En investigaciones realizadas en relación al Trabajo Social y el Síndrome de Burnout se muestra que el rol ideal de la profesión y la realidad profesional son en muchas ocasiones incompatibles, lo cual ha sido estudiado como ambigüedad de roles y la poca existencia de apoyo social. La diferencia del Trabajo Social con otras profesiones es que el Síndrome de Burnout no se correlaciona tanto con la insatisfacción laboral como con la falta de claridad de asignación de roles dentro de las instituciones.

Los escenarios actuales del Trabajo Social condicionados por el debilitamiento del Estado de Bienestar y la creciente globalización, conllevan un aumento de la presión ejercida sobre los Trabajadores Sociales que se ven envueltos entre las exigencias de las organizaciones, las demandas de los ciudadanos y sus valores y principios profesionales.

Los principales desencadenantes del Síndrome de Burnout en la profesión del Trabajo Social según Eguzqui Urteaga (2009) son:

Por una parte los usuarios como sujetos en situación de necesidad, personas que en ocasiones acuden de forma obligada, lo que generan en uno u otro momento algún comportamiento discrepante hacia el profesional. Indudablemente esto «quemará» al Trabajador Social cuanto mayor sea la constancia en el tiempo.

Por otra la organización en la que la actividad laboral se va a desarrollar en función a una estructura jerárquica, donde el proceso de trabajo va a verse influenciado por una insuficiencia de recursos y una excesiva burocratización que marcará los resultados finales.

También el profesional, ya que si bien es cierto que el Trabajo Social es considerado una profesión humanística, choca a diario con una realidad deshumanizada haciendo dificultosa su adaptación. Dicho conflicto determinaría el comportamiento del profesional de manera que sus expectativas se transformasen en poco realistas, en consecuencia uno de los principales factores que más incidencia ejerce sobre el profesional sería el desajuste de las expectativas.

Por último la tarea que es uno de los desencadenantes más relevantes en la aparición del Síndrome de Burnout; las funciones propias del Trabajador Social establecidas para llevar a cabo los servicios en la organización, suponen en ocasiones una contradicción con la realidad de las situaciones problemáticas y puntuales del usuario a las que hay que hacer frente.

## **RESULTADOS DE LA INVESTIGACION Y PROPUESTAS DE INTERVENCION**

Tras el conocimiento teórico del Trabajo Social Sanitario y su relación con el Síndrome de Burnout, lleve cabo un análisis empírico que me permitió contrastar lo descrito en la teoría con la realidad del grado de estrés laboral existente en los/las Trabajadores Sociales que prestan sus servicios en la Sanidad Pública de la provincia de León.

El Objetivo general de este estudio se centraba en describir y establecer si los/las Trabajadores Sociales que prestan servicios en la Sanidad Pública de la provincia de León presentaban síntomas de desarrollar el Síndrome de Burnout.

La recogida de datos se llevó a cabo en las Áreas de Salud de León y el Bierzo, siendo el universo el total de las Trabajadoras Sociales de Atención Primaria y Especializada.

La técnica elegida para este estudio de investigación fue la encuesta a través de dos cuestionarios. El instrumento de recogida de datos se diseñó a partir de un cuestionario con dos bloques de contenidos: El primer bloque lo formaba el cuestionario «Maslach

Burnout Inventory» (MBI), como instrumento de recogida de datos y medición del Síndrome de Burnout. Este cuestionario consta de 22 preguntas formuladas de manera afirmativa sobre los sentimientos personales y actitudes en el trabajo y hacia los usuarios que tienen que atender; en él se valoran la dimensión del agotamiento emocional que describe en qué medida se presentan sentimientos de estar agotado emocionalmente por el trabajo y el contacto diario con personas; la despersonalización que evalúa respuestas de tipo impersonal y actitudes negativas hacia los usuarios y compañeros de trabajo, así como el desarrollo de una actitud y concepto de sí mismo negativo, con la pérdida de la autoestima y la incapacidad de enfrentar situaciones ya vividas y resueltas con eficacia; y finalmente la realización personal en el trabajo que describe los aspectos cognitivos y aptitudinales, evaluando las sensaciones de satisfacción, éxito y competencia en el desempeño laboral cotidiano. Un sujeto presenta un nivel alto de Burnout si obtiene puntuaciones altas en cansancio o agotamiento emocional y en despersonalización y bajas en realización personal.

En el segundo bloque, se incluyó en el instrumento de recogida de datos una serie de variables sociodemográficas y laborales (edad, composición familiar, años de experiencia en el trabajo, relación laboral con compañeros y dirección del centro, valoración del trabajo por el resto de profesionales, del lugar de trabajo y de las actividades que se realizan en el trabajo), que complementaria al M.B.I. para conocer con más exactitud la situación real sobre la presencia y grado del Síndrome de Burnout.

Una vez aplicados los cuestionarios y tabulados los datos obtenidos, se pasó a la interpretación y valoración, mediante el estudio de tablas y gráficos que permitieron analizar las conclusiones y formular las propuestas de intervención.

Basándome en las respuestas manifestadas por los/las entrevistados a lo largo de los cuestionarios y haciendo una síntesis general sobre los datos más representativos obtenidos, puedo afirmar que el perfil y su relación con el Síndrome de Burnout que presentan los/las Trabajadores Sociales entrevistados es el siguiente:

La media de edad de los/las entrevistados es de 50,6 años; en la mayoría de los casos su unidad familiar está compuesta por 4 miembros, aunque hay que resaltar que un porcentaje muy alto viven solos. La mayoría no tienen hijos y de los/las que los tienen el mayor porcentaje corresponde a 2 hijos; de estos la mayoría son mayores de 18 años.

En cuanto a la antigüedad en el puesto de trabajo el mayor porcentaje corresponde al intervalo de 20 a 25 años; la mayoría mantienen en la mayor parte de los casos buena relación laboral con sus compañeros y con la Dirección del Centro. Cabe destacar que algo más de la mitad de los/las entrevistados consideran que sus trabajos están valorados por el resto de los compañeros del Centro de trabajo.

Un porcentaje muy alto consideran que el espacio físico en el que realizan su trabajo es el adecuado y que en ocasiones las actividades que realizan en sus trabajos no se ajustan a las funciones propias del Trabajo Social.

La relación que existe entre los perfiles descrito anteriormente y la posibilidad de padecer un grado mayor o menor del Síndrome de Burnout es el siguiente:

Los resultados demostraron que a más edad mayor es la probabilidad a padecer niveles proclives de Burnout. Estos datos evidencian que los/as entrevistados de más edad se sienten más cansados emocionalmente, pero también su realización personal es mayor, hecho que demuestra que a más edad mayor es el cansancio emocional, pero con más seguridad de sí mismos en el trabajo.

Los/las entrevistados con menos miembros en su unidad familiar son más proclives a padecer el Síndrome de Burnout, sufriendo mayor agotamiento emocional y despersonalización cuanto menor es el número de miembros que componen la unidad familiar, siendo menor la realización personal cuanto menor sea los componentes de la unidad familiar. Estos resultados no coinciden con otras investigaciones en las que se reflejaban que los trabajadores eran más proclives a padecer Burnout en la medida en que los miembros que componían su unidad familiar era mayor. Por otra parte en estos resultados puede influir el hecho de que los/as entrevistados que viven solos al carecer de apoyo familiar directo pueden sentirse más estresados.

Son más proclives a padecer el Burnout los/las entrevistados que no tienen hijos que aquellos que tienen uno o más hijos, padeciendo mayor agotamiento emocional y despersonalización los que no tienen hijos y va disminuyendo progresivamente en la medida que aumenta el número de hijos, por el contrario es mayor la realización personal de los/las entrevistados en la medida que va aumentando el número de hijos. Estos datos evidencian que los/as entrevistados que tienen más hijos se sienten más realizados y padecen menos agotamiento emocional y despersonalización en el ámbito laboral que los que no tienen hijos o tienen un número menor.

Existe la relación, aunque débil, que implica que a más antigüedad en el puesto de trabajo mayor es la probabilidad de padecer Burnout. Hay que destacar que en la dimensión de la realización personal se aprecia una ligera correlación positiva, que implica que a más antigüedad en el trabajo mayor es la realización Personal. Estos datos evidencian que los/as entrevistados que más tiempo llevan trabajando más seguros se sienten en el mismo y saben utilizar estrategias de afrontamiento más adecuadas, motivo por el cual su realización personal es mayor.

La mayor proclividad al Burnout se encuentra en los/las entrevistados que consideran que la relación laboral con los compañeros de trabajo y la Dirección del Centro es regular, respecto a aquellas que consideran que la relación es buena, siendo mayor el agotamiento emocional que sufren. Estos resultados confirman otros estudios realizados con

anterioridad, en los que se afirmaba que la subescala de mayor presencia en el Síndrome de Burnout era la de Agotamiento Emocional.

Los/las Trabajadores Sociales que consideran que su trabajo sólo lo valoran algunos profesionales, son más proclives a padecer el Síndrome de Burnout que aquellos que consideran que su trabajo está valorado por todos los profesionales, siendo mayor el agotamiento emocional que sufren y menor la realización personal que padecen.

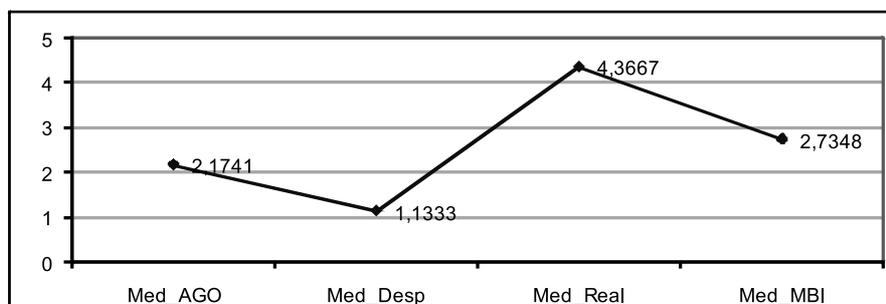
Son más proclives a padecer el Síndrome de Burnout los/las entrevistados que consideran que en ocasiones tienen que realizar actividades que no se ajustan a las funciones propias del Trabajo Social que aquellos que consideran que siempre realizan las actividades propias de su profesión, ya que se sienten más agotados/as emocionalmente y menos realizados/as personalmente.

La media del M.B.I. es de 2,7348, estando ligeramente por debajo de la media establecida en un 3. A la vista de estos resultados podemos decir que la media obtenida es baja en despersonalización con un 1,1333 y en agotamiento emocional con un 2,1741 y media alta en realización personal con un 4,3667.

A la luz de estos resultados se puede afirmar que no existe Síndrome de Burnout, entre los/las entrevistados ya que la media nos demuestra que no está presente en ninguna de las tres dimensiones, estando el agotamiento emocional y la despersonalización bajo, por debajo del 3 y la realización personal medio alta por encima del 3; aun así sería preciso tomar medidas a fin de que el agotamiento emocional (2,1741) disminuya, ya que los porcentajes alcanzados nos están alertando de que existe un riesgo moderado de poder padecer el Síndrome de Burnout.

Por otra parte hay que destacar como factor positivo los valores medios y altos existentes en la realización personal (4,3667), lo que hace que tenga un efecto beneficioso para amortiguar y/o evitar que se presenten porcentajes mayores en el agotamiento emocional o en la despersonalización.

**MEDIA Datos M.B.I. y Dimensiones**



Analizados los resultados del Estudio Empírico, y comprobado que existe un riesgo moderado de padecer el Síndrome de Burnout sobre todo en la Dimensión del Agotamiento Emocional, las propuestas profesionales van a estar encaminadas a ayudar, proteger y cuidar a los/las Trabajadores Sociales y por consiguiente a la Institución empleadora y usuarios, de los diferentes elementos que explican el malestar y el agotamiento de los mismos, pudiendo ayudarles a mejorar esas situaciones de malestar y sobre todo reducir el Agotamiento Emocional, evitando que se agudice el llamado Síndrome de Burnout.

Desde el punto de vista jurídico, el Síndrome de Burnout ha sido reconocido como enfermedad del trabajo no listada. Incluso en un número reducido de sentencias ha sido catalogado como accidente de trabajo a efectos de las prestaciones de la Seguridad Social.

En la actualidad no se dispone de un tratamiento específico curativo y por ello el tratamiento sintomático por medio de fármacos sólo alivia algunos de los síntomas, consiguiendo la mejoría subjetiva del afectado. Pero en realidad no existe ninguna medida paliativa o terapéutica que por sí sola pueda ser efectiva contra este síndrome.

Las propuestas de **estrategias de afrontamiento** pueden plantearse desde contextos y espacios diferentes:

Desde el **ámbito organizacional** en donde es necesario que las administraciones diseñen sistemas de intervención que vayan más allá de los talleres grupales de intervención, charlas informativas e intervenciones individuales que se vienen desarrollando hasta ahora y centren su actuación en conseguir una mayor humanización en las relaciones laborales de sus empleados, proporcionando medidas institucionales de protección a los profesionales, con estrategias de afrontamiento tales como:

Desarrollando programas encaminados a mejorar el clima y las relaciones laborales, mediante el fomento y desarrollo de equipos de trabajo cohesionados que trabajen en equipo y que en definitiva busquen desarrollar la entidad desde una perspectiva integral en la que los profesionales del Trabajo Social tengan cabida e intervengan como el resto de los profesionales o de gestión.

Fomentando una Comunicación adecuada, donde deben de existir canales de comunicación en la Organización, tanto a nivel formal como informal, que permitan a los/las profesionales del Trabajo Social una retroalimentación positiva que disminuya la posibilidad de padecer el Síndrome de Burnout.

Reconociendo el status profesional, es necesario que la organización les reconozca como personas y no sólo como empleados, bajo una concepción humanista e integral,

reconociendo los resultados de su trabajo, el esfuerzo realizado y sobre todo el reconocimiento de sus competencias como profesionales del Trabajo Social. Para ello se deben de establecer con claridad las competencias laborales de los/las Trabajadores Sociales y evitar así las injerencias profesionales que provocan a menudo situaciones angustiosas tendentes a ocasionar estrés en el ámbito laboral y por consiguiente Síndrome de Burnout.

Estableciendo sistemas de formación continuada, para estar actualizados en la práctica profesional. Uno de los riesgos de los profesionales es la falta de formación actualizada, porque sin un marco de referencia donde orientarse hace que el profesional se sienta incapaz de afrontar una situación complicada.

Organizando talleres formativos específicos, orientados a realizar acciones en las que se incluyan formación en habilidades sociales, empatía y asertividad, en técnicas de relajación, técnicas para mejorar la comunicación, y la interacción con otros profesionales y técnicas de organización eficaz del tiempo, que permitan adquirir los conocimientos suficientes para evitar situaciones conflictivas en el entorno laboral y conseguir que los/las Trabajadores Sociales estén más integrados en sus centros y mantengan buenas relaciones con la Dirección y compañeros de trabajo.

Proporcionando los recursos materiales y humanos necesarios para desempeñar la labor profesional. Es necesario que la organización proporcione un medio laboral, socio-ambiental y físico adecuado, para que los/as Trabajadores Sociales desempeñen sus funciones laborales con la privacidad y discreción que requiere esta profesión.

Finalmente enfatizar en que la organización ha de tener como seña de identidad la calidez humana para que puedan cumplir con su misión de fomentar la calidad de vida de sus empleados y por consiguiente de los usuarios, evitando de esa manera el estrés laboral y posible Síndrome de Burnout del personal que presta sus servicios en la misma.

Desde el **ámbito individual** es importante reforzarse con estrategias de afrontamiento individuales tales como:

Modificar los procesos cognitivos de autoevaluación; es decir entrenar técnicas que permitan la adquisición y mejora de estrategias individuales de afrontamiento, principalmente las centradas en la solución de los problemas que les puede ocasionar el encontrarse agotados emocionalmente.

Desarrollar estrategias cognitivas y conductuales que eliminen o neutralicen las consecuencias del agotamiento emocional, mediante el entrenamiento en técnicas de solución de problemas, técnicas de organización personal etc.

Desarrollar habilidades de comunicación interpersonal, habilidades sociales, de control emocional, de empatía y asertividad que proporcionen seguridad en uno mismo y en el trabajo y por consiguiente un reforzamiento de la Realización Personal.

Fortalecer las redes de apoyo social; dado que la falta de apoyo social y familiar tiene efectos directos sobre el Síndrome de Burnout

Fortalecerse con terapias racionales-emotivas en las que se reestructuren cognitivamente formulas que les permitan combatir las ideas irracionales y pensamientos negativos originados por los conflictos laborales que les surjan en el trabajo. Deben de abordar los procesos no conscientes relacionados con los conflictos en el entorno laboral, sobre todo los tipos de personalidad, sugiriendo intervenciones clínicas individuales en aquellos casos en que la situación lo requiera.

Mantenerse activo en el cuidado de uno mismo; los comportamientos para cuidarse se enmarcan en el autoconocimiento, en los procesos cognitivos sobre uno mismo y sobre todo en el hecho de mantener conductas que reviertan en uno mismo.

Desde el **ámbito profesional** los/las Trabajadores Sociales deben de reforzarse con estrategias de afrontamiento que vayan dirigidas a:

Fomentar la coordinación y cooperación entre los/as Trabajadores Sociales; el trabajo en equipo y las consultas internas entre trabajadores de la misma profesión son unas buenas herramientas de ayuda y autocuidado. La necesidad de colaboración y coordinación entre los/as Trabajadores Sociales debe de ir más allá del intercambio de información, incluyendo el análisis y la comprensión de los problemas, la evaluación de las situaciones, la elaboración de planes de intervención etc., para evitar en la medida de lo posible las incongruencias. Por ello es conveniente que mantengan encuentros periódicos, en los que puedan coordinarse y compartir las ansiedades inherentes a la práctica con el objeto de reivindicar los derechos y competencias profesionales.

Conocer los límites del contexto institucional y del rol profesional; deben de saber cuáles son sus límites profesionales, de que recursos dispone la Institución, que rol se ocupa en la misma y cuáles son las relaciones formales e informales que deben de utilizar en cada momento. Esto nos remite a la idea de limite en el sentido que las instituciones y sus recursos, así como los profesionales no pueden pretender la satisfacción total del usuario, pueden acompañar procesos, mostrar posibilidades, distribuir prestaciones etc..., pero procurando evaluar el grado de satisfacción del usuario de forma mesurada y limitada

Establecer supervisiones grupales, la supervisión es una forma de prevención del cansancio profesional, entendida como un espacio en el que se puede preguntar, expresar

las dudas y canalizar la imposibilidad de solución de los conflictos. Los/las Trabajadores Sociales deben de apoyarse mutuamente en el trabajo y en las tensiones o dificultades. Por todo ello la supervisión grupal les permitiría intercambiar experiencias profesionales que les orientaría ante situaciones conflictivas que se presentase, pudiendo así controlar las inseguridades profesionales que pudiesen derivar en un alto desgaste emocional y por consiguiente ser más proclives a padecer el Síndrome de Burnout.

Basándome en los resultados de la investigación y analizados los mismos, entiendo que estas reflexiones y propuestas profesionales estarían encaminadas a solucionar, en parte, el problema que supone a estos profesionales el ser proclives a padecer Síndrome de Burnout, sobrevenido, por los índices de Agotamiento Emocional a los que están sometidos.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

ABODALFO MORENO, E. y otros. (2003). «Trabajo Social en el Sistema Sanitario Público de Andalucía». *Revista Trabajo Social y Salud (Zaragoza)*, 46, 243-262.

BARRANCO EXPOSITO, C. (2004). Los profesionales de ayuda y el Burnout. *Revista de Trabajo Social y Salud (Zaragoza)*, 47. 27-35.

BARRIA MUÑOZ, J. (2003). Síndrome de Burnout en Asistentes Sociales del Servicio Nacional de menores. *Revista trabajo Social y Salud (Zaragoza)*, 45, 7-37.

COLOM MASFRET, D. (1997). *La situación sociosanitaria del futuro*. Madrid: Mira Editores.

\_\_\_\_\_. (1998). *Trabajo Social hospitalario y el programa de planificación del alta*. Madrid: Mira editores.

ITUARTE TELLAECHÉ, A. (2009). *Sentido del Trabajo Social en salud*. Comunicación presentada en el XI Congreso Estatal del Trabajo Social Sanitario. Zaragoza del 6 al 8 de mayo de 2009 (en papel).

KISNERMAN, N. (1998). *Pensar en el Trabajo Social*. Buenos Aires: Ed. Humanitas.

MASLACH, C. y JACKSON, S.E. (1986). *Manual M.B.I. Maslach Burnout Inventory*. 2ª. Edición. Palo Alto. Consulting Psychologists Press.

SANDRIN, L. (2005). *Ayudar sin quemarse. Como superar el Burnout en los profesionales de ayuda*. Madrid: Ed. San Pablo.

TORRES, M<sup>a</sup>.T. y SANCHEZ, C. (2010). Problemas sociosanitarios en los Equipos de Atención Primaria. *Revista de Trabajo Social y Salud* (Zaragoza), 65, 225-256.

URTEAGA, E. (2009). El sufrimiento en el trabajo. *Revista de Trabajo Social y Salud*. (Zaragoza), 63, 263-284.

DEL IMI A LA  
RENTA GARANTIZADA

D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> José Salvador Pedraza



## **1. IMPORTANCIA DE LAS RENTAS MÍNIMAS GARANTIZADAS EN EL ÁMBITO DE LOS SERVICIOS SOCIALES Y FRENTE A LOS PROCESOS DE EXCLUSIÓN.**

En la actualidad en los distintos países de la Unión Europea, en el marco de las políticas de Bienestar Social, la generalización de los derechos sociales viene siendo uno de los pilares de las políticas de integración y cohesión social establecidas para corregir los mecanismos generadores de procesos de exclusión. Y en un escenario presupuestario, cada vez más difícil y donde los recortes son significativos, se realizan distintas medidas de apoyo, a través de la transferencia de recursos y prestaciones de tipos muy diversificados, desde el sector público a los ciudadanos más necesitados, fundamentalmente a través del Sistema de Seguridad Social y del específico de Servicios Sociales.

De estas estrategias para la cobertura de situaciones de desigualdad o exclusión, son un instrumento importante las llamadas Rentas Mínimas, cuyo objeto es cubrir las necesidades socio económicas básicas de las personas o núcleos de convivencia que para su subsistencia carecen de ingresos de otro tipo, sobre todo como consecuencia de la dinámica de los mercados laborales.

Podemos definir las Rentas Mínimas como prestaciones periódicas de carácter temporal dirigidas a luchar contra las situaciones de necesidad económica y de exclusión social más extremas, suponiendo un instrumento básico de protección y seguridad como garantía tanto de unos recursos económicos mínimos para la subsistencia material como de medidas idóneas para promover posibles estrategias de inclusión socio laboral.

Históricamente los orígenes de las Rentas Mínimas se sitúan en Francia, con la creación en 1988 del «Révenu Minimum d' Insertion», una prestación que añadió a la asignación económica de protección el mandato a los poderes públicos y a la sociedad para desarrollar mecanismos que permitiesen a los ciudadanos la posibilidad de un espacio de integración, combinando dos tipos de derechos o cuasiderechos: el respectivo a la propia prestación económica y el correspondiente a un itinerario para favorecer la inserción sociolaboral.

En España el desarrollo de las distintas modalidades de Rentas Mínimas de Inserción tiene el precedente en el Decreto 39/1989, de 28 de febrero, sobre «Ingreso Mínimo Familiar del Gobierno Vasco» y al igual que en el País Vasco, posteriormente en todas las Comunidades Autónomas estas prestaciones se han integrado en el Sistema de Servicios Sociales. Y dentro de este sistema, aunque las Rentas Mínimas de Inserción presentan muchas dificultades y son una solución parcial ante una situación concreta en muchos casos estructural, no podemos negar que hasta la fecha suponen una vía de lucha contra la exclusión, otorgándose un papel importante en su gestión a los profesionales del Trabajo Social.

Sin embargo pese a esa (unción significativa de soporte, actualmente no existe un modelo unificado de Rentas Mínimas de Inserción en Europa ni tampoco en España y esto se aprecia no sólo en la vertiente económica sino también en las condiciones de acceso, tiempo de disfrute u obligaciones y compromisos individualizados para la inserción asociados a dichas prestaciones.

Esta es una debilidad fuerte sobre todo considerando que, en el marco de las transformaciones que en un contexto de crisis económica ha sufrido el mercado de-trabajo, con las consiguientes modificaciones en la estructura ocupacional y el incremento importante de la tasa de desempleo, el tema de Rentas Mínimas de Inserción para ías personas y familias en procesos de exclusión y vulnerabilidad socio económica ha adquirido una dimensión muy importante, incluso en su nexo de colaboración entre distintos sistemas de bienestar social, como pueden ser el de Servicios Sociales y el respectivo de Protección al Desempleo.

Pero el papel fundamental en nuestro contexto lo siguen llevando los Servicios Sociales y fundamentalmente la Red de Atención Primaria o Servicios Sociales Básicos, cuyas intervenciones profesionales para promover itinerarios de inserción socio-laboral suelen ser cada vez más difíciles debido a la falta de potencial de oportunidades de empleo. Todo ello en un marco en el que la normativa reguladora de las Rentas Mínimas en cada Comunidad Autónoma generalmente establece la necesidad de compromisos y obligaciones entre los profesionales de los servicios sociales y los particulares, relativos a promover la inserción personal, social y laboral de los perceptores y sus unidades de convivencia,

## **2.- ANÁLISIS DEL SISTEMA DE SERVICIOS SOCIALES COMO ÁMBITO DE GESTIÓN DEL DERECHO A LAS RENTAS MÍNIMAS EN ESPAÑA Y CASTILLA Y LEÓN.**

Los diversos Sistemas de Servicios Sociales en España en su origen y por mandato constitucional, al ser competencia de las Comunidades autónomas, se desmiembran en 17 subsistemas que se desarrollan de manera diferenciada en tiempo y espacio en los distintos territorios autonómicos. No ha existido por ello una ley estatal, que sirviese de tronco común, como en el caso de las Leyes Orgánicas reguladoras de la Educación o de la Sanidad. De esta manera, a pesar de los beneficios importantes de la descentralización autonómica y de la cercanía en la gestión a la ciudadanía, la desigualdad de partida estaba garantizada, con la consiguiente posible lesión a los derechos sociales en igualdad de condiciones de la población española, tanto en cuanto a prestaciones básicas como en lo relativo a rentas mínimas para garantía de recursos de subsistencia

Podemos decir, que hasta la década de los 90, primeros años de configuración de los Sistemas de servicios sociales autonómicos, se ha seguido en el conjunto del Estado y

por ello también en Castilla y León un modelo homogéneo en cuanto a sus principios, estructura y contenidos. Así los incipientes Sistemas públicos de Servicios Sociales se sostienen sobre los pilares únicos de la Constitución, de la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local y del Plan Concertado Estatal para el desarrollo de las prestaciones básicas. De hecho esto es muy visible si establecemos una comparativa entre las leyes autonómicas de servicios sociales de primera generación. Pero esta convergencia tácita se rompe a partir del año 2.000 y los sistemas divergen en los distintos territorios del Estado, propiciando un desarrollo desigual de las Rentas Mínimas de Inserción, de las Prestaciones Sociales Básicas, así como más recientemente, desde 2.007, con la implantación desigual asimismo de la Ley de Promoción de la autonomía personal y Atención a las situaciones de dependencia (LAAD).

Siguiendo a continuación el análisis de Hernández Echegaray. A. (2.011), podemos afirmar que la situación se hace más desigual, si cabe, con la aprobación diferenciada de las nuevas Leyes de servicios sociales de segunda y tercera generación, donde por cierto también se pone en riesgo la identidad del Trabajo social, como eje de la relación social de ayuda. En este escenario, tampoco es una fortaleza del sistema en general, ni para la gestión técnica de los trabajadores sociales asociada a las Rentas Mínimas, que en la actualidad el peso de la financiación de su epicentro, es decir de los Servicios Sociales de Atención Primaria o Básicos recaiga en un porcentaje significativo en las Corporaciones Locales y menos aún si la competencia y las líneas normativas son marcadas por el ente autonómico. La descentralización financiera finalista al ámbito local no se ha realizado, en cuanto a los servicios sociales básicos o de atención primaria, en las diversas Comunidades autónomas, a pesar del mandato normativo de la vigente Ley de Bases de Régimen Local en cuanto a la gestión y prestación directa en los municipios de más de 20.000 habitantes, así como de las Recomendaciones europeas en este sentido y mucho menos respecto de los especializados

Otra debilidad importante, también anclada desde el origen, reside en que la financiación de los servicios sociales en un gran número de Comunidades Autónomas se base en pactos-y-depende en su mayoría de las voluntades expresadas en acuerdos y convenios políticos. Es un planteamiento arriesgado para configurar un derecho social y subjetivo. Así por ejemplo el Plan concertado de Prestaciones sociales básicas preveía una participación económica igualitaria del 33% que no ha sido cumplida. Esta fórmula basada en convenios, se ha reproducido para el diseño financiero de la atención a situaciones de dependencia, en el ámbito de la LMD, y en la actualidad también vulnera la equidad de configurar un Sistema de Servicios sociales, por la opacidad de algunas Comunidades Autónomas para publicar las cuentas en la aplicación de la Ley citada reguladora de atención a las situaciones de dependencia, texto legal importante en su configuración normativa porque basa el reconocimiento de la atención de las situaciones de falta de autonomía como derecho subjetivo.

Por otro lado es propio de los Servicios Sociales el trabajo en red, pero a veces es complejo articular eficazmente a múltiples actores y de etiología tan heterogénea. Hay que afrontar la debilidad de las duplicidades y la falta de coordinación o conexión de políticas y actuaciones, así como la falta de recursos suficientes, que aún más hace necesario dicho trabajo en red para completar las intervenciones.

Y en ese marco de debilidades la sociedad española en general y los ciudadanos de Castilla y León en particular, ante la situación económica actual, reclaman cada vez más a la Administración la actuación de los Servicios sociales en la garantía de sus derechos y en la cobertura de al menos el mínimo vital. La ciudadanía, lejana ya de ser un administrado, usa los servicios sociales públicos reclamando esta atención, en orden a la constitución y legitimación del Estado Social de Bienestar, y de responsabilidad pública en los asuntos particulares, como algo natural y consustancial a su naturaleza social. De esta manera, se complementa una demanda creciente al sector público con la función de las instituciones que tradicionalmente han soportado los problemas sociales, como la familia u otras redes naturales y las Instituciones no lucrativas. Además la concepción de las necesidades se ha ampliado a lo largo de tiempo, y surgen nuevas demandas sociales emergentes.

Un estudio sobre Pobreza y Exclusión realizado por el Eurobarómetro en el año 2010, reflejaba que los españoles opinamos que el principal responsable para reducir y prevenir la pobreza es en un 61% el Gobierno nacional. La media europea recoge el 53%. Le sigue con un 13% los ciudadanos mismos. Datos similares son los que refleja la cuestión de en quién confían los ciudadanos españoles en la lucha contra la pobreza. Según dicho estudio, un 62% en organizaciones benéficas, 59% en los ciudadanos por sí mismos, un 50% en las autoridades regionales o locales y un 48% en instituciones religiosas.

Estos datos indican el esfuerzo que en eficacia han de realizar las Administraciones públicas, para hacer realidad la atención pública a las necesidades sociales desde la cobertura de los derechos subjetivos o de los derechos sociales de la ciudadanía. Sin embargo, difícilmente podemos hablar que en España los derechos sociales vinculados a todas las prestaciones del sistema de Servicios sociales sean una realidad para toda la ciudadanía y sobre todo para aquellos que precisan de mayor apoyo en su inclusión. Quedan sin superar importantes barreras del apoyo graciable o asistencial y por tanto queda por desarrollar el concepto de la ciudadanía en su pleno sentido, Esto es más claro si consideramos que los Servicios Sociales para poder ser considerados como de derecho subjetivo deben tener las características siguientes:

a- Ser **servicios que la sociedad presta a las personas por ser miembro de la misma**. Es decir que los derechos subjetivos son facultades inherentes al ser humano, desde la consideración de su ciudadanía.

b- Los servicios sociales, bajo este nuevo prisma, quedan **sometidos al cumplimiento de unos requisitos subjetivos tipificados normativamente y dejan de estar sujetos a la disponibilidad de crédito presupuestario**. Se avanza en el reconocimiento del derecho a **reclamarlos judicialmente** para que se **universalicen** y den cabida a todos los sectores de sociedad.

En consecuencia con lo anterior la actuación pública **no puede ser arbitraria** y ha de responder a las garantías legales vigentes del procedimiento administrativo. Es necesario este reconocimiento exprese por que los principios rectores de la política social y económica del texto constitucional, tienen valor normativo y vinculan a los poderes públicos, Pero no configuran verdaderos derechos subjetivos, pues ha de **existir una norma con rango legal** que los reconozca y los ampare, dentro de la normativa autonómica, pues a nivel competencial es donde corresponde el desarrollo de esta materia.

c- En cuanto al reconocimiento de derechos, siempre que se constituye un derecho **nace una obligación** y en este caso, es **para la Administración**, que deberá articular los medios para hacer efectivo tal derecho, bien directamente o indirectamente. El reconocimiento de un derecho subjetivo se construye a través de la delimitación de cuatro elementos:

- Los **sujetos titulares** del derecho subjetivo. Asunto que pueda esconder cierta controversia, en cuanto a la posibilidad de limitar el acceso, por ejemplo al tiempo de empadronamiento en un territorio determinado (ya que son normas autonómicas). El derecho subjetivo, es de esa forma un derecho universal, sí bien sobre el universo de personas que hayamos definido como sujetos titulares.
- Los **requisitos objetivos de acceso** a la prestación. Han de concurrir sobre los ciudadanos unas circunstancias especiales, tipificadas de manera precisa y previa, que deberán acreditar para que concurra la obligación de la Administración de atender tal necesidad. Así. condiciones de índole económica, personal, familiar o social se vinculan a cada tipo de prestación, sujeta al cumplimiento de unos requisitos. Y no se desnaturaliza el derecho subjetivo si los requisitos pueden ser acreditados sin especial complejidad, y la Administración no tiene margen interpretativo amplio para actuar con discrecionalidad
- **El contenido de las prestaciones**. Catálogo o Cartera de Servicios. Qué prestaciones forman parte del contenido del derecho subjetivo, que han de ser redactadas expresamente.

A este respecto por ejemplo la actual ley de servicios sociales de segunda generación de la comunidad de Cataluña y también la de Castilla y León, distinguen, rompiendo la escisión clásica de servicios sociales básicos y específicos, en prestaciones esenciales y no

esenciales. Las esenciales tienen carácter de derecho subjetivo y deben clasificarse en forma de catálogo. Esta terminología es asimismo la empleada por la Recomendación Europea acerca de los servicios sociales de interés general, pero el contenido que hemos apuntado anteriormente dista mucho en cuanto a su extensión, del tipificado en los vigentes textos legales autonómicos.

En cuanto al caso concreto de nuestra Autonomía en Castilla y León, en lo relativo al sistema de Servicios Sociales, es importante indicar que en los últimos años se han aprobado dos textos legales, que suponen un avance como garantes de derechos subjetivos. Por un lado, como ya hemos señalado, la propia Ley 16/2010 de 20 de diciembre, de Servicios Sociales en Castilla y León (art.º 2 Derecho subjetivo a las prestaciones esenciales del sistema), y por otro la Ley 7/2010 de 30 de agosto, por la que se regula la Renta Garantizada de Ciudadanía de Castilla y León, norma que se complementa con el Decreto 61/2010 de 16 de diciembre por el que se aprueba su Reglamento de desarrollo.

### **3.- NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS DE LA PRESTACIÓN DE RENTA GARANTIZADA DE CIUDADANÍA DE CASTILLA Y LEÓN:**

La Renta Garantizada de Ciudadanía de Castilla y León es una prestación social considerada como de derecho subjetivo, que tiene naturaleza económica y percepción periódica mensual, estando configurada como una renta de cobertura familiar. Su finalidad es proporcionar los medios y apoyos necesarios para atender las necesidades básicas de subsistencia y promover la integración de quienes en nuestra comunidad autónoma se encuentren en situación o riesgo de exclusión social.

Dicha integración se facilita mediante el apoyo económico de la ayuda, pero también a través de las actuaciones que se determinan en un Proyecto individualizado de inserción, que en cada caso contiene un conjunto de obligaciones y compromisos que deben suscribirse por las personas destinatarias de la prestación y los miembros adultos de su unidad de convivencia, en relación con las actividades más pertinentes o necesarias para superar su situación concreta de dificultad.

#### **3.1. ¿QUÉ APORTA LA RENTA GARANTIZADA DE CIUDADANÍA?**

- Es una prestación de la Administración Autonómica para atender las necesidades básicas de subsistencia de personas individuales y familias o unidades de convivencia de Castilla y León, cuando se encuentran en situación de dificultad social y personal por carecer de recursos económicos o resultar éstos insuficientes.

- Es una prestación indefinida, es decir que puede percibirse mientras perduren las circunstancias por las que se concedió o se cumplan los requisitos para su reconocimiento y su cuantía oscila entre el 80% y el 130% deMPREM anual, según los casos.

### **3.2- NORMATIVA DE APLICACIÓN Y ORGANISMO GESTOR.**

La normativa donde se establece todo lo relativo a esta prestación, es la ya anteriormente citada Ley 7/2.010 de 30 de agosto, por la que se regula la Renta Garantizada de Ciudadanía en Castilla y León y complementariamente el Decreto 61 /2.010, de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de fecha de 16 diciembre de 2.010, por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo y aplicación de dicha Ley. En esta normativa el régimen jurídico establecido se fundamenta sobre todo en los principios de. responsabilidad pública, universalidad, igualdad, solidaridad, equidad, complementariedad, atención individualizada, participación de los destinatarios y perspectiva de género.

La Administración que financia la Renta Garantizada es la Junta de Castilla y León y los ciudadanos la deben tramitar en la respectiva Gerencia Territorial de Servicios Sociales de la provincia donde tengan su domicilio. Pero están establecidos canales de coordinación entre distintas unidades administrativas como por ejemplo con las Corporaciones Locales y sobre todo los Centros de Acción Social gestionados por éstas, así como con la Seguridad social, los Servicios Públicos de Empleo, Educación y Agencia Estatal Tributaria (Hacienda), entre otros.

### **3.4.- ¿QUIÉNES PUEDEN TENER DERECHO A LA RENTA GARANTIZADA DE CIUDADANÍA de CASTILLA Y LEÓN?**

Pueden acceder a esta prestación social los ciudadanos de Castilla y León o personas extranjeras que residan legalmente en esta comunidad que cumplan todos los requisitos de:

1. Estar empadronados en cualquier municipio de Castilla y León al menos con un año de antelación a la fecha de presentación de la solicitud,
2. Tener una edad comprendida entre los 25 y los 64 años inclusive, salvo algunas excepciones previstas en la normativa para menores de 25.
3. Estaren situación de exclusión social y carecer de medios económicos y patrimoniales suficientes.

<p>Los beneficiarios pueden considerarse unidades familiares o destinatarios únicos.</p> <p><b>3.4.1. Destinatarios únicos</b></p>
<p>Personas que pueden acreditar que mantienen la independencia de su familia de origen desde al menos un año de antelación y están en alguna de estas situaciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Viven solas de manera autónoma e independiente.</li> <li>- Conviven con otras, sin vínculos de matrimonio, convivencia o parentesco hasta el 2º grado.</li> </ul>
<p><i>Excepciones:</i> Personas que tienen menos de un año de independencia de su familia de origen siempre que estén en alguna de estas circunstancias:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Huérfanos de padre y madre sin derecho a pensión del sistema público,</li> <li>- Persona sin hijos en proceso o situación de separación o divorcio, nulidad, viudo/as, cese de convivencia.</li> <li>- Mujer víctima de violencia de género sin hijos</li> </ul>
<p><b>3.4.2. Unidades familiares</b> Se consideran unidades familiares:</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dos personas unidas por matrimonio o relación estable análoga a la conyugal.</li> <li>- Dos o más personas conviviendo en el mismo domicilio, unidas por parentesco hasta el 2º grado de consanguinidad, afinidad o adopción o acogimiento familiar.</li> </ul>
<p><i>Excepciones:</i> Se pueden considerar unidades familiares diferenciadas a efectos de reconocimiento de la prestación, aquellas que, aún conviviendo en el mismo domicilio, sean:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Una o más personas y sus descendientes menores de edad o mayores con discapacidad.</li> <li>- Una persona con hijos en proceso o situación de nulidad, divorcio, separación legal o cese acreditado de la relación de convivencia o unión de hecho, viuda (o equivalente).</li> <li>- Las familias monoparentales.</li> </ul>

### **3.5.- PERFIL DE LAS PERSONAS DEMANDANTES**

El perfil de las personas demandantes y beneficiarias de la RGC en la actualidad es muy variado, si bien como rasgos generales se pueden señalar los siguientes:

- Familias en situación de exclusión social estructural, sin ingresos, y dependientes de las ayudas de servicios sociales desde hace tiempo, (Es el caso de miembros de algunos colectivos como minorías étnicas, inmigrantes, personas sin techo u otros)
- Unidades familiares y destinatarios únicos, en situación de exclusión social coyuntural que se han quedado sin ingresos por pérdida del trabajo ante la crisis económica o por haber agotado todas las prestaciones del Servicio Público de Empleo,
- Trabajadores autónomos que han debido dejar su actividad y no tienen derecho a ninguna otra prestación pública.

### **3.6.- ALGUNOS DATOS DE EVOLUCIÓN DE LAS SOLICITUDES DE LA RENTA GARANTIZADA DE CIUDADANÍA EN CASTILLA Y LEÓN DESDE SU IMPLANTACIÓN.**

La fecha para el inicio de presentación de solicitudes de Renta Garantizada de Ciudadanía data del 1 de enero de 2.011, si bien es necesario tener en cuenta que esta prestación asimiló desde su origen a los antiguos perceptores del llamado Ingreso Mínimo de Inserción (IMI).

Con estas consideraciones señalamos a continuación algunos datos de gestión de dicha prestación hasta el mes de diciembre de 2.012:

**1º.- NACIONALIDAD:** En una significativa proporción la mayor parte de las personas receptoras de la Renta Garantizada de ciudadanía en nuestra comunidad son españolas y la incidencia de destinatarios extranjeros es aproximadamente de un 13%. (1.294 perceptores)

**2º) CUANTÍA MENSUAL DE LA PRESTACIÓN:** La cuantía básica de la Renta Garantizada de Ciudadanía en la Comunidad de Castilla y León se ha establecido en el 80% (426 euros/mes) del indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM). La cuantía máxima asciende al 130% del IPREM (692 euros/mes).

LA CUANTÍA MEDIA PERCIBIDA POR LOS TITULARES DE LA R.G.C. en Castilla y León es de 540.15 euros/MES.

### **3º) GESTIÓN DE SOLICITUDES DE PRESTACIÓN de RGC:**

- N° Solicitudes gestionadas hasta 15/12 -2.012: 27.054

- SOLICITUDES EN TRÁMITE: 3,179(11,75%)
- SOLICITUDES RESUELTAS: 23.875 (88,25%).Su distribución es:
  - SOLICITUDES CONCEDIDAS: 9,736 (40,78%)
  - SOLICITUDES DENEGADAS: 14.139 (59,22%)

De ese porcentaje de denegación: EL 59,87% es porque incumplen requisitos (no demandantes de empleo, disponer de patrimonio, contar con otros ingresos) y el 40,13% porque la persona solicitante ha desistido (no contesta o contesta de forma incompleta a la petición de subsanación) o no ha sido localizada (ni en su domicilio ni a través de Boletín oficial)

- Titulares en Nómina diciembre de 2.012: 5.865 (si bien la cobertura total de miembros de familias es 23.806 personas)

HAN DEJADO DE SER TITULARES DE LOS CONCEDIDOS un total de 3.871 perceptores

- 54 % HAN ENCONTRADO TRABAJO (HAN DEJADO DE SER DEMANDANTES DE EMPLEO)
- 37 % INCUMPLEN COMPROMISOS
- 9 % OTRAS CAUSAS (TRASLADO, ALTA EN OTROS SISTEMAS ,EDAD,..)

#### **4º) PERFIL DE LOS TITULARES POR SEXO Y EDAD:**

- EL 59,42% SON MUJERES Y EL 40,58% SON HOMBRES  
5.785 Mujeres  
3.951 Varones
- EL 30,96% tiene entre 36 Y 45 AÑOS Y EL 27,91% tiene entre 25 Y 35 AÑOS

#### **5º) PERFIL DE LOS TITULARES DE LA RENTA GARANTIZADA POR TIPO DE HABITAT Y POR NÚMERO DE MIEMBROS DE-LA FAMILIA**

- EL 65,38% DE LOS TITULARES DE RENTA GARANTIZADA VIVE EN EL MEDIO URBANO Y EL 34,62% EN EL MEDIO RURAL
- EL 39,74 % ES BENEFICIARIO ÚNICO Y EL 60,26 % TIENE CARGAS FAMILIARES,
- TOTAL DE BENEFICIARIOS: 23.806 (2,44 beneficiarios por cada unidad familiar).

#### **4.- EVOLUCIÓN Y VALORACIÓN CRÍTICA SOBRE LA RENTA GARANTIZADA DE CIUDADANÍA EN CASTILLA Y LEÓN**

La ya citada Ley 7/2010 que aprueba la Renta Garantizada de Ciudadanía en Castilla y León, no es la primera norma en regular las rentas mínimas en la comunidad autónoma de Castilla y León pues vino a sustituir a la anterior renta denominada Ingreso Mínimo de Inserción. En cualquiera de las denominaciones la prestación siempre se ha destinado a cubrir las necesidades de subsistencia de aquellas personas o unidades familiares que carezcan de medios suficientes para atender estas necesidades básicas de la vida, con diferentes evoluciones hasta la actualidad.

Así, se implementa por primera vez este tipo de ayuda, por medio del Decreto 132/1990, como prestación económica de integración social, Tiene una vigencia muy corta, ya que es derogado por el Decreto 286/1991, que instaura el Ingreso Mínimo de Inserción, vigente hasta el Decreto 164/1997, que a su vez es sustituido por el Decreto 197/2000 y este, finalmente por el Decreto 126/2004, Las mejoras, que se han ido introduciendo en las reformas normativas, han sido el refuerzo del papel de la inserción social y laboral, a través de la vinculación a la suscripción de un Proyecto Individualizado de Inserción, la progresiva subida de la cuantía básica económica hasta alcanzar el 75% del IPREM (inicialmente. en 1990 era de 30.000 pesetas , es decir 180 euros más un complemento de 3.000 pts , o el equivalente a 18 euros por miembros a cargo) y también las modificaciones en la regulación de las condiciones de acceso y mantenimiento o continuidad de la prestación.

Según los datos oficiales de la propia Junta de Castilla y León, que se pueden obtener de distintas fuentes, como por ejemplo de los Balances sobre la situación económica y social anual, publicados por el Consejo Económico y social, la tendencia del número de beneficiarios del IM entre los años 2003 al 2007 ha sido en esta comunidad autónoma descendente, incrementándose a partir de este momento, quizás producto de la crisis, alcanzando cotas de importante cobertura tras la implantación de la RGC, siendo la tendencia ascendente.

En 2009, 3 de cada 1.000 hogares y 2 de cada 1.000 personas residentes en Castilla y León, fueron beneficiarios del IMI, El incremento porcentual de beneficiarios del año 2009 respecto al anterior había sido del 23% y del 2010 de un 25%. La tasa de variación del importe destinado en ese ejercicio de 2.010 fue de un 18%. Un 65,3% eran mujeres en el 2009 y un 62% en el 2010. Por otro lado el 43% de perceptores corresponde al grupo de edades de 25 a 51 años.

Las diferencias provinciales respecto de perceptores de la prestación del Ingreso Mínimo de Inserción eran patentes entre Valladolid o León con el mayor número respecto a Soria y Segovia, y en relación a los habitantes entre Falencia y Segovia, con menor tasa.

	<b>Nº Titulares Perceptores</b>
Ávila	- 179
Burgos	375
León	1.364
Palencia	674
Salamanca	650
Segovia	128
Soria	87
Valladolid	1.366
Zamora	479
<b>Total</b>	<b>5.282</b>

**Tabla 1. Perceptores de RGC en nómina de diciembre de 2011.**

**Fuente Informe sobre la Situación Económica y Social de Castilla y León, 2011.**

En esta situación de partida la Ley 7/2010 reguladora de la Renta Garantizada en Castilla y León introdujo, en relación con la normativa relativa al IMI cambios importantes, como se ha mencionado, desde la óptica de los derechos sociales de la ciudadanía, pudiendo destacar entre otros los siguientes:

- 1)- En la regulación jurídica, así como en la gestión y en la tramitación porque realmente la Renta Garantizada de ciudadanía tiene todos los requisitos de un derecho subjetivo
- 2)- En el análisis más exhaustivo de los medios económicos y situación social de vida de la persona o familia. El estudio se diferencia por Administraciones, lo económico es valorado por la Comunidad Autónoma y de lo referente a la situación social - familiar se encargan los Servicios de Atención Primaria o Básicos de la Administración Local. Tal vez esto encierra el propósito de eliminar los desequilibrios territoriales por provincias en la implementación de la prestación.
- 3)- Se amplía el concepto de persona en exclusión social, no sólo identificable a los procesos de marginación social, sino a las situaciones de necesidad y de ausencia de

ingresos derivadas de condiciones objetivas o de las circunstancias de expulsión del mercado laboral actual.

4)- En la tipificación de las situaciones de partida, de lo que se derivará un tratamiento social diferenciado, bien si la situación de exclusión social obedece a una razón coyuntural o estructural, que en este último caso sería de «exclusión crónica» originada por factores sociales, «en las que aparece imposibilitada la inserción completa» (así lo recoge el texto legal, y está más cerca del principio de normalización o de no estigmatizar a los futuros perceptores de esta renta, como lo estaban los beneficiarios de IMI). Los crónicos, parecen identificarse con ese porcentaje de desempleo inevitable, que el Estado o la sociedad se piensa que ha de soportar como una «carga social».

En la práctica actualmente el seguimiento de los perceptores estructurales se hace por los Centros de Acción Social de las Entidades Locales, competentes en materia de Servicios Sociales, mientras que el de los coyunturales en toda la comunidad autónoma de Castilla y León se vincula a la actuación de la Gerencias Territoriales de Servicios Sociales, sustituyendo en esta tarea la anterior función del ECYL que era hasta marzo de 2013 el órgano administrativo encargado. A pesar que este doble seguimiento independiente puede producir una posible diferencia de trato, la parte más significativa de la crítica se puede centrar en que no se establecen planteamientos de posibles políticas activas de empleo específicas para los perceptores de esta prestación, ni el establecimiento de canales de coordinación y cooperación con el Servicio Público de Empleo de Castilla y León, ni respecto al reforzamiento técnico de los Equipos de Acción Social Básica de las entidades locales.

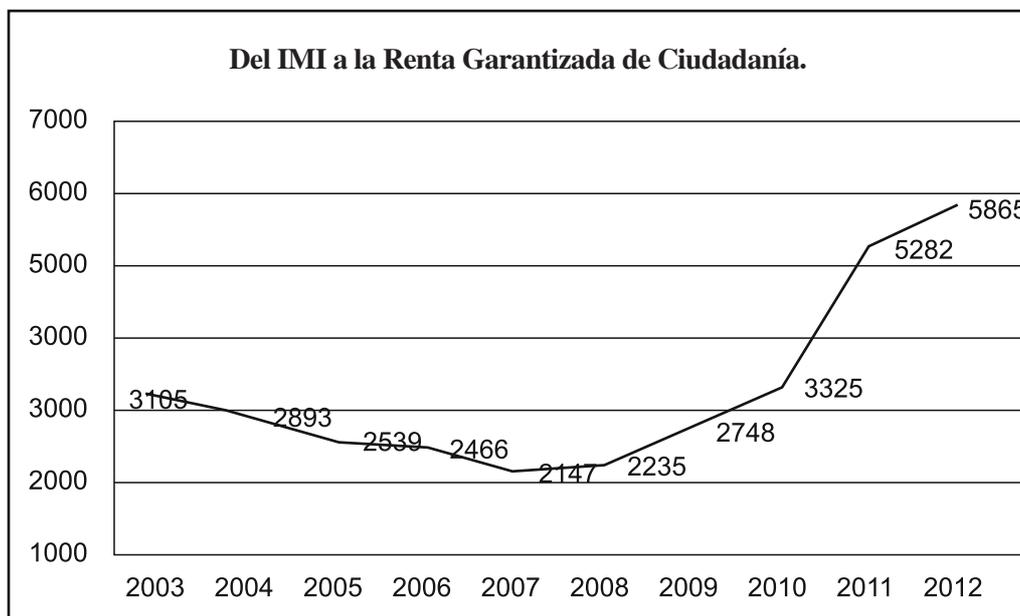
5)- En la eliminación de la renovación y ampliación periódica de la prestación, que no tienen plazo demostrando que concurren las circunstancias que motivaron el inicio de la prestación.

6)- En la mejora de la cuantía económica y de los complementos por personas beneficiarias a cargo del titular (Hasta el 130% IPREM)

7)- Se constituye la Renta Garantizada de ciudadanía, a diferencia del IMI como una renta complementaria de la capacidad económica de la unidad familiar bien por ingresos procedentes de rentas laborales o no y derivadas de pensiones civiles y prestaciones.

8) - En la constitución de un *doble derecho* hacia los ciudadanos, pues el planteamiento de la prestación se sujeta a un contenido de obligaciones y al Proyecto Individualizado de Inserción (PII).

La evolución interanual de la última década respecto al número de perceptores podemos verla reflejada en el siguiente gráfico:



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos de la Gerencia de Servicios Sociales, recogidos en los Informes sobre la Situación Económica y Social de Castilla y León, del C.E.S.

#### **4.1.- OTROS PUNTOS CRÍTICOS SOBRE LA RENTA GARANTIZADA DE CIUDADANÍA EN CASTILLA Y LEÓN -**

a) - El plazo límite de resolución previsto en la normativa y que suele ser de obligado cumplimiento en la gestión práctica es de tres meses a partir de la fecha de presentación de la solicitud, tiempo en el que no se garantiza ningún tipo de soporte económico a quien de hecho debe acreditar una total falta de recursos de subsistencia básica desde el momento mismo de la solicitud, pues el derecho de percepción retroactiva solo cuenta a partir de esos tres meses en caso de que se resuelva con posterioridad a ese límite máximo.

b)- Se puede controlar el gasto público destinado a esta prestación y de hecho parece que se controla interpretando restrictivamente los requisitos de entrada de solicitantes. En principio esa discrecionalidad en el aparato administrativo, podría haberse eliminado en una norma de este rango, pero la realidad es distinta, sobre todo en el caso de personas inmigrantes solicitantes que tienen que aportar documentación referida de su país de origen, con traducción oficial, siendo personas sin recursos económicos y muchas veces, sin redes familiares en sus países, para equipararse al resto de solicitantes. En este caso concreto, la norma corre el riesgo de mantener «bolsas de pobreza», por excluir a los sectores con más dificultades de inclusión debido a su desarraigo social y falta de redes de apoyo.

Por otro lado, en ese mismo sentido es importante considerar que en muchos países es muy difícil obtener de la respectiva administración la documentación, y en demasiadas ocasiones las personas-^o familias interesadas no pueden presentar nada o tardan demasiado en poder hacerlo, derivándose el correspondiente supuesto administrativo de desistimiento al cumplirse los plazos en el expediente, con el consiguiente retraso en acceder a la prestación, aunque una cierta garantía es que se puede presentar en cualquier momento una nueva solicitud.

c)- En la anterior prestación del IMI el perfil de los solicitantes, se puede decir que era más abierto y ahora en la de Renta Garantizada de Ciudadanía, pese al avance como derecho subjetivo, existe cierto consenso entre los trabajadores sociales de gestión que está sensiblemente más cerrado.

d)- La Clasificación de situaciones como coyunturales o estructurales puede dar origen a ciudadanos de 1ª y de 2ª, con desigualdad en el respectivo Proyecto individualizado de inserción y en el seguimiento.

e)- Teniendo en cuenta los graves efectos de la crisis económica ya presentes en el momento de implementación de la prestación de Renta Garantizada de Ciudadanía en el año 2011, los criterios de aplicación normativa respecto de la misma debieran flexibilizar algunos aspectos de la tramitación y valorar más la situación económica actual que expulsa del mercado laboral a muchas personas sin posibilidad real de acceso al empleo.

Sirva de referencia justificativa a este respecto, que según el último Informe FOESSA del pasado año 2012, hay que considerar, entre otros, un significativo indicador de la distribución intrafamiliar del desempleo, asociado con los posibles cambios en las necesidades sociales, como es el del porcentaje de hogares en los que todos los activos están sin trabajo. Mientras que, según dicho informe a comienzos de la crisis en el 2008 este tipo de hogares suponía en España algo menos del 2,5% del total, a finales de 2012 ese porcentaje se había más que cuadruplicado, hasta superar el 10,6% del total de hogares. En términos absolutos, se ha pasado en nuestro país de 380.000 hogares en esta situación antes de la crisis a más de un millón ochocientos mil a finales de 2012, Y si esta situación es una tendencia en todos los ámbitos del Estado, también entendemos que debe considerarse como referencia para Castilla y León.

Abundando en la misma idea, según el avance de los datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística de la Encuesta de Condiciones de Vida de 2012, con respecto a los ingresos del año anterior, sitúa la pobreza relativa en una tasa superior al 21% de la población total. Teniendo en cuenta que en el 2007 esa tasa era el 19,7%, nos indica un incremento muy importante debido a la crisis. Así frente a la estabilidad de la etapa de bonanza económica que se prolongó desde mediados de los años noventa hasta el comienzo de la crisis, con la tasa de pobreza fluctuando solo levemente en torno al 19.5. la incidencia de la pobreza creció en más de dos puntos entre 2008 y 2010. No existen precedentes previos de

aumento de la pobreza en un intervalo temporal (an breve, siendo el incremento registrado en estos últimos años considerablemente superior al que tuvo lugar en el episodio recesivo de los primeros años noventa

f)- Se constatan una vez mas diferencias entre la situación de los perceptores y solicitantes del medio rural donde hay menos recursos y empresas.

h) - No hay una política complementaria de vivienda social que apoye a que la cuantía de la Renta Garantizada de ciudadanía sea suficiente para la subsistencia.

i) - La Renta Garantizada de ciudadanía en el actual escenario de crisis y recortes, pese a su importancia para muchas unidades familiares, no es una medida que pueda realmente evitar la exclusión, sobre todo por la insuficiencia de medios técnicos y recursos que permitan trabajar en la línea de la inclusión laboral.

j) - La gestión y seguimiento de esta prestación conlleva el posible riesgo de colocar al Trabajo social como profesión institucionalmente más en *ma* labor de «control» y de contención, en vez de en la función de transformación social desde la relación de ayuda como un agente de necesario y efectivo «amiento de las personas y de la sociedad.

k) - A pesar de que es una constatación de que la pobreza afecta más a las más mujeres y a las unidades monomarentales con hijos menores a su cargo, y de que es un hecho que este sector constituye uno de los tipos de perceptores de la prestación de RGC, no existe una política de discriminación positiva hacia este sector. Sólo existe una consideración especial, en los requisitos de acceso en las situaciones de violencia de género. (Martínez Barroso, 2012).

**5.- BIBLIOGRAFÍA.**

- Consejo Económico y Social (2012). *Situación económica y social de Castilla y León en 2011*. Torno I y Tomo II. Junta de Castilla y León. Valladolid.
- Comisión de las Comunidades Europeas. (2006). Aplicación del programa Comunitario de Lisboa. Servicios sociales de Interés general en la Unión Europea. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/competition/state\\_aid/133230\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/competition/state_aid/133230_es.htm).
- EUROBARÓMETRO. (2010). *Pobreza y Exclusión social*. [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb\\_special\\_359\\_340\\_en.htm#355](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_359_340_en.htm#355)
- FOESSA , -Informe anual 2,012
- Hernández Echegaray. Arantxa , en su comunicación en el III Congreso Anual de la REPSS organizado por Universidad Pública de Navarra , presentada en el Panel 9 del Foro « Exclusión social y Pobreza en un contexto de crisis» y denominada: «*El avance de los Servicios Sociales y los derechos subjetivos. La Reñta Garantizada como oportunidad frente al desempleo y a la exclusión en Castilla y León*». (2011)
- Martínez Barroso, Maria de los Reyes (2012), «La crisis económica y social en Castilla y León. Problemas y Respuestas jurídicas», Revista Jurídica de Castilla y León. N° 28.
- Salvador Pedraza Maria José y otros en el Artículo: «Marco Operativo de las Intervenciones de Inserción asociadas a la percepción de rentas Mínimas» publicado año 2.000 por la Universidad de Alicante - Escuela Universitaria de Trabajo Social- (Alicante).
- Uceda-Maza, X, y Garda Muñoz, M, (2010). «Los Servicios Sociales en España: itinerarios comunes, escenarios divergentes, ¿Cuál debería ser el mínimo común de protección social?». «Revista Servicios Sociales y Política Social». N° 89. del Consejo General de Colegios de Diplomados en Trabajo social, Madrid.



EL PLAN CONCERTADO  
EN CASTILLA Y LEÓN.  
ALGUNOS INDICADORES SOCIALES

D. Rogelio Gómez García



## RESUMEN

Esta comunicación proporciona una serie de indicadores<sup>1</sup> sobre la evolución de los Servicios Sociales Generales en Castilla y León. Así, se analiza el presupuesto destinado según aportaciones de las tres administraciones públicas (estatal, autonómica y local), y según las principales partidas de gasto en las que se distribuye, la población objeto de estos servicios: ratio o número de habitantes que las Unidades de Trabajo Social, que son las unidades básicas que desarrollan los Servicios Sociales generales, tienen a su cargo y que nos informa de la cercanía o no a la ratio ideal de 10.000 habitantes por Unidad de Trabajo Social. Otro indicador que informa sobre qué cantidad de esa población total es usuaria real de las Unidades de Trabajo Social. También se analizan los diferentes programas que se desarrollan en las Unidades de Trabajo Social, y que son: Información y asesoramiento, Ayuda a domicilio, Aojamiento alternativo, Prevención e inserción y Prestaciones económicas en caso de emergencias.

## 1. SISTEMA PÚBLICO DE SERVICIOS SOCIALES ESPAÑOL

Para entender la evolución de los Servicios Sociales en España debemos remontarnos a la Ley General de Beneficencia de 1849, cuya influencia se prolonga hasta la Segunda República Española cuando es mejorada mediante la ubicación de la acción social en la Dirección General de Beneficencia y Obras Sociales del Ministerio de la Gobernación, hecho éste que introduce por primera vez en la estructura administrativa el concepto de asistencia social, sustituyendo éste al de “beneficencia” (Porrás y Castellanos, 2002: 198).

La guerra civil española transforma algunas de las antiguas instituciones: la organización llamada Auxilio de Invierno que se desarrolla en el bando franquista pasa después a denominarse Auxilio Social y toma su responsabilidad la Sección Femenina de Falange Española. Ya en el poder, la dictadura franquista utilizó esta organización como sistema de ayudas económicas junto a la creación del Servicio de Asistencia a Pensionistas (SAP) y el Servicio de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos (SEREM).

Era éste un modelo benéfico-asistencial dirigido a la capa social más desprotegida tanto social como económicamente: pobres, huérfanos, ancianos desamparados y deficientes mentales, sobre todo. No se reconocían derechos subjetivos en las personas beneficiarias por lo que se institucionaliza una beneficencia pública (Sajardo *et. al.*, 1998: 37). La financiación se realizaba desde una pequeña carga a espectáculos públicos y actividades de ocio, lo que era suficiente dada la pequeña magnitud de recursos financieros que se

---

<sup>1</sup> Para su elaboración se ha seguido el sistema de indicadores de protección social desarrollado por Felipe (2004)

gestionaba. Entre los años 1940 y 1960 las instituciones públicas diseñadas para la acción social fueron: el Auxilio Social, la Obra de Protección de Menores, el Patronato de la mujer y el Fondo Nacional de Asistencia Social (FONAS), creado en 1960.

La construcción del actual sistema de Servicios Sociales dentro del Estado del bienestar da comienzo a finales de la década de los 70, de forma coincidente con los cambios políticos y sociales que en España se producen.

En general, al sistema español de Servicios Sociales le caracteriza especialmente el que en su estructura existan varios niveles superpuestos o mixtos: Seguridad Social, Estado y la beneficencia privada, servicios municipales o autonómicos lo que favorece la duplicidad de prestaciones o servicios en un sector de escasos recursos, con la consiguiente dificultad para la coordinación y la planificación de políticas y utilización de recursos.

## **2. DISPOSICIONES LEGALES REFERENTES A LOS SERVICIOS SOCIALES**

### **2.1. LA CONSTITUCIÓN Y LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA**

Al hablar de los orígenes del sistema, hay que comenzar por referirse a la promulgación de la Constitución española de 1978. En su Título Primero, Capítulo Tercero, se establecen los principios rectores de la vida social y económica, que otorga a los poderes públicos la facultad y obligación de desarrollar, entre otros, la protección social (artículo 39), la integración de los discapacitados (artículo 49), la atención adecuada a la tercera edad o la creación de un sistema de servicios sociales (artículo 50).

Encontramos también en la Constitución los campos o áreas que son objeto convenido de los servicios sociales, incidiendo expresamente en los siguientes: familia e infancia (artículo 39), emigrantes (artículo 42), juventud (artículo 48), disminuidos (artículo 49) y tercera edad (artículo 50).

El hecho de que no se traten individualizadamente otras áreas no debe significar necesariamente que se excluyen, ya que pueden quedar abarcadas por preceptos constitucionales de carácter general, comenzando por el que encabeza nuestra Constitución, mediante el que España se constituye en un estado social y democrático de derecho.

De cualquier forma, la Constitución española no regula expresamente los servicios sociales, y solamente los menciona de forma incidental. Lo que la Constitución sí hace es obligar, en cambio, a los poderes públicos, a regularse para garantizar el derecho de acceso a los otros sistemas de protección social. Así la Seguridad Social mereció el artículo 41. La salud, el artículo 43.1. La educación, el artículo 27. La vivienda, el artículo 47.

Tampoco existe una ley estatal que regule los servicios sociales públicos, como sí ocurre en otros sistemas de protección social (la Ley General de Sanidad<sup>2</sup>, la Ley General de la Seguridad Social<sup>3</sup> o la Ley Orgánica de Educación<sup>4</sup>). En el sistema público de servicios sociales español, estos servicios son regulados por las leyes de las diferentes comunidades autónomas.

Los principios fundamentales de los que hablan estas leyes referidas a los servicios sociales, se refieren a la responsabilidad pública, a la solidaridad, a la igualdad-universalidad, a la participación ciudadana, a la integración (del usuario en su medio). Incluyen también otros principios que hablan de descentralización (el municipio cobra aquí una importancia fundamental), planificación (coordinación), prevención (de las causas de los problemas sociales), globalidad (tratamiento integral, no parcializado de los temas).

Subirats *et. al.* habla (2007: 23) de dos etapas o fases en el desarrollo de estos sistemas, la primera en la que nacen las primeras leyes de servicios sociales, entre 1982 y 1986, en País Vasco, Navarra, Madrid, Cataluña y Murcia, y la segunda, a partir de 1986 y hasta 1992, en la que se aprobaron estas leyes en el resto de las comunidades autónomas. De modo que nos encontramos con un mismo sistema con un desarrollo irregular. “Nos encontramos con 17 modelos de desarrollo diferente que, pese a sus importantes diferencias de fondo, coinciden en la forma: las comunidades autónomas regulan y los ayuntamientos gestionan y soportan la mayor parte de su financiación” (Muñoz, 2009: 141). El papel de las Administraciones locales (los ayuntamientos, mancomunidades, de municipios, etc.) queda pues pendiente de este desarrollo normativo por parte de las comunidades autónomas.

Posteriormente, a mitad de la década de los años noventa se producirán reformas en las legislaciones de varias de las comunidades autónomas (Cataluña, Galicia, País Vasco y la Comunidad Valenciana) en las que, además de introducirse parte de las nuevas realidades a las que habrá de enfrentarse el sistema de protección social, la descentralización de los servicios se concreta más.

Entre los años 2002 y 2003, hay una segunda ola de reformas legales en otras comunidades autónomas (Madrid, La Rioja, Asturias y Murcia) siguiendo este ejemplo. Reformas que van a incorporar elementos como los derechos y obligaciones de los usuarios o criterios de control de calidad de la atención, así como la inclusión de problemáticas nuevas, como es el caso de la atención a las situaciones de dependencia.

---

2 Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

3 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.

4 Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

Tras la aprobación de la llamada Ley de Dependencia, se han desarrollado las llamadas Leyes de Segunda Generación (Galicia, País Vasco y Castilla-La Mancha, Castilla y León), que comienzan a proclamar el derecho a los servicios sociales como derecho de la ciudadanía.

Vamos a detenernos seguidamente en analizar dos disposiciones legales para comprender cómo se configura la prestación de los servicios sociales como un sistema de servicios públicos (disposiciones que se complementan con las leyes autonómicas de servicios sociales). Seguidamente, analizaremos también la ley referida a los servicios sociales de la Comunidad de Castilla y León.

## **2.2. LEY 7/85 DE 2 DE ABRIL, REGULADORA DE LAS BASES DE RÉGIMEN LOCAL**

La ley fundamental sobre la que se asienta la relación entre los servicios sociales y los municipios españoles es la Ley 7/85 de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, especialmente en lo concernido a esa prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social en los municipios. Se establece con ella la competencia y obligación de las entidades locales de prestar servicios sociales (artículo 25.2), determinando su carácter obligatorio en los municipios mayores de 20.000 habitantes (artículo 26.1c).

Efectivamente, esta ley determina la obligatoriedad de los municipios de más de 20.000 habitantes para realizar la prestación de los servicios sociales y la posibilidad de que los que tengan menos habitantes se puedan mancomunar, aunque tratando de manera muy ambigua las competencias y deberes de los mismos.

La aprobación de esta ley supuso legalmente la derogación jurídica de la anterior beneficencia pública, hecho que en la práctica ya venían realizando los ayuntamientos democráticos. Se generaba así tras la aprobación de la ley, la necesidad de configurar, desde las entidades locales, unas estructuras de servicios sociales que diesen respuesta a determinadas necesidades sociales de los ciudadanos, si bien esta ley no concretaba cuál debía ser el contenido de las prestaciones que tales estructuras tenían que garantizar, señalando que dicha competencia debería ejercerse “en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas.” Se remitía entonces a la legislación correspondiente la fijación de los contenidos de las prestaciones que han de garantizar los servicios sociales municipales a los que los citados artículos 25 y 26 hacen referencia.

Las comunidades autónomas estructuran los servicios sociales en dos niveles: un primer nivel de servicios de base, comunitarios o de atención primaria, y una red de servicios

sociales especializados. Cada territorio articula su red de servicios sociales tomando como referencia al municipio.

Así la Ley de Bases de Régimen Local determina que sean los municipios mayores de 20.000 habitantes quienes tengan plena competencia para el desarrollo de estos servicios. Los municipios menores bien pueden crear órganos mancomunados de gestión, bien suelen delegar ésta en otros entes locales, como diputaciones o consejos comarcales, o bien haciéndolo con la propia comunidad autónoma.

Podemos pues identificar la atención primaria de los servicios sociales en el ámbito local, y por ello nos referiremos a ellos como los servicios sociales municipales. Estos servicios surgen con la llegada de la democracia a España y la aparición de los ayuntamientos democráticos. Su creación fue el exponente de la voluntad política democrática de crear unos servicios sociales de responsabilidad pública para todos los ciudadanos, plenamente normalizados y profesionales. Los servicios sociales de atención primaria son la puerta de entrada al sistema público de servicios sociales.

### **2.3.EL PLAN CONCERTADO DE PRESTACIONES BÁSICAS DE SERVICIOS SOCIALES**

Si la fase de construcción del sistema de servicios sociales en España se caracterizó por la ausencia de una ley nacional que estableciese las pautas comunes en el conjunto del territorio (referidas a las prestaciones mínimas, la financiación y la coordinación entre el sector público y el privado), esto llevó a cabo la elaboración de un instrumento tendiente a equilibrar y organizar de forma global el sistema de servicios sociales: el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales, implantado en 1988 (Subirats, *et. al.* 2007: 27).

Surgido a iniciativa del propio Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social, el Plan Concertado tiene como objetivo fundamental financiar conjuntamente entre los tres niveles de la Administración pública una red de atención de servicios sociales municipales que permitiese garantizar prestaciones básicas a los ciudadanos en situación de necesidad, ayudando así a las entidades locales en el cumplimiento de las obligaciones que le marcaba la Ley de Bases de Régimen Local.

Los objetivos fundamentales del Plan Concertado son los siguientes: Garantizar unos servicios sociales básicos a toda la población; proporcionar a los ciudadanos servicios sociales de calidad, adecuados a sus necesidades; construir una red pública de equipamientos desde la que prestar esos servicios sociales y cooperar con las corporaciones locales para que puedan afrontar adecuadamente sus competencias de gestión en materia de servicios sociales.

El plan establece también una de las principales características del sistema de los servicios sociales en nuestro país: la división en dos niveles de atención bien diferenciados: la atención primaria y la atención especializada.

Los servicios sociales de atención primaria (también denominados servicios sociales de base o comunitarios) son un conjunto de actuaciones específicas y/o sectoriales enmarcadas en una comunidad determinada. Tienen un catálogo de equipamientos y su titularidad corresponde a los ayuntamientos.

Los servicios sociales de atención especializada son aquel conjunto de servicios y prestaciones dirigidos a colectivos específicos.

El Plan Concertado hizo que el sistema garantizase un catálogo de prestaciones básicas que han resuelto una parte importante de las necesidades que se generan cotidianamente en el ámbito de la convivencia personal o social. Por un lado con los servicios sociales comunitarios, que tienen un carácter polivalente porque están dirigidos a toda la población, a través de las prestaciones de información, orientación y asesoramiento; tratamiento social personalizado y comunitario; apoyo a la convivencia y ayuda a domicilio; acogida alojamiento alternativo; prevención e inserción social; cooperación social; apoyo al tejido social y de autoayuda.

Por otro lado, con los servicios sociales especializados, dirigidos a sectores específicos de la población, con una atención dirigida al tratamiento, apoyo y rehabilitación de los déficits sociales de las personas o familias que se encuentran al borde o en situación de exclusión social (personas mayores, mujer, infancia, discapacitados, minorías étnicas, toxicómanos, ex reclusos, entre otros colectivos) (Fernández García, 2004: 36-37).

Como prestaciones básicas de los servicios sociales, el plan comprende todas aquellas ayudas (fundamentalmente de carácter público) reguladas y sujetas a derecho, que se instrumentalizan para garantizar unos mínimos socialmente reconocidos para todo ciudadano, es decir, con un carácter es universal.

Así pues, el plan define como prestaciones básicas (aquellas que deben realizarse desde los servicios sociales de atención primaria) las siguientes:

- 1) Información y orientación: Conjunto de medidas que facilitan al ciudadano el conocimiento y acceso a los recursos sociales.
- 2) Ayuda a domicilio y otro tipo de ayudas a la unidad de convivencia: Serie de atenciones de carácter personal, psicosocial y educativo, doméstico y técnico a familias y personas con dificultades para procurarse su bienestar físico, social y psicológico.

3) Alojamiento alternativo: Conjunto de actuaciones para conseguir que el individuo en necesidad cuente con un marco estable para el desarrollo de la convivencia.

4) Prevención e inserción social: Proceso de intervención que actúa sobre los factores asociados a las problemáticas o necesidades sociales mediante actuaciones concretas.

5) Cooperación social y fomento de la solidaridad: Conjunto de actuaciones para favorecer procesos de participación y cooperación de las personas.

También define cuáles son los centros para la atención social básica que prestan los servicios sociales, que serían los siguientes:

- Los Centros de Servicios Sociales: equipamientos de carácter comunitario dotados de equipos técnicos, incluidas las Unidades Básicas de Trabajo Social (UTS). Son el equipamiento nuclear de carácter comunitario de los servicios de atención primaria.
- Albergues: servicios de carácter social destinados a procurar, de forma temporal, alojamiento a transeúntes sin medios económicos y a otras personas marginadas, así como a potenciar su inserción personal y social
- Centros de Acogida: establecimientos residenciales no permanentes, destinados a acoger, en medidas de urgencia, a personas en situación de graves conflictos convivenciales o carentes de medio familiar adecuado, procurando además, el necesario tratamiento para la normalización de la convivencia.
- Otros equipamientos complementarios de los centros de servicios sociales, tales como: Oficinas de Información, Centros de Día, Minirresidencias, pisos tutelados y aquellos otros adscritos a esos Centros de Servicios Sociales y que tengan titularidad municipal, ámbito de actuación local y que estén dirigidos a la atención social básica, principalmente.

Aunque el Plan Concertado es un instrumento de ámbito estatal (de hecho es el único desarrollo normativo de ámbito estatal que ha permitido concretar el actual sistema de servicios sociales en España) su orientación esta decididamente marcada hacia la prestación de los servicios sociales de atención primaria en el ámbito local y la responsabilidad de los servicios especializados compartida entre el ámbito autonómico y el municipal.

En definitiva, la existencia y vigencia de este plan constata la ausencia notable de una ley marco de base estatal que reconozca el sistema público de servicios sociales, lo que es una importante característica del sistema. Posteriormente, y en la presenta década, se

han elaborado otros instrumentos que desarrollan y complementan el sistema de servicios sociales, tales como los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social y la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia. Instrumentos formulados por la Administración General del Estado pero que determinan las competencias de intervención social de los gobiernos autonómicos y las corporaciones municipales.

### 3. SERVICIOS SOCIALES EN CASTILLA Y LEÓN

Para terminar de ilustrar la exposición sobre la legislación referida a los servicios sociales, procedemos ahora a analizar la legislación vigente en la Comunidad de Castilla y León.

La Comunidad de Castilla y León se ha regido, desde la historia de la democracia, por dos leyes referentes a los servicios sociales:

- Ley 18/1988 de 28 de diciembre, de Acción Social Servicios Sociales de Castilla y León
- La Ley 16/2010 de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León (que viene a sustituir a la anterior).

El artículo 70.1.10 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, atribuye a la Comunidad de Castilla y León la competencia exclusiva en materia de asistencia social, servicios sociales y desarrollo comunitario; promoción y atención a las familias, la infancia, la juventud y los mayores; prevención, atención e inserción social de los colectivos afectados por la discapacidad, la dependencia o la exclusión social, y protección y tutela de menores, de conformidad con lo previsto en el citado artículo 148.1.20 de la Constitución Española.

El citado texto estatutario reconoce en su artículo 13, dedicado a los derechos sociales, el derecho de acceso a los servicios sociales y los derechos que en este ámbito de las personas mayores, de los menores de edad, de las personas en situación de dependencia y de sus familias, de las personas con discapacidad, así como de quienes se encuentren en situación de exclusión social. Estos derechos vinculan a todos los poderes públicos de la Comunidad, a los particulares y son exigibles en sede judicial, reservando a una ley de las Cortes de Castilla y León su regulación esencial.

La Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales configuró el Sistema de Acción Social de Castilla y León con el objeto de mejorar la calidad de vida y del bienestar social de los ciudadanos de la Comunidad.

La organización de este sistema se articulaba sobre la diferenciación de dos niveles de actuación, los servicios básicos y los servicios específicos, destacando en los primeros los Centros de Acción Social (CEAS) como eje fundamental.

Para su efectiva implantación se aprobó el Decreto 13/1990, de 25 de enero, por el que se regula el Sistema de Acción Social de Castilla y León, con la misión de dotar de coherencia al sistema, concretando las funciones de los CEAS, regulando los Equipos de Acción Social y potenciando la coordinación y la colaboración de la Administración de la Comunidad con las entidades públicas y privadas.

Desde la puesta en funcionamiento del sistema se han dictado otras normas con el fin de atender a los diferentes sectores objeto de protección desarrollando las previsiones contenidas en la ley y de avanzar de acuerdo con las nuevas necesidades que surgen y son demandadas por los ciudadanos.

En otro orden de cosas, es igualmente considerable la aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia por la que se reconoce el derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia fundamentado en los principios de universalidad, equidad y accesibilidad y garantizado mediante un catálogo de prestaciones y servicios.

La Ley 16/2010 de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León tiene por objeto promover, garantizar, ordenar, regular y coordinar los Servicios Sociales en Castilla y León. Mientras la Ley de 1988 no introducía una mención a las necesidades, esta ley implanta un sistema de servicios sociales cuya finalidad es proporcionar una adecuada cobertura para dos tipos de necesidades que diferencia en necesidades personales básicas y en necesidades sociales (Art. 5. 1). Por necesidades personales básicas, se entiende aquellas requeridas para la subsistencia que repercuten en la autonomía personal y en la calidad de vida del individuo; mientras que por necesidades sociales contemplarían las requeridas para las relaciones familiares, interpersonales y de grupo, así como para la integración y participación en el entorno social. Dichas necesidades tienen como beneficiarios del sistema a los ciudadanos de Castilla y León y los extranjeros con vecindad administrativa en la Comunidad, en el marco de la Constitución y de la legislación estatal aplicable. Para cubrir estas necesidades la ley se fundamenta en los principios rectores de universalidad, igualdad efectiva, responsabilidad pública, solidaridad, prevención, atención personalizada, atención integral, promoción de la autonomía personal, respeto a los derechos de las personas, proximidad, participación, coordinación, calidad y sostenibilidad.

Una diferencia importante con respecto a la ley de 1988 está en que esta ley introduce a las entidades públicas y privadas vinculándolas al sistema de calidad de los Servicios

Sociales. Para ello pretende contar tanto con la colaboración de entidades privadas como públicas implantando un sistema de calidad, al que dedica el título V, que garantice las condiciones adecuadas en la prestación de los servicios. Dicha calidad se establecerá a partir de cuatro elementos: criterios de calidad junto con un sistema de evaluación; principios de actuación y formación de los profesionales; registro, autorización y acreditación de entidades, servicios y centros del sistema de servicios sociales; control administrativo. Un nuevo avance que introduce la ley y como garantía de la calidad en la formación de los profesionales es la creación de un centro regional de formación y estudios sociales (Art. 55) que será adscrito a la consejería competente en servicios sociales cuya dedicación será destinada a la organización, coordinación y ejecución de los planes y programas de formación, así como a la actividad de estudio e investigación. La ley define y diferencia claramente entre los entes que ofrecen los servicios sociales. Las “entidades” como las personas físicas o jurídicas, de carácter público o privado, los “servicios” como el conjunto de medios o acciones organizados técnica y funcionalmente, los “centros” como la unidad orgánica y funcional, es decir, el edificio. Por otro lado y dentro del control administrativo se establece la creación de una inspección y control (Art. 66) orientada a velar por el cumplimiento de los requisitos y condiciones establecidos para el correcto funcionamiento de los servicios sociales.

Otra novedosa introducción con respecto a la ley de 1988 se refiere a la planificación regional de los servicios sociales, asunto al que se dedica el Título VI, ésta se hará por un periodo de cuatro años. El alcance de la planificación regional de los servicios sociales cubre todas las administraciones públicas y las entidades privadas financiadas total o parcialmente con fondos públicos, mientras que es tan sólo indicativa para las entidades privadas no financiadas públicamente. Por otro lado, la ley prevé, en el Título VII, la creación de un consejo de coordinación entre administraciones para el sistema de servicios sociales, llamado Consejo de Coordinación Interadministrativa del Sistema de Servicios Sociales, se favorecerá con la implantación de un registro único. La coordinación prestará una atención integrada de carácter social y sanitario, donde se integren servicios y prestaciones del sistema de salud y servicios sociales; lo que se traducirá en protocolos de valoración y diagnóstico conjuntos. En la ley de 1988 la función de coordinación se ejecutaba dentro del llamado Consejo Regional De Acción Social de Castilla y León.

En el ámbito de la participación, se amplían los cauces a través de los cuales la administración fomentará y asegurará la participación (en la planificación, seguimiento de la gestión y evaluación de los servicios sociales) ciudadana, de las entidades y agentes sociales y de las instituciones. La ley contempla los siguientes cauces de participación: el Consejo Autonómico de Acción social, los Consejos Provinciales de Acción Social, el Comité Consultivo de Atención a la Dependencia. También considera otros cauces de participación como los órganos colegiados creados al efecto o el movimiento asociativo mediante procesos participativos. Para sostener adecuadamente los servicios sociales

de responsabilidad pública la ley prevé, en el Título X, la creación de un sistema de financiación cuyas fuentes son los presupuestos generales de la Comunidad de Castilla y León así como del Estado, las aportaciones de entidades privadas, las aportaciones económicas de los usuarios, las aportaciones de las obras sociales de las cajas de ahorros, las herencias, donaciones o legados, así como cualesquiera otros ingresos que le sean atribuidos.

#### 4. ALGUNOS INDICADORES SOCIALES

El 9 de julio de 1988 en el BOE núm. 164 se publicaba *Resolución de 25 de mayo de 1988, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad al Convenio Programa entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, para el desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales de Corporaciones Locales.*

En este año 2013 se cumplirán veinticinco años de la entrada en vigor en nuestra comunidad autónoma del denominado Plan Concertado, donde durante los últimos años la aportación económica proveniente del Estado no ha hecho sino que menguar de manera alarmante.

Este apartado se ha estructurado en una serie de indicadores globales, utilizando como fuente básica la memoria del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales<sup>5</sup> del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Así, se analiza:

- el presupuesto del Plan Concertado según aportaciones institucionales,
- la distribución del gasto del Plan Concertado según partidas,
- la ratio de población por Unidades de Trabajo Social,
- la tasa de utilización de los Servicios Sociales generales y finalmente
- la tasa de utilización de los Servicios Sociales generales por programas

---

<sup>5</sup> Los datos aquí expuestos tienen su origen en las memorias del Plan Concertado de prestaciones básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales existentes en la página web del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, encontrándose sólo disponible las memorias de los años 2006-2007; 2007-2008; 2008-2009; 2009-2010 y 2010-2011

Los Servicios Sociales generales son ejecutados desde las corporaciones locales, con el apoyo técnico y financiero de las comunidades autónomas y de las Diputaciones para los municipios de menos de 20.000 habitantes, quienes a su vez reciben apoyo desde el ámbito estatal.

La Comunidad de Castilla y León representa el 10,29% en 2006 y el 8,54% en el año 2010 del presupuesto total del Plan Concertado para el conjunto del país. En este último año, otras comunidades autónomas tienen mayores proporciones que están en relación con su población: Andalucía 36,51%, Cataluña 12,13% y Madrid 10,41%. El resto de Comunidades tienen proporciones menores que nuestra Comunidad: Galicia 5,63%, Canarias 4,78%, Asturias 3,80% y Ceuta, La Rioja y Melilla que no llegan al 1%. El País Vasco y Navarra no tienen convenio con el Plan Concertado.

#### 4.1. Presupuesto del Plan Concertado según aportaciones institucionales

		Comunidad Castilla y León		España	
Ayuntamientos	2006	36.561.995,32	39,30	547.074.876,63	60,53
	2010	40.878.318,28	33,21	617.850.111,13	42,89
Comunidad autónoma	2006	49.545.183,12	53,25	264.901.653,02	29,31
	2010	74.882.304,97	60,84	723.478.872,46	50,22
Ministerio	2006	7.324.738,00	7,87	90.799.350,01	10,05
	2010	7.324.738,00	5,95	96.174.028,91	6,68
TOTAL	2006	93.037.457,29	100,00	903.878.367,36	100,00
	2010	123.085.361,25	100,00	1.440.537.517,78	100,00
Variación 2006/2010		+ 32,3		+ 59,4	

El criterio para la distribución proporcional del presupuesto, según consta en las memorias de referencia, está basado en una serie de variables, como son: la población, la dispersión de ésta, el hecho de constituir grandes urbes, la población dependiente, la superficie y la insularidad.

La aportación que las tres entidades realizan al presupuesto de los Servicios Sociales generales en nuestra Comunidad ha variado a lo largo del tiempo analizado: los ayuntamientos y el Ministerio han disminuido su aportación, a costa de un aumento por

parte de la Comunidad Autónoma que en el año 2010 aportó un 60,84% del presupuesto, frente al 53,25% de 2006.

Este hecho también se ha producido en el conjunto nacional, siendo las Comunidades Autónomas las instituciones que más aportaciones realizan en este momento.

El aumento que ha tenido lugar en el presupuesto para los Servicios Sociales generales ha sido considerable. La Comunidad de Castilla y León ha pasado de 93.037.457,29 euros en 2006 a 123.085.361,25 euros en el año 2010, lo que significa un incremento del 32,3% en cinco años. En el caso del conjunto de España este aumento ha sido aún mayor, el 59,40%.

El Plan Concertado aporta los datos sobre la distribución del gasto en tres grandes áreas: personal (pago de la plantilla de profesionales dedicados a los Servicios Sociales generales, en su mayoría trabajadoras/es sociales), mantenimiento (gastos que entrañan los centros en los que se desarrollan los servicios y programas) y prestaciones (coste de los programas y servicios que se ejecutan).

El mayor porcentaje del gasto está dedicado al pago de las prestaciones de Servicios Sociales, más del sesenta por ciento del total en el conjunto nacional (62,61% en 2006 y 69,45% en 2010), y más del setenta por ciento en la Comunidad de Castilla y León (71,30% en 2006 y 70,83% en 2010).

#### 4.2. Distribución del gasto del Plan Concertado según partidas

		Comunidad Castilla y León		España	
<b>Personal</b>	2006	25.407.768,46	27,31	296.319.191,54	32,84
	2010	34.974.991,31	28,42	402.669.960,63	28,04
<b>Mantenimiento</b>	2006	684.129,41	0,74	23.602.293,34	2,62
	2010	862.774,73	0,70	29.812.989,78	2,08
<b>Prestaciones</b>	2006	66.336.926,69	71,30	564.961.229,87	62,61
	2010	87.181.079,57	70,83	997.115.239,69	69,45
<b>TOTAL</b>	2006	93.037.457,29	100,00	903.878.367,36	100,00
	2010	123.085.361,25	100,00	1.440.537.517,78	100,00

La diferencia existente entre la distribución del presupuesto en nuestra Comunidad y el conjunto nacional es producto de que otras comunidades autónomas reparten el presupuesto de forma diferente, por ejemplo en el año 2010 y para el gasto de personal Castilla La Mancha dedica el 78,98%, Murcia el 74,29%, Extremadura el 67,63% o Cataluña el 59,86% o, mientras que otras comunidades dedican menor parte de él: Andalucía el 9,98% o Madrid el 15,30%.

A este respecto, es necesario señalar que gran parte de los gastos que los ayuntamientos realizan en Servicios Sociales generales al margen del Plan Concertado, está destinada a la contratación de personal.

#### 4.3. Ratio de población por Unidades de Trabajo Social

		Unidades de Trabajo social	Ratio de población
<b>Comunidad de Castilla y León</b>	2006	241	10.418,46
	2010	276	9.990,05
<b>España</b>	2006	3.972	10.317,25
	2010	4.723	9.270,78

Este indicador nos informa del volumen de población que tiene a su cargo cada Unidad de Trabajo Social. Las Unidades de Trabajo Social, son las que tienen la función primordial la atención a los ciudadanos en su acceso a los Servicios Sociales, fundamentalmente a través de un Servicio de Información y Orientación. Son las sedes de los equipos de trabajo social y éstos pueden estar compuestos por una diversidad y número variable de figuras profesionales: trabajadores/as sociales mayoritariamente (el 40,9% según la Memoria del Plan Concertado 2010-2011), pero también por educadores, psicólogos, auxiliares, monitores, animadores, etc.

En el año 2006 existían en la Comunidad de Castilla y León 241 Unidades de Trabajo Social, mientras que en el año 2010 este número ascendía a 276. Este aumento se ha producido también en el conjunto nacional, pasando de 3972 centros en 2006 a 4723 centros en 2010. Este hecho es producto del aumento de centros que se ha producido en otras comunidades autónomas, por ejemplo Madrid pasa de 193 a 545, Andalucía de 732 a 914 o La Rioja de 30 a 170.

La ratio que estas Unidades de Trabajo Social presentan ha disminuido de 10.418 personas en 2006 a 9.990 en el año 2010 en nuestra Comunidad, lo que significa que cada Unidad de Trabajo Social tiene a su cargo una población menor, siendo éste un indicador de mejor atención a las personas. Sin embargo, esta ratio pese a haber mejorado, sigue encontrándose por encima de la del conjunto nacional: 9270 personas por Unidad de Trabajo Social en el año 2010.

La ratio en 2010 de otras comunidades autónomas son muy superiores a la nuestra: Ceuta 78674, Melilla 24486, Canarias 24465, Comunidad Valenciana 22195 y Cataluña 12850. Como inferiores en ratio figuran: Extremadura 2742, Castilla La Mancha 3723 y Cantabria 5123.

#### 4.4. Tasa de utilización de los Servicios Sociales generales

		Usuarios/as	Población	%
<b>Comunidad de Castilla y León</b>	2006	308.143	2.510.849	12,27
	2010	425.092	2.563.521	15,42
<b>España</b>	2006	4.674.430	41.390.212	11,41
	2010	6.930.978	43.434.969	15,59

El presente tabla nos aporta información de la población que hace uso de los Servicios Sociales generales, ya que si bien están dirigidos al total de la población, sólo parte de ella los utiliza.

La población usuaria de los Servicios Sociales generales ha aumentado en números absolutos de una forma importante. El incremento de la población usuaria está en relación con el aumento de las Unidades de Trabajo Social que en el indicador anterior observábamos.

Como observamos en la tabla de este indicador, la población usuaria de los Servicios Sociales generales en la Comunidad de Castilla y León es el 12,27% en 2006 y el 15,42% en el 2010, proporciones algo inferior a la del conjunto nacional que se sitúa en el 11,41% en 2006 y 15,59% en 2010.

Estos porcentajes cercanos entre los dos ámbitos comparados, no se producen respecto a todas las comunidades autónomas. Algunas presentan porcentajes superiores de población usuaria, como Castilla La Mancha con el 37,19% o Cantabria con el 37,36%, y otras con proporciones menores como Melilla con el 4,89%, Illes Balears con el 6,60% y La Rioja con el 7,68%

#### 4.5. Tasa de utilización de los Servicios Sociales generales por programas

		Comunidad Castilla y León		España		% C.yL./E
		Usuarios	% Población	Usuarios	% Población	
<b>Información y orientación</b>	2006	253584	8,89	3422607	8,35	7,41
	2010	276943	10,80	5299989	12,20	5,23
<b>Apoyo a la Unidad C. y Ayuda a Domicilio</b>	2006	67779	2,70	620896	1,52	10,92
	2010	103878	4,05	1167784	2,69	8,90
<b>Alojamiento alternativo</b>	2006	15630	0,62	95443	0,23	16,38
	2010	16658	0,65	106852	0,25	15,59
<b>Prevención e inserción</b>	2006	171750	6,84	1191342	2,91	14,42
	2010	150586	5,87	1473295	3,39	10,22
<b>Ayudas económicas individual. de emergencia social</b>	2006	5.120 (389,19)	0,20	331.840 (132,19)	0,98	1,54
	2010	10515 (330,74)	0,41	996403* (83,90)	2,48	1,05

\*Para el año 2009, en los totales de España no se incluyen las CCAA de Castilla La Mancha, Extremadura y Ceuta por no contar con sus datos.

En los Centros base de los Servicios Sociales generales, se desarrollan cuatro tipos de programas:

- **Información y Orientación:** actuaciones personalizadas tendentes a dar a conocer a las personas sus derechos, recursos existentes, procedimientos o alternativas disponibles ante una necesidad social determinada. Incluye, además, actuaciones de valoración o diagnóstico, orientación y asesoramiento, tramitación de recursos y derivación a otros servicios internos o externos.
- **Apoyo a la Unidad Convivencial y Ayuda a Domicilio:** responde a la necesidad de las personas para disponer de unas condiciones básicas en su propio medio de convivencia. Supone facilitar una serie de atenciones domésticas, psicológicas, sociales, educativas o rehabilitadoras, para la mejor realización de sus actividades cotidianas, evitando posibles internamientos.

- Alojamiento alternativo: da respuesta a la necesidad de disponer de un espacio digno donde alojarse y desarrollar los aspectos más elementales de la convivencia social. Supone garantizar la solución a los problemas de alojamiento, temporal o permanente, sin que esto suponga sustituir las actuaciones propias de las políticas sociales de vivienda.
- Actuaciones específicas de Prevención e Inserción: responde a la necesidad de prevenir la marginación y sus causas, así como favorecer la participación e integración de los colectivos más desfavorecidos. Conforman una serie de prestaciones y programas que favorecen la promoción y autonomía de las personas y que son necesarias para la adquisición y el desarrollo de habilidades psicosociales que permitan la utilización de los medios sociales normalizados.

Además, existen prestaciones económicas que se denominan Ayudas Económicas Individualizadas, para los casos en que es necesario superar situaciones temporales de falta de recursos. Las personas beneficiarias de ellas pueden estar a la vez siendo atendidas por los programas señalados.

Como ya hemos comentado, una misma persona puede ser usuaria de varios programas a lo largo de un ejercicio. De ahí, que el total de personas usuarias de los programas que figuran en la tabla no coincida con la cantidad del anterior indicador.

Lógicamente, el programa que más personas beneficiarias concentra es el de **Información y Orientación**, ya que éste está constituido como “la puerta de entrada” del sistema de los Servicios Sociales. Su campo de actuación alcanza al 8,89% en 2006 y 10,80% en 2010 de la población en la Comunidad de Castilla y León, frente al 8,35% en 2006 y 12,20% en 2010 en el conjunto nacional. Otros valores, tanto superiores como inferiores, en otras comunidades autónomas son: Extremadura 29,02%, Castilla La Mancha 23,18%, Canarias 22,87%, Galicia 15,95% o Illes Balears 3,84%, Melilla 4,35%, Andalucía 8,31%. Las personas usuarias en la Comunidad de Castilla y León de este programa representan el 7,41% en 2006 y el 5,23% en 2010 del total nacional.

El programa de **Apoyo a la Unidad Convivencial y Ayuda a Domicilio**, beneficia a un número menor de personas: 2,70% en 2006 y 4,05% en 2010 de la población de nuestra Comunidad, frente al 1,52% en 2006 y 2,69% en 2010 del conjunto nacional. Nuestra Comunidad presenta los niveles más altos, junto a La Rioja 4,77%, Cantabria 4,27% y Castilla La Mancha 4,22%. En este programa, la proporción de personas usuarias de nuestra Comunidad respecto del total es de 10,92% en 2006 y 8,90% en 2010.

El programa de **Alojamiento Alternativo** tiene todavía una incidencia menor en la población, en parte lógico al ser un servicio dirigido a personas con graves problemas de vivienda que resultan ser una minoría de la población: personas sin hogar y transeúntes,

en las que se concentran otras problemáticas como la edad avanzada, la toxicomanía y el alcoholismo, enfermedades mentales y situaciones derivadas de la inmigración. En nuestra Comunidad las personas beneficiarias de estos servicios suponen el 0,62% en 2006 y 0,65% en 2010 de la población total de nuestra comunidad, frente al 0,23% en 2006 y 0,25% en 2010 en el conjunto nacional. El resto de comunidades autónomas presentan un menor porcentaje de personas beneficiarias, con la excepción de Extremadura que representa el 0,73%. La proporción de personas usuarias de nuestra Comunidad respecto del total es de 16,38% en 2006 y 15,59% en 2010.

En el programa de **Actuaciones específicas de Prevención e Inserción**, el número de personas beneficiarias en la Comunidad de Castilla y León es de 6,84% en 2006 y 5,87% en 2010 de la población, proporción superior a la del conjunto de España que alcanza al 2,91% en 2006 y 3,39% en 2010. Las únicas comunidades autónomas que tiene un índice más alto que la nuestra es Castilla La Mancha 9,50%, Cantabria 9,93%, y Canarias 8,50%. Las personas usuarias de nuestra Comunidad respecto del total es de 14,42% en 2006 y 10,22% en 2010.

Respecto a las **Ayudas económicas** para cubrir situaciones de emergencia, el número de personas beneficiarias de las mismas alcanza al 0,20% en 2006 y 0,41% en 2010 de la población de nuestra Comunidad, que suponen el 1,54% en 2006 y 1,05% en 2010 del total nacional de personas beneficiarias. Entre las comunidades que presentan una proporción mayor están Comunidad Valenciana 48,91% y Andalucía 23,48%, frente a los de otras comunidades autónomas por debajo: Melilla 0,15%, La Rioja 0,21% y Asturias 0,44% del total.

Un dato interesante a tener en cuenta es el del gasto medio por persona usuaria que suponen estas prestaciones de emergencia: en nuestra Comunidad alcanza los 389 euros por persona en 2006 y 330 euros en 2010, siendo la media nacional de 132 euros en 2006 y 84 euros en 2010. La disparidad entre comunidades es también alta, yendo desde los 6,09 euros en Aragón y los 1153 euros en Melilla. Este tipo de prestaciones cubre conceptos como el pago de alquiler, luz o agua, alimentos, etc.

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- BALTAR, A. (2012). Difusión y promoción de los Servicios Sociales públicos: los Servicios Sociales de atención primaria: diagnóstico, y percepciones desde los actores institucionales. Universidad Complutense de Madrid.  
<http://eprints.ucm.es/16171/1/T33822.pdf>
- FELIPE, M. J. (2004). Un análisis del sistema de protección social de la Comunidad Valenciana. Universitat de Valencia.  
<http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/10293/FELIPE.pdf?sequence=1>
- FERNÁNDEZ, T. (2004). La lucha contra la exclusión social del cuarto pilar del Estado de bienestar: Los Servicios Sociales. En Tezanos, J. F. (coord.), Tendencias en exclusión social y políticas de solidaridad. Octavo foro sobre tendencias sociales. Madrid: Editorial Sistema.
- Memorias del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales, 2006-2007, 2007-2008, 2008-2009, 2009-2010. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad
- MUÑOZ, J. (2009). Servicios Sociales de atención primaria en España. En Navarro. V. (dir.), La situación social de España. Biblioteca Nueva; Programa de Políticas Públicas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra, vol. III. Madrid: Fundación Francisco Largo Caballero.
- POLO-SÁNCHEZ, M. C. y GONZÁLEZ-GALÁN, F. (2010): La futura legislación de los Servicios Sociales en Castilla y León: en torno al anteproyecto de ley de 2009. *Portularia*, pags. 23-32
- PORRAS, M. y CASTELLANOS, J. L. (2002). *Los Servicios Sociales: generales y especializados. Su importancia en las políticas de inclusión*. En Rodríguez Cabrero, G y Sotelsek Salem, D. (Eds.). "Apuntes sobre Bienestar Social". Universidad de Alcalá, pp.193-234.
- SAJARDO, A. (1998). *El sector no lucrativo en el ámbito de los Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana*. Valencia. CIRIEC-ESPAÑA.
- SUBIRATS, J. (dir.), ADELANTADO, J., FERNÁNDEZ, M., GIMÉNEZ, M., IGLESIAS, M., RAPOPORT, A. y SAN MARTÍN, J. (2007). Los Servicios Sociales de Atención Primaria ante el cambio social, Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.



20 AÑOS DE ANIMACIÓN  
SOCIOCOMUNITARIA EN EL  
AYUNTAMIENTO DE LEÓN  
(1988-2008)

D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Lucía Llamazares Sánchez



***EL FIN DE UNA ETAPA SIEMPRE IMPONE UN BALANCE***

**INTRODUCCIÓN**

La Animación Sociocomunitaria, considerada por distintos autores como Animación Sociocultural por su condición de metodología educativa, ha supuesto en la organización de los Servicios Sociales españoles y de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, una apuesta por dejar atrás modelos de Acción Social basados exclusivamente en el asistencialismo, dando paso a una corriente que incorpora elementos preventivos y promocionales.

Transcurridos más de veinte años desde la publicación de la Ley 18/1988 de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León y aprobada la nueva a finales del año 2010, se cierra un primer ciclo en este tema.

En la comunicación presentada se pretende caracterizar, tanto a nivel teórico como empírico, el origen y evolución de la Animación Sociocomunitaria desarrollada desde el Sistema de Servicios Sociales en la ciudad de León, en el período temporal comprendido entre 1988 y 2008. El informe se estructura en dos partes, que se corresponden en primer lugar con la revisión del estado de la cuestión a nivel teórico y en segundo con el estudio empírico del tema en una realidad concreta.

Existen varias limitaciones que es necesario tener presentes, aunque a mi juicio de distinta envergadura y en la mayoría de los casos relacionadas con la fuente de información básica (Memorias Anuales de la Concejalía de Servicios Sociales del Ayuntamiento de León). De un lado la inexistencia de documentos entre los años 1988 y 1994. De otro, la falta de uniformidad de los mismos que no nos permitió analizar todas las categorías variables en el total del intervalo temporal, debiendo complementar la información utilizando otras técnicas e informantes que con el paso del tiempo pueden no percibir la realidad con la suficiente objetividad. Otra limitación importante se relaciona nuevamente con la fuente de información utilizada. Esta nos transmite únicamente la visión del promotor de las actuaciones, en este caso la Administración Local. La opinión, intereses, expectativas y necesidades de los destinatarios/participantes no aparecen en la investigación, constituyendo un elemento clave en procesos de animación sociocomunitaria.

Y a partir de las limitaciones se establece la proyección futura. Por un lado urge estudiar el punto de vista de los participantes, máxime en el tema que nos ocupa, al constituirse éstos como protagonistas activos de la realidad en la que se actúa. De lo contrario el respeto a la formulación teórico-normativa de la animación sociocomunitaria quedaría en entredicho. La ampliación de la investigación al ámbito provincial, teniendo presentes

las específicas características de nuestros pueblos, permitiría una visión de conjunto y el establecimiento de posibles diferencias entre los entornos rural y urbano, completando de esta forma la definición del modelo de animación comunitaria a nivel provincial. En esta misma línea sería conveniente ampliar la investigación a toda la Comunidad Autónoma pudiendo de esta forma extraer conclusiones vinculadas al desarrollo reglamentario y la implantación del servicio en todo el ámbito territorial de aplicación de la Ley 18/1988 de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León.

Finalmente señalar como en este momento nuestro Sistema de Servicios Sociales entra en una nueva etapa. La aprobación de la nueva Ley 16/2010 de Servicios Sociales de Castilla y León (denominada coloquialmente Ley de segunda generación) marcará sin duda un antes y un después en la animación sociocomunitaria cuyo mantenimiento dependerá de cómo seamos capaces de demostrar y poner en valor los logros derivados de una forma de concebir el Sistema de Servicios Sociales.

## DELIMITACIÓN CONCEPTUAL

La animación sociocomunitaria puede ser considerada como una nueva rama de la Animación Socio Cultural o como sostiene Sáez Carreras (2002) como Animación Socio Cultural en su vertiente sociocomunitaria por su condición de metodología educativa.

Como término se acuña a finales de la década de los ochenta en el I Congreso de Animación Sociocomunitaria celebrado en Salamanca en septiembre de 1989.

Quintana (1993:68) propone la siguiente definición, “*se hace animación sociocomunitaria cuando en ciertos sectores de trabajo comunitario se aplican técnicas propias de la animación*”. Siguiendo este planteamiento Froufe (1998: 31) la define como “*un proceso de acción socioeducativa que intenta, mediante técnicas de la animación, la sensibilización, la dinamización y la participación de todos los miembros de la comunidad en la transformación de la realidad global*”. Esta definición supone la existencia de una planificación coherente, ordenada y secuencial de los objetivos a alcanzar y se le atribuye una finalidad claramente educativa que abarque todos los aspectos de la persona. Por lo tanto la intervención gira en torno a tres ejes fundamentales: la comunidad, la participación y el aprendizaje.

Aunque a primera vista no se distingue de la Animación Socio Cultural propiamente dicha, el matiz está en que todas estas acciones constituyen animación sociocomunitaria cuando la comunidad se ocupa de ellas y las asume como propias. El paradigma de actuación se centra en la dinamización y participación de la comunidad en un marco local trabajando en dos fases consecutivas:

- Creando motivaciones y necesidades de participación, promoviendo el asociacionismo, responsabilizando a la población de sus necesidades desde la concienciación, creando redes en el territorio, ofreciendo acceso real a la información, favoreciendo la creación cultural y conexión entre la cultura y el trabajo.
- Fomentando la sensibilización social, la política social, la denuncia, el reparto y la socialización del poder.

Para la realización de este proceso se debe entender como una práctica interprofesional y como una estrategia que favorece la prevención de problemáticas sociales, atiende procesos de rehabilitación y de desarrollo promocional de los sujetos.

En la literatura pedagógica española encontramos el término animación sociocomunitaria unido al concepto de desarrollo comunitario para explicar realidades idénticas. Ciertamente y a juicio de autores tan importantes como Úcar (1992), Escarbajal de Haro (1993), Ventosa Pérez (1993), Quintana Cabanas (1993), Morata García (1997), Marchioni (2001) y Calvo (2002), la animación sociocomunitaria y el desarrollo comunitario son dos tipos de práctica social, dos formas de intervención difícilmente diferenciables. El primer término suele asociarse en sus orígenes a los países desarrollados, mientras que el segundo ha estado más vinculado a los países en vías de desarrollo o subdesarrollados. Sin embargo, ambos persiguen, a través de la implementación de procesos de participación y autoorganización comunitaria, el cambio y el desarrollo global de una comunidad.

Establecida como premisa que el espacio de actuación de la animación sociocomunitaria es la comunidad, generalmente identificada con el municipio (de pequeñas dimensiones) cuya unidad social básica es el grupo tanto primario (familia, círculo de amigos, compañeros de clase, etc.) como secundario (vecinos, clubs de mayores, asociaciones, etc.) y que a menudo se inscribe en lo que Yanguas y Larrinaga (1989:38) definen como medio abierto<sup>1</sup>, se deben definir unos principios de racionalización que confieran eficacia y funcionalidad a las actuaciones a desarrollar. Nos posicionamos con Aguilar (1987) quien establece los siguientes:

- Principios ideológico-filosóficos :igualdad, libertad y solidaridad.
- Principios operativos: conocimiento de la realidad, planificación y coordinación, responsabilidad pública, universalidad, normalización, descentralización y participación.

---

<sup>1</sup> Ambos autores utilizan el concepto de medio abierto para referirse a "aquellos espacios que permiten una concurrencia voluntaria, circulación libre, una frecuencia no obligada, donde la asistencia no implica necesariamente compromiso y donde se da un flujo diversificado. Se trata de lugares vividos con bastante naturalidad por la población que los utiliza".

## LOS SERVICIOS SOCIALES COMO MARCO DE DESARROLLO DE LA ANIMACIÓN SOCIOCOMUNITARIA

En el origen de los Servicios Sociales se encuentra una necesidad de incorporación al ámbito público y una cultura de reivindicación de derechos. Nace así un sistema público que eliminaría el carácter graciable de la atención, superaría la cultura de la beneficencia y perfilaría un Estado de Derecho en el ámbito de lo social (López Alonso, 1986; Martínez Maroto, 1998 y Rodón García, 2003). En estos primeros momentos la colaboración ciudadana y las entidades privadas se convierten en innecesarios, residuales y contraproducentes. Como señala García Roca (2001) lo políticamente correcto era que los ciudadanos activos preguntaran a la Administración que hacer, donde hacerlo y como hacerlo.

Nacen también con una clara apuesta por la desinstitucionalización. Se consideraba que el ingreso de personas en situación de riesgo (ancianos, menores, discapacitados psíquicos...) en instituciones que aportaran seguridad, generaban anonimato, estigmatizaban a los usuarios y producían desarraigo. Los Servicios Sociales plantean la importancia de que el sujeto en situación de riesgo se mantenga en su entorno habitual implicando al contexto en la respuesta a sus necesidades. De esta forma el territorio es el ámbito de actuación de los mismos.

En los primeros momentos se planteó una importante lucha por la conquista de la profesionalización de la acción social, lo que suponía la apuesta por la objetividad, el distanciamiento de lo afectivo, la especialización y la adquisición de un determinado status socioadministrativo.

Este punto de partida constituye un intento de convertir la ayuda puntual-asistencial en procesos de carácter preventivo y promocional con requerimientos de tiempo largo y estrategias planificadas.

El siguiente cuadro muestra esquemáticamente la evolución sufrida:

*Cuadro nº 1.- Caracterización de la evolución de los Servicios Sociales*

ORIGEN	EVOLUCIÓN/TRANSICIÓN	PENDIENTE
Deseo de incorporación de los Servicios Sociales al ámbito público (Cultura de derechos)	Exaltación de lo privado y cultura empresarial de la gestión (influencia neoliberal)	Servicios Sociales como catalizadores y promotores del trabajo en red.

Apuesta por la desistitucionalización. El territorio como ámbito de referencia.	Los Servicios Sociales como meros proveedores de servicios y prestaciones (burocratización)	Servicios Sociales vinculados al desarrollo comunitario (autoorganización de los usuarios, soluciones desde los beneficiarios e integrados en el territorio)
Conquista de la profesionalización de la acción social	Los técnicos sustituyen a los educadores y éstos a los ciudadanos.	El profesional abandona la relación de dominio y la transforma en cooperación.
Paso de lo asistencial a lo preventivo-promocional.	Politización de los Servicios Sociales.	Recuperación de la participación desde la combinación de respuestas de emergencia con procesos de intervención a largo plazo.
Nacen como servicios a las personas no reductibles a prestaciones.	Servicios Sociales como productores de prestaciones y no de bienes relacionales.	Producir sentidos de pertenencia, confianza, identidad y reconocimiento. Paso de usuario cliente a co-productor de servicios.

Elaboración propia a partir de García Roca (2006).

Concluye esta etapa con la aprobación de la nueva Ley de Servicios Sociales de Castilla y León (2010), que al menos teóricamente, pretende el paso de un modelo de servicios sociales de carácter asistencial **avanzando**, hacia un sistema en el que, aquellos que tengan el carácter de esenciales, se configuren como auténticos derechos subjetivos de todos los ciudadanos, exigibles ante los poderes y administraciones públicas y, en su caso, ante los órganos jurisdiccionales, como garantía máxima de su reconocimiento, respeto y protección.

En la Comunidad Autónoma de Castilla y León la estructura de los Servicios Sociales no difiere de lo establecido en términos generales para todo el país. La Ley 18/1988 de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León señalaba que el Sistema de Acción Social tendrá como objetivos: promover la solidaridad; el desarrollo libre y pleno de la persona; la igualdad de los individuos en la sociedad; la prevención y eliminación de las causas que conducen a la marginación; facilitar los medios para la integración y desarrollo comunitario y en definitiva el bienestar social de los ciudadanos y grupos sociales.

Para la consecución de los mismos se estableció en su exposición de motivos que se regiría por principios de igualdad, libertad y solidaridad, universalidad, globalidad, planificación, descentralización, integración, **animación comunitaria**, participación y fomento de la iniciativa social. La animación comunitaria por lo tanto no solo se configuraría como un servicio, sino que, de su explicitación en dichos principios, se deduce un carácter de transversalidad que determina una forma de concebir el Sistema de Servicios Sociales.

### *El Servicio de Animación y Desarrollo Comunitario en Castilla y León en este período*

La aparición de nuevas necesidades sociales fruto del cambio social, el hecho de que las mismas no afecten por igual a todos los colectivos de población y la desigual posibilidad de acceso a los recursos, lleva a la Comisión de Seguimiento del Acuerdo Marco de cofinanciación de los servicios sociales a organizar una sesión monográfica en 1989 sobre el Servicio de Animación y Desarrollo Comunitario en el ámbito de los Servicios Sociales donde se define para el mismo la siguiente misión “*Mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos, favoreciendo la inclusión y promoción social y previniendo factores generadores de desigualdad y situaciones de exclusión social a través de: la toma de conciencia de los ciudadanos de sus propios problemas y la necesidad de resolverlos, actitudes solidarias y de responsabilidad, la participación en la búsqueda de soluciones, en la movilización de los recursos y en la gestión de servicios o actividades.*”

Igualmente se estableció que las actuaciones a desarrollar variarían en función de las diferentes realidades y momentos, y podrían abarcar temas específicos de otros sistemas como salud, educación, medioambiente, etc siendo la diferencia marcada por los objetivos del Servicio de Animación y Desarrollo Comunitario que deberían atenerse al siguiente orden de prioridad:

1º) Inclusión social de individuos, grupos o comunidades en situación de exclusión social, 2º) Prevención de situaciones en riesgo de exclusión social y 3º) Promoción y participación social de toda la comunidad en general. Situado en los Servicios Básicos del Sistema de Acción Social que se caracterizarían por su carácter polivalente y estar dirigidos a todos los ciudadanos y colectivos sin distinción, el ámbito de actuación es toda la comunidad. De esta forma la intervención social a realizar puede tener los siguientes **niveles**:

- *Prevención primaria o inespecífica*<sup>2</sup>: El objetivo es favorecer la promoción social de individuos y grupos que residen en un determinado territorio y fomentar la participación y el fortalecimiento de las redes sociales como factores

compensadores que protegen frente a otros de riesgo social. Puesto que la prevención primaria no es exclusiva del Sistema de Servicios Sociales se constituye como un ámbito más en la actuación en la comunidad con la obligación de trabajar coordinadamente con el resto de los sistemas (salud, empleo, cultura, educación, etc.)

- *Prevención secundaria o específica*<sup>3</sup>: Las acciones a desarrollar desde este nivel de prevención persiguen reducir la evolución y duración de un problema social, así como modificar las actitudes y las conductas que mantienen y reproducen los procesos de exclusión social.
- *Prevención terciaria o inclusión social*<sup>4</sup>: El instrumento para esta intervención en el nivel individual es el Proyecto Individualizado de Inserción.

La amplia gama de actividades o actuaciones posibles se desarrollarían agrupadas en las siguientes **áreas**:

- *Área de Información y Sensibilización*: en esa área se partiría de la importancia de la información en su vertiente de difusión de derechos y recursos unida a la sensibilización hacia la problemática y la realidad social con la finalidad de hacer a las personas partícipes y corresponsables de su propio desarrollo y de la sociedad en la que viven.
- *Área de Desarrollo Personal y Redes Sociales*: el desarrollo libre y pleno, la competencia y autonomía de las personas se promueven mediante la información y el conocimiento, el aumento de la autoestima, la vinculación cultural y el desarrollo de habilidades y capacidades personales que junto con la promoción de redes formales e informales constituyen el soporte para la integración social que es en definitiva el objetivo a perseguir desde esta área.

---

2 Entendida como conjunto de actuaciones que se dirigen a problemáticas sociales presentes en sectores específicos de la población y supone el desarrollo de estrategias dirigidas a reducir los factores de riesgo y promocionar los factores de protección. **Factores de riesgo**: son aquellos que incrementan la probabilidad de que se produzca un fenómeno de exclusión. No pueden ser considerados causales, en un sentido determinista, sino como factores potencialmente influyentes que pueden generar la aparición o permanencia del fenómeno. **Factores de protección**: son aquellos que, por el contrario, apoyan o favorecen el pleno desarrollo del individuo, que, a su vez sirven como moderadores de los factores de riesgo.

3 Entendida como conjunto de actuaciones que se dirigen a problemáticas sociales presentes en sectores específicos de la población y supone el desarrollo de estrategias dirigidas a reducir los factores de riesgo y promocionar los factores de protección.

4 Entendida como conjunto de actuaciones dirigidas a situaciones de exclusión social en las que se encuentran los individuos, grupos o comunidades con el objetivo de lograr su inclusión social.

- *Área de Participación Social y Asociacionismo*: como ya se ha expresado una de las principales finalidades del servicio era la organización comunitaria, la movilización de los recursos existentes para resolver problemas identificados por la población y para ello fue imprescindible crear las estructuras, cauces y procedimientos que faciliten la participación y organización comunitaria.

Por lo que se refiere a la **metodología de intervención** se plantean dos cuestiones importantes: por un lado los aspectos metodológicos básicos que aluden al trabajo en equipo y a la participación de la población y los agentes sociales; y por otro lado el proceso de intervención.

Es evidente que para realizar una intervención comunitaria integral se debía abarcar todos los ámbitos y factores del ser humano, lo que conllevó la intervención de equipos multidisciplinares. En el caso de la CC.AA. de Castilla y León dichos equipos (denominados de Acción Social) estaban formados por el Coordinador de los Servicios Sociales Básicos, un grupo de profesionales de apoyo técnico a los CEAS y un grupo de profesionales que prestarían atención directa (Trabajador Social y Animador Comunitario). Las funciones a desarrollar por este equipo se relacionan con: la identificación de las necesidades y problemas de la Zona de Acción Social; la promoción, la coordinación y colaboración con los profesionales de otros servicios y programas; la facilitación de la participación de los ciudadanos y agentes sociales; la elaboración y evaluación del plan de intervención; la promoción y puesta en marcha los recursos y actuaciones necesarias en su ámbito de actuación y por último la coordinación e integración de dichos recursos y actuaciones.

Unido a lo anterior y considerando que la participación contribuye al desarrollo del individuo, la búsqueda de su autonomía y satisfacción personal, garantiza la toma de conciencia sobre sus problemas y su implicación en la resolución de los mismos y potencia la conciencia de cambio y transformación social, desde este servicio se debía estar especialmente atento al fomento de la participación de los ciudadanos en la búsqueda de soluciones a sus propias necesidades y las de su entorno. De hecho el artículo 25 de la Ley 28/1988 establece la posibilidad de crear como órganos de participación los Consejos Sociales a los que permite desarrollar diversos **programas básicos de animación comunitaria**, dirigidos a todos los sectores de la población y cuyos contenidos fundamentales serían:

- *De carácter educativo-formativo*: encaminados al desarrollo y potenciación de la iniciativa y creatividad de los individuos y los colectivos sociales, en orden a la consecución del bienestar social.

- *De naturaleza asistencial*: con atención a la salud personal y social de los individuos, en los aspectos físicos, psicológicos y ocupacionales, con seguimiento de la problemática humana en el ámbito rural del barrio.
- *Actuaciones orientadas al empleo del ocio y tiempo libre* del ciudadano, mediante el desarrollo de actividades creativas y lúdicas.
- De organización del *voluntariado* y puesta en práctica de programas de solidaridad.
- *De carácter preventivo* de la marginación, de la insolidaridad y de apoyo a la reinserción social.

El proceso de intervención se desarrollaría descentralizado en las denominadas Zonas de Acción Social que cuentan con necesidades y características específicas, por lo tanto la planificación de la intervención respondería a la siguiente secuencia metodológica:

- 1º.- Detección de necesidades: identificación de situaciones de exclusión social, riesgo de exclusión o falta de promoción o participación de los miembros de una comunidad.
- 2º. Investigación y Diagnóstico: profundización en el conocimiento de las situaciones detectadas, causas, dimensión, dificultades, recursos, etc.
- 3º.- Toma de decisiones y elaboración del plan: fijación de objetivos prioritarios para cada Zona de Acción Social en función de los resultados de la investigación y el diagnóstico.
- 4º.- Ejecución: desarrollo de los programas y proyectos diseñados según necesidades detectadas priorizando en función de objetivos de inserción social, eliminación de factores de riesgo y promoción y participación social.
- 5º.- Seguimiento y evaluación: su finalidad es el análisis del funcionamiento del servicio, de los resultados y de los recursos empleados que lleve a tomar decisiones sobre la continuidad o no de las intervenciones planteadas mejorando el servicio y elaborando un nuevo plan de intervención. En la evaluación debe intervenir los profesionales, la población usuaria y los agentes sociales y se utilizarán al menos los siguientes instrumentos: entrevistas individuales/familiares, grupales, con colectivos, entidades y agentes sociales; reuniones del equipo de acción social, reuniones con otros profesionales, agentes sociales...; visitas; encuestas/cuestionarios, debates, SIUSS, documentos/informes, etc.

## **LA ANIMACIÓN SOCIO-COMUNITARIA EN EL AYUNTAMIENTO DE LEÓN (1988-2008): DISEÑO Y RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN**

La intervención sociocomunitaria se inicia en el Ayuntamiento de León de manera organizada, a partir de la aprobación en el año 1988 de la Ley 18/88 de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León. Tras unos meses de organización político administrativa y reglamentaria, queda configurado el Sistema de Acción Social y Servicios Sociales en la ciudad. En los primeros 20 años de su funcionamiento se suceden una serie de cambios que se relacionan fundamentalmente con la implementación de nuevos servicios, programas y prestaciones que responden tanto a la evolución de las políticas sociales como a procesos de cambio social.

Con el objetivo de *“promover la solidaridad, el desarrollo libre y pleno de la persona, la igualdad de los individuos en la sociedad, la prevención y eliminación de las causas que conducen a la marginación y facilitar los medios para la integración y desarrollo comunitario, así como el bienestar social de los ciudadanos y grupos sociales”*, recogido en la exposición de motivos de la Ley, se establecen las Zonas de Acción Social y se constituyen los Equipos de Atención Primaria (originariamente integrados por dos técnicos: un Trabajador Social y un Animador Sociocomunitario con perfiles en el primero de los casos de Diplomado en Trabajo Social y en el segundo de Diplomado en Trabajo Social/Magisterio). Se prevé también la participación de los Equipos Especializados de la corporación local, como apoyo en determinado tipo de actuaciones.

En una primera etapa, que abarca desde el origen hasta el año 1997, la programación incluye 3 áreas de actuación: información, orientación y asesoramiento; familia y convivencia e intervención social y desarrollo comunitario. Una segunda etapa, entre los años 1997 y 2001, donde las actuaciones se integran en 4 áreas: información, orientación y asesoramiento, apoyo a la familia y convivencia, prevención e inserción social y acción social comunitaria y voluntariado.

La tercera y última etapa (con una organización a partir de Planes Sectoriales), que concluye en el año 2010 con un sistema consolidado y con la promulgación de una nueva Ley de Servicios Sociales, se encuentra con un Sistema de Acción Social organizado a partir de los siguientes Planes Municipales Sectoriales:

- PMS para la Inclusión Social: planes sectoriales y programa de medidas básicas.
- PMS de Atención a la Infancia: área de promoción y prevención, área de prevención familiar, área de protección y área de menores infractores.

- PMS de personas mayores: área de promoción del envejecimiento activo y prevención, área de información y sensibilización, área de atención a las personas mayores dependientes y en situación de vulnerabilidad social.

- PMS de atención a personas con discapacidad: área de información, sensibilización y prevención, área de apoyo a la familia, área de inserción e integración y área de dinamización social.

## **METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN**

### **Objetivo**

Conocer y describir las actuaciones desarrolladas desde la Concejalía de Servicios Sociales del Ayuntamiento de León en el ámbito de la intervención socio-comunitaria entre los años 1988 y 2008.

### **Método**

De acuerdo al objetivo planteado se diseña una investigación ex-post-facto, de naturaleza fundamentalmente descriptiva y observacional, combinando estrategias cuantitativas y cualitativas que permiten obtener un conjunto de datos sobre la animación sociocomunitaria de forma retrospectiva.

La investigación se desarrolla en dos fases:

**1ª Fase)** Se corresponde con el período temporal comprendido entre 1988 y 1993 y se utiliza como técnica para la recogida de información el grupo de discusión. Gil Flores (1992:201) la define como “*técnica no directiva que tiene por finalidad la producción controlada de un discurso por parte de un grupo de sujetos que son reunidos durante un espacio de tiempo limitado, a fin de debatir sobre un determinado tópico propuesto por el investigador*”. Esta técnica ha sido utilizada en intervención psicopedagógica y educativa; en investigación económica, social, sanitaria y en la evaluación de programas, centros educativos, profesores, etc. Dados los objetivos del estudio y el número de potenciales participantes se decide crear un único grupo, de perfil homogéneo con un número máximo de tres sujetos. Esta decisión está influida por el presupuesto y tiempo para la investigación y el interés y disponibilidad actual de los participantes (Golman y McDonald, 1987; Goodman, 1984; Greembaun, 1988; Kineger, 1991; Templeton, 1987 y Wells, 1974).

**2ª Fase)** Correspondiente al período comprendido entre 1994 y 2008. Se opta por el análisis de contenido y documental extrayendo la información contenida en las Memorias<sup>5</sup> elaboradas anualmente por la Concejalía de Servicios Sociales del Ayuntamiento de León. La investigación realizada constituye una tipología del análisis de contenido clásico: el análisis temático, que solo considera la presencia de términos o conceptos, con independencia de las relaciones surgidas entre ellos, estableciendo frecuencias, identificaciones y clasificaciones temáticas y buscando palabras en el contexto. De esta forma se ha intentado, tanto condensar la información sobre el tema contenida en las memorias para su almacenamiento y posterior consulta, como dar una explicación de las características del mismo a través de los mensajes comunicativos

## **RESULTADOS**

### ***Descripción del período 1988-1993: grupo de discusión***

En este epígrafe se transcribe brevemente el recuerdo que las Animadoras Sociocomunitarias tienen de los primeros momentos de su ejercicio profesional. Así enumeran las iniciativas y proyectos más significativos durante este período e identifican los agentes que intervenían, los equipamientos donde se desarrollaban las distintas actividades y los procesos de coordinación que existían. Junto con ello, tratan de definir la modalidad, finalidad, funciones y áreas de intervención predominantes en aquellos momentos. Finalmente señalan como se prevé el futuro de su intervención a partir de la evolución percibida y de su situación actual.

El origen de la animación sociocomunitaria desarrollada desde el Ayuntamiento de León en el Área de Servicios Sociales, lo sitúan temporalmente a finales de 1988 y comienzos de 1989. Los técnicos encargados de su implementación fueron contratados en dos fases, que aunque muy próximas cronológicamente, implicaron reajustes territoriales y de organización del trabajo constantes, que no se definen de forma definitiva hasta aproximadamente el año 1997.

El primer encargo “dado que estaba todo por hacer”, fue la definición de las distintas Zonas de Acción Social. La delimitación territorial preliminar divide la ciudad en 3 grandes Zonas con sus correspondientes Centros de Acción Social (en adelante CEAS): Armunia, Puente Castro y Mariano Andrés. En esta tarea se utiliza como punto de partida la ya existente en aquel entonces, división de Áreas

---

<sup>5</sup> Hasta el año 1994 no existen registros escritos de las actuaciones desarrolladas. A partir de entonces la Concejalía de Servicios Sociales elabora una Memoria Anual donde se detallan las actuaciones desarrolladas, entre ellas las que se pretenden describir en esta investigación que aluden a las intervenciones en el ámbito de la animación socio comunitaria. Los datos incorporados en dichas memorias constituyen la única información disponible y objetiva que existe.

de Salud, al objeto de optimizar recursos humanos y temporales. Poco tiempo después, pero sin señalar fecha concreta, se incorporan El Ejido, El Crucero y San Mamés. Con la demarcación de la Zona Centro se completa el proceso de zonificación que persiste hasta la actualidad.

Por otro lado, comienza una intensa fase de estudio/conocimiento de la realidad, al carecer de información a cerca de la situación social y comunitaria de la ciudad. Dicho conocimiento supuso no sólo un esfuerzo por aproximarse a las distintas circunstancias de cada barrio, sino también una labor de “darse a conocer y generar procesos de comunicación y colaboración con la población y las instituciones”. Para ello se utilizaron las plataformas existentes ya organizadas y con amplia trayectoria de presencia y trabajo en los distintos barrios, fundamentalmente los centros escolares, las parroquias y algún movimiento asociativo y vecinal, con los que se llevaron adelante las primeras iniciativas.

El recuerdo de aquellos momentos se caracteriza por “el entusiasmo y la libertad para hacer propuestas” pero también por el recelo inicial de instituciones y población vinculado al desconocimiento y la precariedad de medios durante muchos meses: “Carecíamos incluso de sede física para desarrollar el trabajo (ubicaciones provisionales en sedes de centros escolares, parroquias e incluso bares)”.

En estos primeros años el Equipo de Acción Social de cada CEAS estaba integrado por un Asistente Social/Trabajador Social y un Animador Sociocomunitario: “Éramos todos Asistentes Sociales y Maestros, pero de los 14 solo tres teníamos la titulación de magisterio” La coordinación de todos los Equipos se ejercía desde el Ayuntamiento y correspondía a un Trabajador Social. El trabajo se desarrollaba conjuntamente por ambos técnicos. Recuerdan que la Junta de Castilla y León inicia un proceso de formación donde se refuerza la idea de trabajo conjunto. De esta forma tanto la labor de darse a conocer, como el análisis de la realidad de cada zona (detección de necesidades y problemáticas) como paso previo al establecimiento de prioridades, se realizaba conjuntamente.

Las primeras actividades de intervención directa, varían en función del diagnóstico realizado, del perfil de población y de las demandas presentadas en cada CEAS, incluso dentro de la misma zona, a partir de la realidad de cada barrio. De esta forma en “Armunia se organizó un taller de costura para la mujer gitana, en Mariano Andrés un comedor escolar, en otros barrios actividades para los mayores, etc.”.

Con el paso del tiempo, pero sin poder situar de manera exacta el momento, los técnicos comienzan a diferenciar sus actuaciones. Preguntados por las causas de esta situación, señalan varias de especial relevancia:

1. La aparición y consolidación de prestaciones básicas tales como la teleasistencia y la ayuda a domicilio en los primeros años, las ayudas de emergencia social, el IMI (ingresos mínimos de inserción) o las “ayudas a la dependencia” de los últimos tiempos, lo que supuso un incremento significativo de las labores de gestión que desarrollaban los Trabajadores Sociales y una “burocratización sin precedentes de su actividad profesional”.

2. Reivindicaciones profesionales de los Asistentes Sociales/Trabajadores Sociales. Sin poder precisar el año con exactitud, comentan como los Trabajadores Sociales reclaman y consiguen constituirse en los únicos titulados con capacidad para la elaboración y firma de Informes Sociales, que constituyen uno de los requisitos obligatorios para la tramitación de determinadas prestaciones. Este hecho supuso una separación clara por su normativización, de una parte importante de las actuaciones a desarrollar desde la Atención Primaria en Servicios Sociales, que hasta ese momento y salvo excepciones se desarrollaban conjuntamente.

3. Problemas asociados a la consolidación de puestos de trabajo vinculados al Área. La contratación de monitores para el desarrollo de distintos talleres, cursos y otras actividades, era responsabilidad en los primeros años de cada CEAS. Con posterioridad pasó a depender de los Servicios Centrales Municipales. Dicho personal generó derechos laborales y su contratación indefinida determinó la forzosa réplica de actividades en los 7 CEAS como medio de optimización de los distintos recursos humanos existentes en plantilla.

Las distintas situaciones expuestas, suponen no solo un cambio de estrategia, de metodología y de organización, sino también el comienzo de la “pérdida de importancia” de la animación sociocomunitaria. Señalan como en la ciudad de León se da además una circunstancia particular. La coordinación de los Servicios Sociales se asigna a un Trabajador Social que marca la impronta de esta disciplina.

Aunque en esta etapa y como señalan con anterioridad, las distintas iniciativas y proyectos de animación surgen del trabajo “en la calle” y del contacto incipiente con el tejido asociativo existente, se empieza a percibir un cierto cambio de tendencia. El proceso de consolidación del Sistema de Servicios Sociales, cofinanciado por la Administración Autónoma, lleva a ésta a determinar la finalidad, modalidad y función prevalente que la animación sociocomunitaria debe tener. Comienzan a elaborarse los distintos planes sectoriales donde se marcan las líneas prioritarias de actuación. Paralelamente se intensifica la inversión municipal en infraestructuras y equipamientos sociales, culturales y deportivos que multiplican la posibilidad de desarrollo de gran variedad de iniciativas. La población cuenta así con una importante oferta y el poco movimiento asociativo existente pierde ese ámbito de actuación y se dirige más a “reivindicar mejoras

infraestructurales y mayor dotación de servicios en los territorios a los que representa”.

A juicio del grupo, aparece otra circunstancia que determina la evolución de la animación sociocomunitaria. Los responsables políticos, especialmente en el nivel local, atribuyen a la animación y especialmente a un determinado tipo de actuaciones, un “valor propagandístico importante” y apoyan un tipo de iniciativas con participación puntual pero muy numerosa, para la población en general pero especialmente para la población mayor, muy abundante en la ciudad.

Concluye el encuentro intentando definir el futuro de la animación sociocomunitaria. Su percepción es, cuando menos, de incertidumbre. Consideran que la diferenciación en las actuaciones de los técnicos de atención primaria, la progresiva influencia de los representantes políticos en la propuesta de actividades, el desmantelamiento del tejido asociativo, la creciente complejidad de la red de Servicios Sociales y la aprobación de la nueva Ley de Servicios Sociales, auguran un futuro incierto. Se puede llegar a una mayor invisibilización, si cabe, del importante potencial preventivo y de consolidación de conceptos tan importantes como participación ciudadana, desarrollo y cambio social, etc. que estaban en el origen del diseño de los Servicios Sociales. Para el grupo el momento presente da muestra de la situación descrita. En vísperas de las elecciones autonómicas y locales el incremento de volumen de trabajo es notable. De su labor lo que al final queda en el recuerdo son “las fiestas, los bailes, los certámenes, etc.” pero se desconoce el apoyo y asesoramiento a las asociaciones, la generación de servicios para colectivos en riesgo de exclusión o el estímulo de la participación como medio para la mejora de la calidad de vida de los individuos.

### ***Descripción del período 1994-2008: análisis de contenido y documental***

La primera cuestión a poner en evidencia guarda relación con la organización de las actuaciones vinculadas a la animación sociocomunitaria. Los datos obtenidos parecen indicar una clara diferenciación entre las actuaciones de los dos técnicos de atención directa (Trabajador Social y Animador) y una distribución de tareas diferenciadas entre ellos, lo cual confiere a la animación un cierto carácter residual dentro del Sistema, frente a la transversalidad que parece deducirse de la organización del Servicio de Animación y Desarrollo Comunitario a nivel normativo.

Por otro lado la animación sociocomunitaria incorpora a los ejes de participación y aprendizaje un tercero que es la comunidad. En la caracterización de esta última existen unos elementos constitutivos que son el territorio, la población, las necesidades, problemas, intereses y aspiraciones de ésta y los recursos tanto existentes como potenciales. Aunque la prestación de Servicios Sociales se descentraliza en las

denominadas Zonas de Acción Social (barrios que aglutinan una población de 20.000 habitantes), no se aprecia en las memorias una adaptación de la programación en función de los citados elementos. La ciudad por tanto y la población de la misma de manera inespecífica, se constituyen en un espacio uniforme en la propuesta de actuaciones desde la animación sociocomunitaria. Señalar no obstante que entre los años 2002 y 2005 ambos incluidos, se incorpora una línea estratégica que busca el perfeccionamiento de la estructura del Sistema de Servicios Sociales mediante la consideración del ámbito territorial (zonas de acción social) como elemento principal de la ordenación y planificación de los recursos. Los datos señalados a continuación justificarían estas afirmaciones:

- Hasta el año 2001 se alude expresamente al programa de Intervención Social y Desarrollo Comunitario y a partir de esa fecha las actuaciones se registran en epígrafes o proyectos dentro de los Planes Municipales Sectoriales en el área de promoción y prevención, cuestión que contribuye a la invisibilización de las actuaciones propias de la animación sociocomunitaria.
- El presupuesto anual de la Concejalía durante estos años registra un incremento importante. La partida dedicada a las actuaciones identificadas como animación se ha mantenido constante suponiendo un 7,5% del total. Aunque se podría deducir que no se da la suficiente importancia a este ámbito, es importante tener presente que en el marco de los Servicios Sociales este tipo de actuaciones es la última de las prioridades señaladas y existen otras actuaciones, con clara base en animación, aunque no se registren como tal en las memorias analizadas.
- La media de proyectos de animación sociocomunitaria identificados como tales en las memorias es de 27,93. Solo podemos analizar en el período 1994-2001 la participación directa del animador en la coordinación de los mismos. En este tramo temporal la media de proyectos que coordina se sitúa en 7,54, es decir, el 27% de los mismos.
- Los destinatarios principales de las actuaciones han sido básicamente los mayores, los niños y jóvenes, la mujer (hasta el año 2001) y el conjunto de la población. Pese a ser la edad adulta (24-64 años) el estrato de población más abundante en la distribución de la población por edad, son los que registran la media más baja de participación (3.570 personas) en las actividades ofertadas. Numéricamente destacaron los mayores con una media de participación muy superior al resto de los destinatarios (12.680 personas), seguidos a cierta distancia de la infancia juventud (hasta los 24 años). Para otros colectivos en riesgo de exclusión tales como minorías étnicas, discapacitados, inmigrantes, etc., vinculados a la modalidad de animación social-asistencial, las actuaciones han sido mínimas y dirigidas a la

sensibilización del conjunto de la población. En este ámbito y en otras cuestiones, no podemos constatar la intervención del animador sociocomunitario.

- Respecto a los agentes que intervienen en la animación, los animadores sociocomunitarios, monitores especializados y personal ajeno al Ayuntamiento son figuras permanentes. Los voluntarios y otros técnicos municipales intervienen en la mayoría de las ocasiones y con carácter esporádico se registra la intervención del Trabajador Social, alumnos en prácticas o becarios. Destacar en este punto nuevamente y como dato significativo como los dos técnicos de atención directa asignados al Servicio de Animación y Desarrollo Comunitario rara vez intervienen conjuntamente dando muestra de separación o división en función de prioridades de intervención, es decir, la inclusión y la prevención mayoritariamente responsabilidad del Trabajador Social y la participación y el asociacionismo espacio propio de desempeño del Animador. En este punto señalar como en el año 2005 se inicia la reestructuración del Sistema desde el punto de vista de los sectores de intervención en el ámbito de la animación comunitaria y ello implica que sólo 3 animadoras serán a partir de ese momento las responsables de las actuaciones sectoriales globales (hasta ese momento existía una por cada zona de acción social).
- La animación se desarrolla en dependencias municipales bien sea en los equipamientos de los CEAS de cada barrio, los Centros Cívicos/Sociales y otras dependencias municipales (Bibliotecas, instalaciones deportivas, Centros de mayores, carpas montadas en ocasiones puntuales, etc.). Como complemento en numerosas ocasiones se utilizan equipamientos de entidades privadas, cuestión muy importante si recordamos el planteamiento normativo que señala la importancia de la complementariedad entre la red pública y privada en la configuración del Sistema de Servicios Sociales. La calle se ha constituido como espacio para la intervención en contadas ocasiones.
- Las modalidades predominantes de la intervención y dado el perfil de los técnicos de atención directa, son la social-comunitaria que da su nombre al servicio (media de 13,29 proyectos/año) y la educativa (10,71 proyectos de medida al año). En la primera se ofertan actividades dirigidas a pequeños grupos con objetivos vinculados a la potenciación de relaciones sociales, al fomento de la participación y el asociacionismo y en la segunda se ofertan cursos, certámenes, etc. más centradas en el crecimiento, el aprendizaje y la formación permanente de los participantes. En términos de evolución el número de propuestas registra una variabilidad importante en las modalidades principales (social-comunitaria y educativa). Las socialasistencial y cultural registran variabilidad hasta el año 2002, momento a partir del cual tienden a estabilizarse.

- La finalidad predominante de la animación, establecida a partir de los objetivos de cada proyecto y sin ser categorías excluyentes, pone el énfasis en los aspectos personales y educativos con una media de 12,29 proyectos por año sobre un medida total de 27,93. Le siguen en importancia las actuaciones que ponen el énfasis en la dimensión social y en la participación y el asociacionismo con medias similares (6,86 y 6,29 respectivamente). En el análisis longitudinal observamos que el mayor avance en los tres últimos años responde al fomento de la participación y asociacionismo.
- Respecto a las funciones de la animación, es la función social frente a la cultural la que acapara todo el protagonismo y dentro de la primera predomina la educativa y de desarrollo personal (media de 12,93 proyectos/año) en el marco de la formación permanente y la lúdico-recreativa (media 6,79 proyectos/año).
- En la misma línea se observa como área de intervención destacada la de desarrollo personal (media 12,57 proyectos) seguida de la correspondiente a la participación y el asociacionismo (media de 9,17 proyectos).
- El nivel de actuación se corresponde con la prevención primaria o inespecífica donde enmarcaríamos la mayoría de las iniciativas.
- La participación y el asociacionismo como se ha ido poniendo en evidencia, se constituye, al menos formalmente, en el marco de desempeño específico de la animación. Se concreta en el apoyo, económico casi en exclusiva, según los datos incorporados en las memorias, a una parte del movimiento asociativo sin fin de lucro y de finalidad social, que vía convenio o subvención anual, obtiene una financiación creciente con algunos momentos de inflexión en la primera de las modalidades.
- La iniciativa más sobresaliente en el ámbito del estímulo de la participación y el apoyo al tejido asociativo se consigue con el apoyo de un único Consejo de Barrio cuyo funcionamiento y propuestas aparecen recogidas entre el año 1994 y 2001 pese a que a partir de esa fecha se plantean líneas estratégicas de mejora del Sistema vinculadas al territorio como elemento de planificación y organización de recursos más próximos a la realidad de la ciudadanía.

### ***A modo de conclusión***

Respecto a la caracterización de la animación sociocomunitaria nos encontraríamos ante una concepción modernizadora-progresista vinculada a favorecer a la población el acceso y disfrute de bienes y productos culturales (democratización cultural) con acciones para y de manera ocasional con ella; con funciones sociales (educativas y lúdico recreativas); con finalidades que enfatizan la dimensión social, la participación y en

menor medida el asociacionismo; con predominio de las modalidades educativas y sociales, sin selección de espacios y ámbitos de actuación desde el principio de proximidad geográfica y experiencial; centrada en la población considerada de manera inespecífica, en los mayores, la infancia y la juventud y desvinculada de los ámbitos de la exclusión social; con una metodología y un modelo de actuación poco identificables donde se separan las actuaciones por técnico y se pierde la transversalidad establecida reglamentariamente para la animación; con primacía de los ejes de formación/aprendizaje, concepción reduccionista de la participación y desvinculada de la comunidad (territorio, población, necesidades, recursos) como ámbito de intervención; centrada en la prevención primaria con claro predominio de las áreas de desarrollo personal y participación social desde visiones más individuales que comunitarias.

En definitiva, la animación sociocomunitaria es considerada como una prestación más del Sistema y no como bien relacional y motor de transformación de la realidad mediante la sensibilización, dinamización y participación de todos los miembros de la comunidad, como parecía deducirse de su inclusión como principio en la Ley 18/88.

**BIBLIOGRAFÍA**

Aguilar, M.J. (1987). *La acción social a nivel comunitario*. Buenos Aires: Humánitas.  
Calvo Sastre, A.M. (2002). *La Animación socio-cultural. Una estrategia educativa para la participación*. Madrid: Alianza editorial.

Comisión de Seguimiento del Acuerdo Marco de Cofinanciación de los Servicios Sociales (1989). *El servicio de animación y desarrollo comunitario en el ámbito de los Servicios Sociales*. Documento de trabajo.

Escarbajal de Haro, A. (1993). Animación Sociocultural y Servicios Sociales. En *Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria*, nº 8, 61-78.

Froufe Quindás, S. (1998). *Técnicas de grupo en animación comunitaria*. Salamanca: Amarú Ediciones.

García Roca, J. (2001). La gestión del voluntariado. El modelo valenciano. En *Rev. Valenciana d'estudis autonòmics*, nº 3, 31-47. Valencia.

Gil Flores, J. (1992). La metodología de investigación mediante grupos de discusión. Disponible en [www.espacio.uned.es](http://www.espacio.uned.es)

Goldman, A. E. Y McDonald, S.S. (1987). *The group depth interview. Principles and practise*. New Jersey: Prentice Hill.

Goodman, R.I. (1984). Focus Group interviews in media product testing. *Review Educational Technolog*, August, 39-44

Greenbaum, T.L. (1988). *The practical handbook and guide to focus Group research*. Lexington: MA D.C. Heath and Company.

I Congreso de Animación sociocomunitaria. Salamanca. Septiembre 1989.

Kineger, R.A. (1991). *El grupo de discusión. Guía práctica para la investigación aplicada*. Madrid: Pirámide.

Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León. (BOCYL Nº 244 de 21 de diciembre de 2010)

Ley 18/1988 de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León. (BOCYL Nº 5 de 9 de enero de 1989).

López Alonso, C. (1986). *De la beneficencia al Bienestar Social. Cuatro siglos de Acción Social*. Madrid: Siglo XXI.

Marchioni, M (2001). Animación socio-cultural y desarrollo comunitario. En *Revista Cuadernos de Animación. Asociación Cultural Asturactiva, n° 2, 55-63*

Martínez Maroto, A. (1998). *Hacia los Servicios Sociales del año 2000*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Morata García, M.J. (1997). Animación sociocultural y desarrollo comunitario. En Nogueiras Mascareñas, L.M. *La práctica y la teoría del desarrollo comunitario. Descripción de un modelo*. Madrid: Narcea.

Quintana Cabanas, J.M. (1993). *Los ámbitos profesionales de la animación*. Madrid: Narcea.

Rodón García, L.M. (2003). Manifiesto de Talavera de la Reina: la universalidad del sistema público de Servicios Sociales: Bienestar para todos y todas. En *Revista de Servicios Sociales y Política Social, n° 63, 139-141*.

Sáez Carreras, J. (2002). Las dimensiones educativas de la animación sociocultural. En Sarrate Capdevila M.L. *Programas de Animación sociocultural*. Madrid: UNED.

Templeton, J.F. (1987). *Focus groups: a guide for marketing and advertising professionals*. Chicago: Probus Publishing Company.

Ucar Martínez, X. (1992). *La animación sociocultural*. Barcelona: Ediciones CEAC.

Ventosa Perez, V.J. (1993). *Fuentes de la Animación Sociocultural en Europa*. Madrid: Popular.

Wells, W.D. (1974). Group Interviewing. En Ferber, R. (ed). *Handbook of marketing research*. New York: McGraw Hill.

Yanguas Lezaun, J. y Larrinaga, V.M. (1989). Medio abierto. *Congreso de Animación Sociocultural: Intervención transformadora en una sociedad en crisis*. Vitoria: Publicaciones del Gobierno Vasco.



## UNA MESA SIN ESQUINAS

D<sup>a</sup> Aranzazu Díaz Pérez,  
D<sup>a</sup> Estíbaliz Luna Álvarez,  
D<sup>a</sup> Ana María Ovalle Villar,  
D. Samuel Núñez Pestaña,  
y D<sup>a</sup> Irene González López



## «UNA MESA SIN ESQUINAS»

### 1.- INTRODUCCIÓN.

#### 1.1.- Marco teórico.

El 28 de diciembre de 1988 sale a luz la Ley de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León, en ella se establecían los niveles de actuación del Sistema de Acción Social en Servicios Sociales Básicos y Específicos, destacando la puesta en marcha en los primeros de los Centros de Acción Social (CEAS) como lugar de encuentro para el ejercicio de la participación ciudadana en la gestión de los servicios sociales. La implantación de la Red Regional de Centros de Acción Social implicó desde un primer momento la formación de un equipo básico integrado por un Trabajador/ra Social y un Animador/ra Educador/ra Comunitario/a.

Este equipo básico podría completarse en algunos CEAS, con otros profesionales, según las diferentes acciones a desarrollar.

En el documento base elaborado por la Junta de Castilla y León para el desarrollo de la Acción Social en esta comunidad, se habla de que los y las profesionales del Equipo Básico deberán actuar de forma coordinada y desarrollar, a través de acciones comunes o específicas, las tareas a cubrir por la Red de CEAS.

Desde que se aprobase la primera Ley de Acción Social y Servicios Sociales de nuestra comunidad, ésta hacía referencia desde un principio a la necesidad del Trabajo en Equipo como actuación indispensable para conseguir los objetivos marcados.

El 20 de diciembre de 2010, 22 años después, se aprueba la nueva Ley de Servicios Sociales de Castilla y León.

En el título II de esta Ley, en concreto en su capítulo 1, habla de la Organización territorial, de los niveles de la organización y de la Zonas de Acción Social como unidad básica de primer nivel.

En el mismo Título II, capítulo II, se habla de niveles organizativos funcionales, dentro de éstos y en el primer nivel están los Equipos de Acción Social Básica, que desarrollarán su actividad de carácter multidisciplinar, en los Centros de Acción Social (CEAS), pero también es importante destacar en el segundo nivel los Equipos Multidisciplinares Específicos, a la vez que se deja abierta la posibilidad de crear otras estructuras organizativas funcionales.

Partimos que en la nueva Ley se continua hablando de Equipos de Acción Social Básica que constituyen la unidad funcional de referencia en relación con la valoración de casos, la dispensación de servicios y la coordinación y seguimiento de las prestaciones que, dirigidas a la atención de las necesidades más generales, correspondan en su titularidad o gestión a las entidades locales con competencias en materia de servicios sociales.

Son estos Equipos de Acción Social Básica a los que les corresponde en el ámbito de la Zona de Acción Social el realizar las funciones y actividades que marca la Ley.

A estos Equipos de Acción Básica hay que unir los Equipos Multidisciplinares, dirigidos a la atención de las necesidades específicas, con unas competencias propias.

No tenemos dudas que la nueva Ley lo mismo que la anterior de 1988, establecen el marco legal para que los y las profesionales de los Servicios Sociales funcionen como verdaderos Equipos, desarrollando una metodología participativa.

### **1.2.- «Una mesa sin esquinas».**

«Una mesa sin esquinas» es el título que hemos designado a esta comunicación por parte de los y las profesionales de la Zona de Acción Social de Cacabelos. «Una mesa sin esquinas» hace referencia a nuestro espacio de reuniones semanales, lugar en el cual los trabajadores y las trabajadoras comparten el sentido de pertenencia a un equipo de trabajo en el que se unen valores, actitudes y normas de conducta comunes

Desde hace varios años hemos decidido trabajar en equipo, somos varios profesionales de diferentes disciplinas, pero con un entorno y objetivos comunes. Desde el trabajo en equipo sabíamos que era más fácil adaptarse a los nuevos cambios, queríamos arriesgarnos, tomar esa iniciativa, apoyarnos en otras experiencias y sacar nuestras propias conclusiones.

Era necesario conocer y potenciar lo mejor de cada profesional, para motivarlo a aportar aquello en lo que se considera mejor preparado, a la vez era necesario tener una visión global e integral de la zona de acción social, por eso y por otras razones decidimos desarrollar un trabajo en equipo.

### **2.- ¿DÓNDE ESTAMOS? Y ¿QUIÉNES SOMOS?.**

El CEAS de Cacabelos está situado en la Comarca del Bierzo, en concreto en El Bierzo Central. Comprende cinco municipios: Arganza, Cacabelos, Camponaraya, Carracedelo y Toral de los Vados.

El CEAS cuenta con cinco profesionales: 3 Trabajadoras Sociales, 1 Animador/Educador Comunitario y 1 Auxiliar Administrativo.

Uno de los aspectos que nos sentimos orgullosos es dar siempre la posibilidad a los nuevos compañeros y compañeras, que por diversas circunstancias han pasado por este CEAS, el que puedan participar en el equipo de trabajo desde el primer momento.

### **3.- LOS EQUIPOS DE TRABAJO Y EL TRABAJO EN EQUIPO, un acercamiento a la parte teórica.**



Los equipos de trabajo están constituidos por un pequeño número de personas comprometidas con un propósito común. A la vez presentan unos objetivos de actuación responsables. Las consecuencias de estos equipos se concretan en la eficacia.

*El equipo de este CEAS forma un grupo que genera un trabajo conjunto y que no está determinado por ninguna jerarquía externa, que se desarrolla por una necesidad interna, logrando sus objetivos a través de una metodología de trabajo en equipo.*

#### **Definimos el equipo de trabajo como:**

- Un grupo real en el que sus miembros interaccionan entre sí.
- Comparten objetivos que son la guía de sus acciones.
- Desarrollan espontáneamente normas internas que gobiernan su conducta.
- Desarrollan ciertos roles, también con espontaneidad (líder, organizador, ...).
- Generan sentimientos de atracción mutua, tanto positivos, como negativos, en grado diverso.
- Se auto-organiza.

**Nuestro trabajo en equipo tiene en cuenta dos componentes básicos:**

- El contenido, como aquello a lo que el equipo dedica sus esfuerzos. Consiste en la suma de conocimientos, técnicas, información e intuición que el equipo utiliza para alcanzar sus resultados.
- El proceso, que es el modo como el equipo utiliza el contenido. La dinámica que desarrolla en el establecimiento de normas, al compartir responsabilidades, en la determinación de objetivos, en la división de esfuerzos y en la revisión de las consecuencias.

**Con el trabajo en equipo desarrollamos dos funciones básicas:** una de ellas relacionada con nuestras funciones propias como profesionales de los Servicios Sociales, otra, relacionada con las satisfacciones sociales y personales de las personas que lo formamos.

**Funciones para mantener el equipo de trabajo:**

Un equipo no puede funcionar ni mantenerse en el tiempo si cada uno de sus miembros no participa en lo que algunos expertos han denominado «funciones de mantenimiento». Algunas de estas funciones son:

- En el trabajo en equipo se comparte mucha información, que puede ser confidencial y comprometida. Sería **la confianza** entre todos y todas una de las funciones primordiales.
- En todo trabajo en equipo lo que cuenta es **el éxito del grupo**, Es importante apoyar las prioridades del equipo, no las prioridades individuales.
- En un equipo hay profesionales de varias disciplinas, con responsabilidades y tareas diferentes, por lo que se debe dar **un estilo colaborador y cooperativo** para lograr los objetivos marcados.
- En los equipos de trabajo los sentimientos y las emociones pueden originar choques entre los y las componentes del grupo. Tenemos que ser capaces de **controlar esas situaciones**, lograr potenciar equipos maduros y dinámicos.
- Promover un clima **de igualdad de oportunidades**, los y las componentes del equipo se sitúan al mismo nivel y sienten que ejercen la misma influencia.
- Es muy importante que los grupos mantengan su **integridad**, superando el cansancio u otras situaciones problemáticas que pudiesen surgir.
- En la práctica del equipo de trabajo puede que alguno de sus componentes no pueda desarrollar las tareas previstas, se encuentre estancado o perdido. Es el momento más importante para manifestar la cohesión del grupo y tratar de **retomar la situación**.

Estas son algunas de las funciones para poder mantener el equipo de trabajo sin que este sea algo provisional o pasajero, hay algunas más. Lo importante sería que los equipos analizaran cada cierto tiempo sus normas, desechando las no apropiadas y desarrollando las que le sean más eficaces.

### ¿Qué es trabajar en equipo?

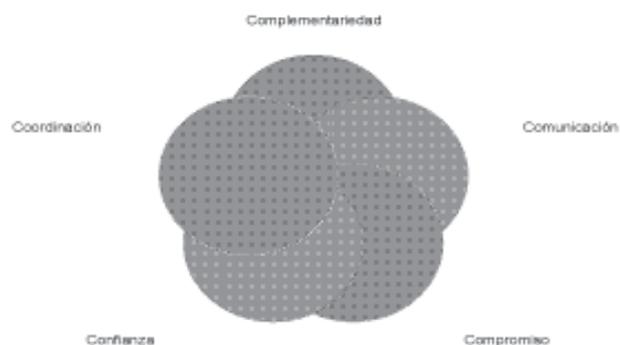
Para que las personas pertenecientes a una entidades, empresa, organización, etc, puedan realizar una verdadera participación, ésta se suele hacer a través del desarrollo de un trabajo en equipo, para que de esa forma se pueda estructurar y designar las distintas tareas que hay que realizar para alcanzar con el menos coste posible, humanos, económicos y en tiempo, las metas propuestas.

El trabajo en equipo permite una mayor participación de todas las personas que lo componen.

El trabajo en equipo es un encuentro creativo entre las personas, en donde cada componente aporta su visión, su opinión y se mantiene la base de la organización, en nuestro caso del servicio en el que desarrollamos nuestro trabajo.

**Nuestro Equipo de trabajo se basa en las «5c»:**

## La regla de las 5c



**Complementariedad:** necesidad de poner sobre la mesa las capacidades de todos y todas, los conocimientos que tiene cada profesional son necesarios para poner en marcha cualquier acción.

**Coordinación:** actuamos de forma organizada.

**Comunicación:** tenemos una comunicación abierta y flexible.

**Confianza:** existe un ambiente natural de confianza. Los logros y los fracasos son de todos y todas, y no de nadie en particular.

**Compromiso:** hay un compromiso personal y profesional para sacar el trabajo adelante.

#### **4.- VENTAJAS DEL TRABAJO EN EQUIPO PARA LOS PROPIOS SERVICIOS SOCIALES. -**

Haciendo una valoración del trabajo en equipo de estos dos últimos años, nos encontramos con un conjunto de ventajas en relación al desarrollo de programas, proyectos, prestaciones y otros recursos sociales:

- Existe un mayor conocimiento de nuestra zona: necesidades, demandas, recursos, etc.
- Se establecen metas claras.
- Se establece una coordinación de todas las actuaciones en las que se interviene.
- Surgen nuevas formas de abordar un problema, un caso, de plantear iniciativas, etc.
- Se comparte la información.
- Se economizan esfuerzos.
- Se toman decisiones. Es una de las ventajas que nos da la posibilidad de encontrar opiniones y puntos de vista diferentes a los nuestros, lo cual determina que ante un abanico de alternativas, podamos tomar posconsenso la decisión más adecuada.
- Se establecen compromisos y responsabilidades.
- Se priorizan las necesidades y se establecen las líneas a seguir para elaborar proyectos de mejora.
- Se ha pasado de una simple colaboración a desarrollar un trabajo cooperativo.
- Se fomenta la participación.

## 5.- INCONVENIENTES DEL TRABAJO EN EQUIPO PARA LOS PROPIOS SERVICIOS SOCIALES.

El trabajo en equipo también presenta una serie de inconvenientes, que es necesario tener en cuenta a la hora de decidir esta forma de trabajar:

- El trabajo se desarrolla con más **lentitud** debido a que las decisiones hay que debatirlas y consensuarlas.
- La **manipulación** por parte de alguno o algunas de los componentes del grupo.
- La **falta de comunicación** entre los integrantes del grupo.
- La **falta de información** o de conocimiento de los temas a tratar, puede originar numerosos malentendidos.
- Se pueda originar una **descoordinación** del equipo, por lo que no se verán logros ni avances, originando una desmotivación y como consecuencia el rechazo a trabajar de forma similar en otras ocasiones.
- El **conformismo** y dejarse llevar por el resto del equipo reduce las opiniones y las ideas críticas.
- **La reducción del esfuerzo individual**, Hablamos de «escaqueador o escaqueadora».

## 6.- APORTACIONES DEL TRABAJO EN EQUIPO A LOS Y LAS PROFESIONALES.



No sólo ha sido ventajas para el propio servicio, también aparecen otras aportaciones a nivel personal y que es necesario tener muy en cuenta:

- Compartir responsabilidades. Las personas que formamos parte del equipo estamos desde el inicio y tratamos de buscar soluciones con diferentes puntos de vista.
- Se aceptan las críticas, ya que llegan directamente de nuestros propios compañeros y compañeras.
- Aprendemos a respetar opiniones diferentes.
- Disponemos de más información, al poder compartir ésta.
- Aprendemos a escuchar y mantener la atención.
- Respetamos opiniones diferentes y las escuchamos.
- Desarrollamos un aprendizaje mutuo.
- Mejoramos las habilidades de comunicación y de interrelación.
- Relaciones de autoayuda.
- Al tener una visión diferente a la hora de tomar decisiones, enriquece el trabajo y minimiza las frustraciones.
- Se reduce la ansiedad.
- Conocer las potencialidades del resto de los componentes del grupo y aprovecharlas.
- Nos da seguridad.
- Desarrollamos la cualidad de ser mejores autocríticos.
- Afloran los sentimientos de grupo y de solidaridad.
- Apoyo emocional.

## 7.- CONDICIONES PARA PONERSE A TRABAJAR EN EQUIPO.

Para poder poner en marcha un trabajo en equipo supone que las personas que han tomado esa decisión tienen:

- **Conciencia de equipo.** El trabajo en equipo no tiene sentido sin el componente actitudinal, creer firmemente que trabajar de esta forma va a ser más positivo para el servicio y para mí como profesional.
- **Actitud vigilante.** Trabajar en equipo lleva incluido el riesgo de provocar, voluntaria o involuntariamente, distorsiones en la comunicación, en la toma de decisiones, roces, ... Tenemos que ser capaces de solucionar estas situaciones para lograr un equipo fuerte y maduro.
- **Autoconcepto adecuado.** Evitar la sobrevaloración como la minusvaloración en el equipo. Cada componente del equipo debe ser consciente de sus posibilidades, buscar cuales son puntos fuertes y su puntos de mejora.

## 8.- QUE VISIÓN TIENEN DEL EQUIPO DE TRABAJO DESDE FUERA?

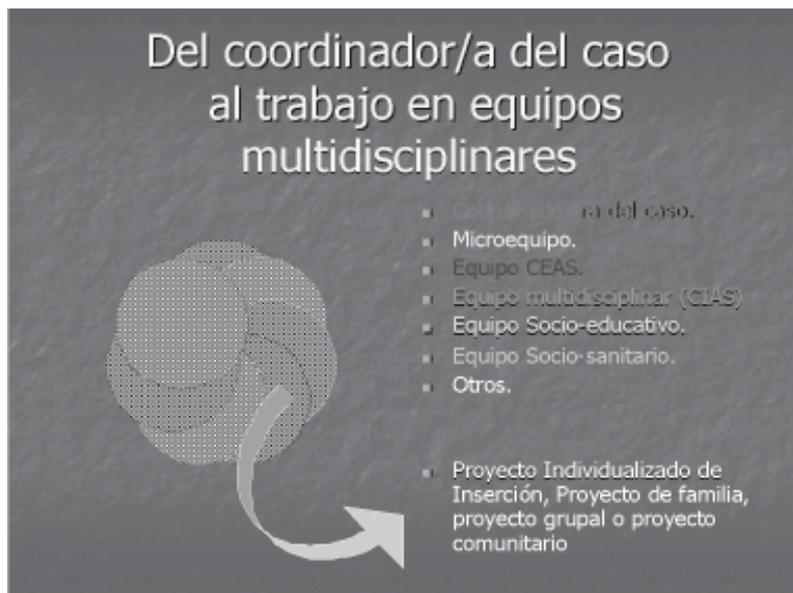
Es muy importante tener en cuenta la visión que tienen desde fuera hacia el equipo de trabajo, aspectos que visibilizan los y las profesionales del CEAS:

- Estos profesionales tienen un conocimiento global e integral del trabajo que se desarrolla en la zona de acción social.
- Trasmiten mucha energía positiva.
- Conocen las necesidades, las demandas y acciones en las que se interviene.
- Manejan los recursos de su zona.
- Se respira una buena cohesión grupo.
- Es un equipo de trabajo que se coordina.

## 9.- NUESTRA EXPERIENCIA DE TRABAJO EN EQUIPO SE DESARROLLA EN OTROS CONTEXTOS.-

Este equipo de trabajo ha dado un paso más, intenta transmitir su experiencia a otros contextos que posibiliten el trabajo en equipo para conseguir objetivos comunes:

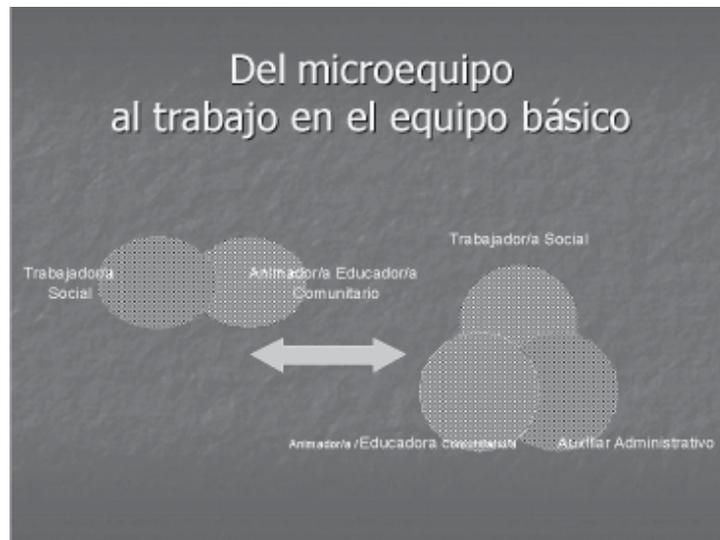
- Equipos de Coordinación de Base (ECB).
- Equipos de Coordinación Socio-Educativas.
- Consejos Sectoriales.
- Etc.



## 10.- ASPECTOS QUE TENEMOS EN CUENTA PARA CONSEGUIR QUE NUESTRO TRABAJO EN EQUIPO SEA EFICAZ.-

Hay una serie de aspectos que este equipo de trabajo cuida desde el primer día que hemos decidido trabajar de esta manera:

- **La comunicación.-** Una comunicación fluida es una prioridad, mantiene a los y las componente del equipo de trabajo en una actividad constante. La comunicación se potencia cuando existe una buena relación profesional y personal. Como la comunicación va unida a la información, hemos creado una carpeta compartida, en la que cada componente del equipo incluye aspectos como boletines, normativas, recursos, etc.
- **La cohesión del equipo.-** El trabajo en equipo en un flujo de emociones positivas y negativas, mantener el sentimiento de grupo está en la mente de una manera constante de los y las profesionales que lo forman.
- **Las reuniones.-** Es uno de los aspectos que mejor cuidamos y desarrollamos. Las reuniones son muy necesarias ya que en ellas se ponen sobre la mesa los asuntos de mayor trascendencia. El equipo de trabajo de este CEAS ha logrado crear un hábito de reunirse los viernes, con un orden del día consensuado por todos los y las profesionales, priorizando los temas a tratar, creando un ambiente adecuado y una preparación muy exhaustiva.
- **La toma de decisiones.-** El equipo de trabajo debe tomar decisiones, es una de sus funciones, es necesario para agilizar el trabajo y es aquí donde se asumen responsabilidades.
- **La motivación.-** Los éxitos motivan más que los fracasos, por eso es importante dar a conocer aquello que sale bien, lo que ha resultado, el cumplimiento de los objetivos y también disfrutar de esos bombones que nos han regalado.
- **El trabajo en el microequipo.-** Nos hemos dado cuenta que mantener intervenciones a través de los microequipos facilitan y potencian el trabajo en equipo. En las reuniones cuando más profesionales conozcan un caso, una problemática, una propuesta de proyecto, etc, la reunión será más enriquecedora y eficaz.



### 11.- LAS NUEVAS TECNOLOGIAS EN EL TRABAJO EN EQUIPO.

Las Nuevas Tecnologías deberán estar presentes en la puesta en marcha y desarrollo de cualquier grupo que quiera trabajar en equipo.

Las Nuevas Tecnologías nos permiten tener una herramienta de comunicación interna de todo el equipo: correos electrónicos, carpetas compartidas, programas de gestión interna, etc.

Las Nuevas Tecnologías nos permiten compartir información recogida a través de blogs, web, redes sociales, etc.

Las Nuevas Tecnologías, gracias a su velocidad, permite a las personas que componen los equipos mantenerse en contacto continuo, mejorando su rendimiento.

Las Nuevas Tecnologías nos permiten desarrollar una eficacia en el trabajo, sincronizamos mejor las tareas

### 12.-CONCLUSIONES.-

Tanto las mujeres como los hombres vivimos continuamente en grupos en los que nos relacionamos, grupos familiares, de ocio, de amigos/as, de trabajo, etc.

Es en el ámbito de los Servicios Sociales de Base en el que enmarcamos nuestra experiencia de trabajo en equipo, personas que coordinadas, trabajamos con apoyo mutuo

para lograr metas comunes. Compartimos tareas y responsabilidades. Se desarrollan unos hábitos que originan unas pautas de comportamientos que es necesario respetar para mantener el equipo y que éste cumpla sus funciones.

Es verdad que las soluciones a todo no está en el trabajo en equipo, también que no existe un modelo de equipo eficaz, y que los buenos resultados hay que trabajarlos, no se dan por casualidad. Que hoy día esta metodología de trabajo, herramienta o instrumento, llamarlo como uno quiera, lo importante es ver que optimiza los recursos, que mejora las intervenciones, que se saca el máximo rendimiento sin desgaste, y sobre todo, creemos que lo más importante, desarrolla un alto grado de satisfacción de los y las profesionales, aspecto que repercute en el quehacer profesional y en las personas beneficiarias del servicio.

También hemos visto muchas dificultades, bajones en el equipo, obstáculos que nos ponen, pero salir adelante también ha sido un éxito, ya que de la experiencia se aprende.

*«No fracasamos, tal vez conseguimos mil soluciones que no nos encajan».*

*«Todos los equipos son grupos, pero no todos los grupos son equipos»*

*«Un equipo de trabajo nunca funcionará si las personas que lo forman no son positivas, dispuestos a animar a los demás miembros del equipo cuando sea necesario».*

Juan Martínez en **¿Sabemos trabajar en equipo?**

*«El trabajar en equipo es la habilidad de trabajar juntos hacia una visión común. Es el combustible que le permite a la gente común obtener resultados poco comunes».*

Andrew Carnegie

### 13.- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

Catalina M. Alonso, Domingo J. Gallego, Carlos Ongallo y José María Alonso (2004) *Psicología Social y de las organizaciones, Desarrollo Institucional*, Madrid, Editorial Dykinson.

LEY 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León.

LEY 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León.

Catalina M. Alonso, Domingo J. Gallego y Carlos Ongallo (2003) *Psicología Social y de las organizaciones, Comportamientos Interpersonales*, Madrid, Editorial Dykinson.  
M. Alonso,

[www.aulafacil/traequipo](http://www.aulafacil/traequipo).

Manuel Sánchez Alonso (1991) *La Participación: Metodología y práctica*, Madrid, Editorial Popular.

Patricia Tschorme, Carles Mas y José Luis Regojo (1990), *Guía para la gestión de asociaciones*. Madrid, Editorial Popular.

M<sup>a</sup> Luisa Sarrte Capdevila (2002), *Programas de Animació Sociocultural*, Madris, UNED.



LOS CONFLICTOS ÉTICOS  
EN LA INTERVENCIÓN SOCIAL  
(Una mirada desde la Acción Social básica)

D<sup>a</sup> Begoña García Álvarez



## **CONFLICTOS ÉTICOS EN LA INTERVENCIÓN SOCIAL (una mirada desde la acción social básica)**

### **INTRODUCCIÓN**

Toda intervención profesional sea de la disciplina que sea requiere actuaciones éticas. Si además esta intervención se realiza en contacto directo con las personas, siendo materia básica de su trabajo todo lo que concierne a sus necesidades y a la gestión de sus derechos y recursos sociales, con objetivos de mejora social, calidad de convivencia y bienestar social, es fundamental que todas sus acciones estén reguladas por directrices éticas.

En el ejercicio profesional diario de atención a personas, grupos y/o situaciones problemáticas, los profesionales de la acción social nos planteamos dudas, nos hacemos preguntas que nos llevan a buscar respuestas desde el cumplimiento ético.

La conciencia ética es básica en la práctica del trabajo social. Cuando hablamos de esta conciencia ética nos referimos a la ética aplicada que reflexiona sobre prácticas concretas. Tomando como referentes los fundamentos de los principios morales que sustentan toda acción ética, la presente comunicación pretende analizar y profundizar sobre la imagen que actualmente se está reflejando desde los servicios sociales de base y cómo la perciben nuestros usuarios, el papel que juega la ética y el código deontológico en la intervención profesional, los conflictos de valores que los profesionales de los servicios sociales básicos tienen en el ejercicio de sus funciones y cómo se están resolviendo.

Por otro lado revisar los principios y normas institucionales y examinar los aspectos éticos que los sustentan y se presentan como referentes a los trabajadores sociales y valorar si el código ético del trabajo social puede llegar a ser sustituido por el de las instituciones en las que el trabajador social ejerce sus funciones.

Y finalmente reflexionar más que en el porqué necesario en toda acción profesional, en el qué hacer y porqué debe hacerse.

### **POSTULADOS BÁSICOS**

Las profesiones sociales como otras muchas se desarrollan actualmente en medio de una crisis generalizada respecto a sus finalidades. Las condiciones, limitaciones económicas y estructurales ponen en evidencia las dificultades en el ejercicio profesional. Con todo ello el quehacer profesional se impregna cada vez más de problemas y dilemas éticos que se expresan con una cada vez mayor burocratización de

los servicios y la falta de diálogo y comunicación entre los diferentes actores sociales de los que forma parte la profesión de trabajo social.

Los servicios sociales están rodeados de casuísticas con dilemas éticos. Por este motivo, la acción ética revive sus planteamientos, reflexiones y debates, tanto desde la óptica de la intervención profesional como desde el análisis de las normas y principios éticos de las propias instituciones desde donde desarrollan su profesión dichos profesionales.

Las situaciones donde el profesional es más vulnerable y está más abocado a sufrir estrés son aquellas en las que en las que las posibilidades reales de resolución de situaciones deficitarias ó de conflicto son imposibles de alcanzar.

Precisamente y al hilo de lo que actualmente está aconteciendo en nuestro estado de bienestar social y sus formas de intervención, surgen dudas y planteamientos éticos en torno a la acción social, tales como:

- si las programaciones y normas institucionales están respondiendo a las necesidades reales.
- si se está garantizando la equidad en la distribución de servicios.
- cómo se resuelve el embotellamiento del tráfico de recursos y las disfunciones de los semáforos de distribución.
- sobre los conflictos de valores a los que los profesionales del trabajo social estamos sometidos en el ejercicio de nuestras funciones y de qué manera lo estamos resolviendo y
- sobre el papel que juega la ética y el código deontológico en el momento actual.

## CONCEPTOS ÉTICOS-PROFESIONALES

Si recapitulamos los conceptos definitorios referidos a la ética y moral que enmarcan la intervención profesional identificamos a **la ética** tratando los principios del «**deber hacer**» (obligaciones que rigen el comportamiento del hombre en la sociedad) mientras que la **moral** modela la propia ética en costumbres, modos y «**maneras de hacer**».

La moral por su parte, varía dependiendo de los factores externos. Tiene una base social, al ser un conjunto de normas establecidas en el seno de la sociedad, ejerciendo como tal una clara influencia en la conducta de sus integrantes. En dichas normas impera el aspecto prescriptivo, legal, obligatorio, impositivo y punitivo, destacándose así la presión externa.

Por su parte, tanto la ética profesional como el código deontológico, llevan implícitos crear conciencia de responsabilidad en todos los que ejercen una profesión.

La ética supone el elemento unificador de toda la profesión, independientemente del campo de trabajo donde se desarrolle. En el trabajo social, como en otras muchas profesiones que desarrollan su actividad directamente con personas y situaciones problemáticas de las mismas, el grado de responsabilidad ética es mayor al incorporarse principios más subjetivos y ligados a los derechos humanos. Pero siendo mayor el grado de responsabilidad, lo es también el grado de conflictividad al tener que consensuar los propios principios con los de la empresa ó administración donde se trabaje.

## **PRINCIPIOS Y CÓDIGOS PROFESIONALES E INSTITUCIONALES:**

### **1) CÓDIGO DEONTOLÓGICO DEL TRABAJO SOCIAL**

Conviene tener presentes en todo momento los principios y códigos que sustentan nuestra acción profesional.

**El código deontológico** ayuda al trabajador/a social a decidir qué es lo mejor y más adecuado en una situación dada, de acuerdo con los valores socialmente aceptados. Pero en la práctica deontológica profesional no sólo se han de tener en cuenta dichos valores sino también las normas sociales que regulan las relaciones humanas en el contexto donde se actúa.

*El Código Deontológico de Trabajo Social*, actualmente vigente, aprobado el 9 de junio de 2012 por todos los Colegios Oficiales de Trabajo Social y Asistentes Sociales, desarrolla los principios básicos de la profesión, similar a los establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, las instituciones democráticas y el estado de derecho.

De estos principios se derivan el **respeto activo a la persona, la aceptación, la superación de categorizaciones, la ausencia de juicios de valor, la individualización, personalización, promoción integral de la persona, igualdad de oportunidades de derechos, equidad y participación, solidaridad, justicia social, reconocimiento de derechos humanos y sociales, autonomía, autodeterminación, responsabilidad y corresponsabilidad, coherencia profesional, colaboración profesional e integridad.**

Se establecen igualmente los derechos y deberes que los/las trabajadores/as sociales tenemos en relación con la persona usuaria, con otros/as profesionales y con las instituciones donde prestamos nuestros servicios, concretando además aspectos específicos referidos a la confidencialidad y el secreto profesional y la constitución y funciones de las comisiones deontológicas

El documento «**Ética en el Trabajo Social, Declaración de Principios**» aprobado por la Asamblea General de la Federación Internacional de Trabajadores Sociales y de la

Asociación Internacional de Escuelas de Trabajo Social en Adelaida, Australia, Octubre 2004, pretende animar a los trabajadores sociales de todo el mundo a reflexionar sobre los retos y dilemas a los que se enfrentan y a basar en la ética sus actuaciones en cada caso concreto.

Determina como **principios** básicos:

a) **Los derechos humanos y la dignidad humana** basando la actuación profesional en el respeto al valor y dignidad inherentes a toda persona, y a los derechos que de ello se desprenden. Ello significa:

*Respetar el derecho a la autodeterminación, promover el derecho a la participación, tratar a cada persona como un todo e identificar y desarrollar sus fortalezas.*

b) La **justicia social**. Supone:

- Desafiar la discriminación negativa.
- Reconocer la diversidad.
- Distribuir los recursos equitativamente.
- Oponerse a las políticas y acciones injustas.
- Trabajar en solidaridad.

Respecto a la **Conducta profesional**, determina que ha de ser:

- Empática.
- Integra.
- No subordinada a intereses ajenos.
- De gran respeto a la confidencialidad.
- Colaboradora con otros profesionales de la acción social y
- Responsable ante los usuarios y las administraciones y/o organizaciones donde se desarrolle el trabajo social.

## **2.- PRINCIPIOS Y NORMAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.**

Con la condición de funcionarios y/o empleados de las diferentes administraciones, el ejercicio de la profesión de trabajo social no se sujeta solo a sus principios éticos y deontológicos, sino que ha de regirse y tomar también como referentes de su acción, las normas, principios y códigos de las instituciones para las que trabajan.

Los «usuarios ciudadanos» al ser partícipes de los procesos de sus tramitaciones y valoraciones, piden y exigen que las administraciones y sus empleados sean eficaces y que los comportamientos que con ellos se han de tener sean eficaces y transparentes.

Todo ello ha motivado que más allá de las normas que se establecen a través de los derechos y deberes de los empleados públicos, se hayan incluido en las legislaciones vigentes «códigos de conducta» o «códigos y principios éticos».

En nuestro país son varios los códigos, órdenes ó estatutos legislados al respecto en las diferentes. Los legisladores españoles han introducido dichos aspectos en el **Estatuto Básico del Empleado Público** aprobado el pasado 12 de Abril del año 2007 especificando por primera vez en nuestra legislación los deberes básicos de l@s emplead@s públicos, fundamentados en principios y reglas de comportamiento, constituyendo el **código de conducta** para dichos emplead@s debiendo desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, y actuando con arreglo a los siguientes **principios**: «*objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres*».

Nuestra comunidad de Castilla y León a través de su propia Ley de la Función Pública del 2005, establece los valores éticos que deben presidir las actuaciones de los empleados públicos. El pasado año 2010 publica la orden 62/2010 del 19 de febrero que regula el Código Ético de los Empleados Públicos de la Administración de Castilla y León. Enmarca el «hacer» del empleado público desde la modernización que se quiere dar a las Administraciones Públicas sustentada por los criterios de competencia, productividad, desburocratización, eficacia y eficiencia y humanización. Propugna además como valores a tener en cuenta en el ejercicio profesional: la integridad, neutralidad, transparencia, dedicación, iniciativa, innovación, creatividad, receptividad, cooperación, responsabilidad, orientación a los ciudadanos, lealtad y uso racional y eficiente de los recursos y la ejemplaridad.

Sabemos lo que nos demanda nuestros usuarios, la imagen que quieren dar las administraciones y los códigos éticos por los que los diferentes profesionales se han de regir, pero, ¿cuál es la imagen real que tienen de los profesionales los ciudadanos?

En lo que más coinciden es en **exceso de burocracia** a la que les sometemos cuando acuden a nosotros. Paradójicamente aquello en lo que se ha basado el avance del trabajo, introduciendo las nuevas tecnologías en los lugares de trabajo en pro de el mejor servicio al ciudadano, se ha convertido en el mayor obstáculo para una relación más cercana, personalizada y mejor informada.

El uso de las nuevas tecnologías es realizado por y para los personas llevando implícita también la práctica de la ética, pero la rapidez y agilidad en el uso de la información provoca a menudo celeridad en la atención y en gran medida despersonalización y deshumanización .

## **EL EJERCICIO PROFESIONAL ACTUAL EN LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE**

La incorporación de los medios informáticos en los lugares de trabajo ha visualizado nuevos rostros y nuevas formas de hacer y relacionarse con los usuarios de los servicios de base. Es así como el rostro humano de los profesionales de estos servicios tiene actualmente una nueva imagen presidida por la tecnología.

La modificación que esto ha supuesto en la vida de las personas así como en el desarrollo de su trabajo se manifiesta igualmente en las nuevas formas de relación trabajador-usuario. Así, el quehacer cotidiano de los profesionales está impregnado de una mayor burocratización de los servicios, eliminando recursos y distanciando lo que debería ser de lo que realmente es y se lleva a cabo.

Las nuevas tecnologías están presentes en nuestro ámbito laboral, agilizando y dinamizando una información que en tiempos pasados se tornaba lenta y estática. Pero así como esta información se ha agilizado y dinamizado, también ha distanciado la relación con los informantes. La introducción de tecnología en los diferentes despachos, han separado al profesional de las personas deshumanizando su labor profesional.

Además los/as trabajadores/as sociales de base integrados en las instituciones públicas, se ven condicionados por la legislación y presupuestos de las mismas, por la organización de sus servicios, los requisitos de acceso a los recursos por parte de los usuarios y por el procedimiento burocrático que se ha de seguir.

Lo que los usuarios de cualquier servicio público demanda ó demandamos es ser escuchados, informados y atendidos con objetividad, neutralidad, responsabilidad, confidencialidad, empatía, transparencia, respeto y eficacia. Y por encima de todo que no se nos deje enredados en la telaraña de la burocracia.

Si nos adentramos en la vigente ley de dependencia, puerta de entrada única en nuestra comunidad para el acceso a prestaciones y servicios, nos encontramos con que los entramados burocráticos que van desde las solicitudes, valoraciones y dictámenes hasta los actos de comparecencia y elección de prestaciones, se han convertido en parte de la «enfermedad» de los dependientes de los servicios sociales. La excesiva burocracia y la tardanza en sus resoluciones, está provocando escepticismos, desconfianzas y «malos estares» entre nuestros usuarios.

A nivel operativo, en la práctica del día a día, han ido surgiendo síntomas de malestar entre los profesionales de la acción social básica que provocan sobrecargas, frustraciones, desmotivaciones, angustias y cuestionamientos de si nos hemos convertido en meros administrativos de lujo al servicio de estadísticas cuantitativas.

También la contradicción entre las creencias personales, determinados aspectos del código deontológico y los propios valores y principios de las administraciones y organizaciones para las que trabajamos, propician estas situaciones de malestar profesional. Se cuestiona muchas veces la validez ética de las intervenciones, sobre todo cuando éstas entran en contradicción con los criterios, referentes éticos y las valoraciones personales de los usuarios y de las entidades e instituciones desde desarrollamos nuestro trabajo,

### **CONFLICTOS Y DILEMAS EN LA PRÁCTICA DEL TRABAJO SOCIAL DE BASE.**

Con todo lo referido anteriormente, los conflictos y dilemas del profesional del trabajo social de los servicios sociales de base en ejercicio de su labor profesional, surgen:

- Al ejercer el trabajo social enmarcado en políticas sociales en muchos casos insuficientes e «injustas».
- Al valorar por un lado el modelo de sociedad para la que trabajamos y por otro el modelo de sociedad por la que luchamos.
- Al intentar consensuar lo que se piensa, con lo que se siente, con el cómo se actúa desde el trabajo profesional.
- Al confrontar los intereses de los usuarios con las demandas de utilidad de las instituciones, así como los derivados de la limitación de recursos que éstas realizan.

### **DIFICULTADES PRÁCTICAS**

Las dificultades prácticas de los profesionales de la acción social en el ámbito de la administración pública, surgen porque:

- se priorizan los principios e intereses institucionales sobre los de los usuarios.
- porque priman los criterios cuantitativos de las instituciones sobre los cualitativos.
- porque la burocratización de las acciones profesionales impide la reflexión y profundización en las valoraciones técnicas
- porque como consecuencia de dicha burocratización, se aplica más una práctica profesional adaptativa y conformista que reformadora e integral.
- porque se actúa de forma «automatizada» siguiendo criterios y normas impuestas por las instituciones y a su vez éstos no establecen en muchos casos criterios claros de actuación y poco acordes a los principios del trabajo social.
- porque las instituciones ignoran la realidad de las problemáticas sociales y en ellas a veces la confidencialidad es dudosa

- por no tener en cuenta debidamente los principios de individualización y empatía, convirtiendo a las personas en números.
- porque antes había comunicación informada y ahora la única prioridad es «cuadrar las cuentas».
- porque se ha vuelto a un modelo de intervención más asistencialista que reformador y
- al considerar como con frecuencia los valores institucionales «deshumanizan» la profesión del trabajo social.

Ante estas dificultades, las **demandas** pasan por:

- Reducción de la burocracia.
- Coordinación de los profesionales respecto a la aplicación de criterios éticos.
- Trabajar teniendo en cuenta los principios éticos, la metodología y técnicas del trabajo social, evitando priorizar los resultados cuantitativos a la calidad del servicio.
- Evitar actuaciones profesionales basadas en exclusiva en el binomio necesidad-recurso y enfoques paternalistas y benéficos.
- Favorecer más la autodeterminación del usuario.
- Primar la justicia social sobre valores de utilidad y rentabilidad.
- Mejorar «la calidad» del trabajo aplicando prácticas reformadoras e integradoras.
- Mayor tiempo para la autoevaluación y evaluación de los procesos de intervención.
- Trabajar responsabilizándonos de cada una de nuestras actuaciones, sin subordinarse a presiones institucionales, de los propios usuarios ó tendencias sociales arbitrarias.
- Mayor presencia de los trabajadores sociales en foros de debate de políticas sociales y en los cargos de responsabilidad de las administraciones.

### CÓMO SE AFRONTAN LOS CONFLICTOS:

Se pueden afrontar a través de:

- **Prácticas adaptativas:** Intentando adaptar a al personas a su medio, sin hacer ningún tipo de reflexión crítica : actuación basada en binomio necesidad-recurso
- **Prácticas educativa-reformadoras:** Intentar cambiar la sociedad, reformarla, sin tocar las estructuras, educar para que no aparezca la marginación, hacer perfiles de usuarios para adaptarlos a los recursos.
- **Prácticas transformadoras:** Es la línea crítica, la que cuestiona todo, incluso el papel del trabajo social como sostenedor en su quehacer, de una estructura injusta. Se analiza la sociedad con una visión global. Se trabaja con técnicas participativas e implicadoras, se contempla la integridad y globalidad y el protagonismo del usuario en el proceso de cambio.

## CONCLUSIONES Y RETOS

Aún teniendo una serie de principios éticos comunes, un código deontológico aprobado por la comunidad de expertos sociales, en la práctica, el trabajo social y sus profesionales nos desarrollamos entre un conflicto importante de valores.

La contradicción entre las creencias personales, determinados aspectos del código deontológico y los propios valores y principios de las administraciones y organizaciones para las que trabajamos, propician situaciones de malestar profesional.

A nivel operativo, en la práctica del día a día., se cuestionan muchas veces la validez ética de las intervenciones, sobre todo cuando éstas entran en contradicción con los criterios, referentes éticos y las valoraciones personales de los usuarios y de las entidades e instituciones desde las que trabajamos.

¿Qué se prioriza en las administraciones y políticas sociales actuales? gestión, números informatizados y cuantificaciones económicas. Nuestros usuarios son la ciencia estadística actual. De ellos, de sus necesidades, de sus carencias y angustias, se surten los programas políticos para perfilar sus programas y realizar los recortes sociales.

Mientras tanto ¿qué hace el profesional de la intervención social? Algunos, líneas de actuación adaptativa (las prisas, el estrés, las indicaciones de los gestores sociales, y todo el entramado administrativo-burocrático, obliga a ello) otros, líneas de trabajo educativas- reformadoras (dentro de esos espacios más preventivos y reformadores que algunas políticas sociales programan y promueven) y algunos otros líneas de actuación transformadora en el ámbito del trabajo integrador y sistémico con implicaciones

Evitando la trampa burocrática, desde el momento que se inicia la relación laboral trabajador-usuario, es necesario poner en marcha la fábrica de la responsabilidad ética a través de la maquinaria de la humanización activando los conductos de la eficiencia y utilidad. Es aquí donde se ha de acudir a la ética del compromiso intrínseco en la acción y relación profesional teniendo presente el código deontológico de la profesión, y partiendo de la concepción deontología más práctica que el profesor José María Borno enuncia al respecto, considerando la práctica deontológica y ética como *«el buen hacer que produce resultados razonables»*

Es función también de todas las administraciones públicas y privadas el propiciar a sus empleados los medios adecuados para poder desarrollar su actividad identificando valores y conductas éticas y creando organismos independientes que fomenten la ética pública porque desde el entramado tecnológico y burocrático en el que estamos desarrollando nuestras acciones se nos hace, a veces, difícil consensuar el compromiso ético con el cometido «productivo» de las instituciones para las que trabajamos.

Partiendo de la premisa de que **no existe trabajo bien hecho sin ética bien aplicada** y desde los desafíos a los que nos enfrentamos actualmente ante los avances sociales de los últimos años y los retrocesos amenazantes derivados de la crisis no solo económica sino también social, propongo la formulación de una **Buena Práctica Ética** que establezca:

- Frente a la ética de mínimos que se aplica para salir del paso sin implicarse más de lo necesario aunque sea necesario, poner en marcha el formulario de la ética de máximos.
- No convertir en «normalizadas» acciones que por su naturaleza y características no lo son, justificando así actuaciones profesionales injustas
- Romper con la tecnología que promulga todo para los humanos pero sin los humanos.
- Reivindicar la imagen del servidor público ético y eficaz frente al empleado burócrata distante e ineficaz.
- Salir del inmovilismo y la individualidad, incorporando a la intervención profesional más solidez y sentido crítico
- Evitar que las fortalezas de los entramados burocráticos de las administraciones para las que trabajamos supongan nuestras debilidades en la acción ética igualitaria, responsable y justa
- Apostar por un ejercicio profesional guiado de acciones transformadoras y reivindicativas en la consecución y permanencia de los derechos sociales.
- Propiciar que nuestras acciones produzcan reflexiones y reacciones de una ciudadanía cada vez más activa e informada.
- Frente a los desafíos del complejo contexto socio-económico actual ser visibles con una acción ética cada vez más estética

Ahora más que nunca en aras a la transparencia que tan de moda está, es necesario:

**Promocionar y garantizar la información a los usuarios sobre los derechos sociales que les protegen reivindicando su vigencia y permanencia.**

**Priorizar en nuestras intervenciones la consecución de los servicios sociales públicos y universales frente a la aplicación políticas sociales reduccionistas e insolidarias.**

**Humanizar las instituciones valorando y gestionando con criterios de justicia distributiva.**

## BIBLIOGRAFIA

BANKS Sarah (1997): *Ética y Valores en el Trabajo Social*. Paidós. Barcelona.

BALLESTERO Alberto (2006). «Dilemas éticos en Trabajo Social». Eunate. Pamplona. Código Deontológico de Trabajo Social .Texto aprobado por la Asamblea General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales en su sesión extraordinaria de 9 de junio de 2012

CORDERO PANDO Jesús (1988), «Bases éticas de la profesión de Trabajo Social» en Cuadernos de Trabajo Social, nº 1. pp 15-35. Escuela Universitaria de Trabajo Social. Universidad Complutense de Madrid.

GARCÍA ALVAREZ, Begoña (2007) «Los Profesionales del trabajo social y la ética profesional ante los nuevos retos y necesidades sociales» En *Humanismo y Trabajo Social*; nº 6; pp173-188. Universidad de León.

GARCÍA ALVAREZ, Begoña (2008) «Conflictos éticos en la práctica del trabajo social de los servicios sociales básicos». Revista de Servicios Sociales y Política social nº 82 .pp 155-170. Consejo General de Colegios de Diplomados en Trabajo Social.

GARCIA ALVAREZ, Begoña (2011) «El rostro humano de las profesiones: desafíos y perspectivas éticas». En *Humanismo y Trabajo Social*, nº 10. pp151-160. Universidad de León.

La ética del Trabajo social. Principios y criterios»: Consejo General de Diplomados en Trabajo Social.

MOLLEDA FERNANDEZ, Esperanza.(2008) «Qué hacer para hacer bien» Ética y Trabajo Social. Revista de Servicios Sociales y Política social nº 83, pp 139-150. Consejo General de Colegios de Diplomados en Trabajo Social.

ADM/62/2010 de 19 de febrero por la que se aprueba el Código ético de los Empleados Públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

URIZ María Jesús. (2007) «Dilemas éticos en la intervención social. Una perspectiva profesional desde el Trabajo Social». Mira Editores. Zaragoza

RUEDA ESTRADA José Daniel. (1998) «La ética profesional y el código deontológico «en Revista de Servicios Sociales y Política Social nº 41.pp 17-40 .Consejo General de Colegios de Diplomados en Trabajo Social.



## CONCLUSIONES



**CONCLUSIONES RECOPIADAS EN EL TRASCURSO DE LA JORNADA  
«25 AÑOS DE SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS EN CASTILLA Y LEÓN  
A DEBATE»**

A lo largo del desarrollo de la Jornada se verbalizaron reflexiones significativas cargadas de contenido, como las que apuntamos a continuación:

- Para que un derecho sea real, debe ser subjetivo y positivo. Sin embargo cabe preguntarse si se ha tenido en cuenta, para la elaboración de las nuevas leyes de servicios sociales, la experiencia acumulada por las y los profesionales que han trabajado a lo largo de los años en el sistema.
- Ninguna persona debe salir del despacho de un profesional del Trabajo Social más angustiado de lo que entró.
- El quehacer profesional debe de intentar mejorar la realidad social, con independencia de la situación del mercado laboral.
- La adecuada colaboración entre entidades privadas y públicas, no sólo es indispensable, sino beneficiosa para la ciudadanía.
- Hay que acercarse y aprovechar las nuevas tecnologías, pero sin separarse de las personas y del derecho de privacidad de las mismas.
- Las y los Trabajadoras/es Sociales debemos escapar del control y la contención para posicionarnos por la lucha, por la integración, y no por unos ratios que se nos impongan desde las entidades.
- Para mejorar la calidad de los Servicios Sociales, no hace falta sólo una mayor partida presupuestaria, sino también una mejor eficacia en nuestras intervenciones.
- El/la Trabajador/a Social ha de integrarse en la comunidad como parte del tejido social.
- No hay derechos fuera de la ley, lo que no se escribe no existe. Sin embargo, un documento es una herramienta pero no un fin.
- Trabajar con la intencionalidad de transformar la realidad, siempre encaminada a lograr que las personas vivan con dignidad.

Los contenidos expuestos y debatidos en la Jornada, a través de ponencias, comunicaciones y mesas de debate, se pueden agrupar en dos pilares fundamentales:

**1.- Sobre derechos, recursos y necesidades.**

El derecho subjetivo se recoge en la nuevas Leyes de Servicios Sociales y en la llamada Ley de la Dependencia. De hecho, este fue un gran avance en la consolidación del sistema, y ha sido un argumento muy utilizado tanto por políticos como por los diferentes profesionales del ámbito social.

Las y los Trabajadoras/es Sociales estamos orgullosos de haber colaborado en este avance.

Sin embargo la actual crisis económica y las actuales políticas sociales están supeditando los derechos subjetivos a las partidas presupuestarias, cuestionando su financiación.

No es pues un derecho subjetivo real, es una trampa de la Ley.  
Ley-trampa; trampa-Ley. ¿Cómo puede ser esto posible?

Los recursos que el actual estado del bienestar dedica a la aplicación del sistema de servicios sociales, y por tanto a disposición de los usuarios del mismo, son cada vez más escasos y precarios.

Las y los profesionales estábamos, -a la vez que cuestionábamos-, acostumbrados a ser dispensadores de recursos: «*para cada cosa una medicina*»; el dispensario era bastante ágil y resultaba hasta satisfactorio.

Esta situación provocaba silenciosamente una pérdida de nuestras competencias profesionales, y que en no pocas ocasiones debatíamos.

En esta Jornada se evidenció la necesidad de no perder de vista el fundamento de nuestra identidad profesional como Trabajadoras y Trabajadores sociales, siendo el momento de aupar su resurgir como alternativa a la falta de recursos y para ello nos debemos preparar, formar, reciclar, innovar, promover, exigir, acompañar, denunciar....

El actual sistema de acceso a los recursos está en relación con la trampa-ley del reconocimiento de derechos.

**Necesidades.** Nos volvemos a encontrar como en los inicios de los Servicios Sociales de Base, cuyo objetivo primero fue acabar con el listado de beneficencia que existía en los Ayuntamientos.

Ante una situación de «emergencia social», son palabras de Gustavo García, la clase política está pendiente del «y tú más», referido a la corrupción y en cómo perpetuar el «yo mando».

No es la primera vez que se oye hablar nuevamente de beneficencia; en la Jornada hasta se ilustró.

### **¿Qué tiene de bueno? ¿Qué tiene de malo?**

Parece claro que hay que dar respuesta y se propone una respuesta organizada, a través del ponderamiento de los recursos con los que contamos y a través de la coordinación y movilización de nuevas ideas.

### **2.- Sobre la figura del trabajador social y la intervención social.**

Muy en consonancia con el apartado anterior resulta que, ante la falta de recursos y la persistencia de necesidades básicas, se propone impulsar la figura del Trabajador Social como recurso en si mismo.

### **¡Qué responsabilidad! ¡Que oportunidad!**

El debate sobre las competencias profesionales en un mundo global, dinámico y cambiante nos obliga a centrarnos en la persona y no en la rentabilidad de la intervención, en todo caso la rentabilidad humana. De no ser así estamos desvirtuando el objeto de nuestro trabajo. Alguien propuso, muy acertadamente «recuperar las esencias».

El abrazo a las nuevas tecnologías como posibilidad de mejorar la intervención, la coordinación, la formación, el debate, la exigencia, la denuncia, la opinión, como ayuda para reforzar el sistema de servicios sociales abriendo nuevas maneras de atención.

Una mayor conciencia sobre la necesidad de estudiar y aplicar la ética profesional. La aplicación del código deontológico y la protección de datos, herramientas que debemos tener sobre la mesa y que permiten una intervención segura, conformándose como elementos de protección del usuario frente a terceros.

También se trabajó en la Jornada la autocrítica profesional. Es bueno cuestionarse, no solo cuestionar las políticas sociales; la respuesta profesional que estamos y podemos dar en esta situación.

- Ante una red débil de protección, una red profesional fuerte de atención.
- Ante una red débil de servicios sociales, una red profesional de fuerte intervención social.
- Ante una política social alejada, una red profesional anclada ideológicamente.
- Ante una situación de «barbarie», una red acogedora y de esperanza.
- Ante una red en duda, una red profesional que avanza nuevos territorios.

**¿Y el futuro? Una página en blanco.**

Éramos profesionales, lo seguiremos siendo, y por ello verbalizamos las propuestas más significativas que se han puesto de manifiesto en esta Jornada:

- Mayor creatividad.
- Menor burocratización.
- Intervenciones profesionales desde la concepción de una mesa sin esquinas, a través del fomento de trabajo profesional compartido en equipo.
- Formalización de documentos informados en la gestión de los informes sociales.
- Trabajar para las personas, humanizando nuestras instituciones, valorando y gestionando con criterios de justicia distributiva.
- Priorizar intervenciones que supongan consecución de servicios sociales públicos y reivindiquen la permanencia de los derechos sociales tan entredicho con la política de recortes sociales.
- Y recuperar el bolso grande y los zapatos planos en nuestras intervenciones, propiciando la proximidad y cercanía y evitando el retroceso al individualismo y acción benéfico-asistencial que deroga derechos sociales consolidados a lo largo de estos 25 años.

RELATO DEL SENTIR RECOPILODO  
EN LA JORNADA  
«25 años de SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS  
en Castilla y León A DEBATE»



Al analizar los 25 años de la historia de los servicios sociales básicos de Castilla y León, se ha realizado un recorrido por su pasado y presente, así como una proyección del futuro de los mismos.

Nacen los servicios sociales con el poso de la beneficencia, la intervención directa y asistencialista, y se proyectan hacia la configuración y consecución de derechos sociales subjetivos, enmarcado en el sistema público. En este proceso a nivel profesional se consolida la figura imprescindible del profesional del trabajo social en todos los centros de servicios sociales que se crean.

La proximidad y la cercanía al ciudadano marcan el hacer profesional cotidiano. La intervención comunitaria y el fomento de la participación ciudadana se convierten por su parte en las señas de identidad de la integración e inclusión social. Con ello la construcción del sistema de servicios sociales se desarrolla en un clima de entusiasmo y profesionalidad.

Sin embargo, la actualidad pone de manifiesto los cambios de políticas sociales; los derechos subjetivos adquiridos se cuestionan con la justificación de los recortes económicos. El sistema de servicios sociales gira, de la consecución de los derechos sociales y recursos básicos necesarios a una involución constatada, con afloramiento de necesidades derivadas de las carencias provocadas por las políticas sociales vigentes.

Tras veintidós años de vigencia de la inicial ley de servicios sociales del año 1988, y en aras del fortalecimiento y adaptación a la realidad social del momento, se aprueba la nueva ley de servicios sociales de la comunidad de castilla y león (ley 16/2010). En estos momentos y trascurridos ya tres años desde su publicación, esta ley carece de decreto regulador y por ende de partidas presupuestarias específicas para su total desarrollo.

Si bien se han realizado grandes avances con la inclusión de los medios informáticos como herramientas de trabajo -el sistema de información y acceso unificado a los servicios sociales (SAUSS)-, ha quedado también patente la excesiva burocratización y gestión que ha provocado la evolución del sistema. Con ello es necesario poner el acento sobre la confidencialidad y protección de datos, y se reivindica el trabajo bien hecho con una ética profesional bien aplicada.

Desde una mirada profesional, no estábamos todo lo que somos pero si somos todos los que estábamos. Con esta frase hecha hacemos hincapié en que, pese a tratarse de una jornada sobre servicios sociales básicos, hubo un acompañamiento de trabajadores sociales de otras áreas y sistemas. Una lección, entendemos, de responsabilidad compartida y de compromiso profesional.

Destacar también la necesidad de fomentar espacios de encuentro y debate, como forma de crecimiento y fortalecimiento profesional, dónde construir posicionamiento, opinión y alternativas.

Como conclusión final: No podemos permanecer quietos, debemos aportar respuestas y tenemos argumentos e instrumentos para avanzar.

## PROGRAMA DE LA JORNADA



## **PROGRAMA**

### **VIERNES 8 de marzo**

**16:15 a 17:00 h** Entrega de documentación

**17:00 a 17:15 h** Acto inaugural de la Jornada

Sra. D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Dolores Santos Álvarez, Presidenta del Colegio Oficial de Trabajo Social de León.

Ilmo. Sr. D. Emilio Gutiérrez Fernández, Alcalde de León.

Excma. Sra. D<sup>a</sup> Milagros Marcos Ortega, Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Junta de Castilla y León.

**17:15 a 18:30 h** Ponencia Marco sobre el PASADO Y PRESENTE DE LOS SERVICIOS SOCIALES Y ROL DEL TRABAJADOR SOCIAL, a cargo de D. Gustavo García Herrero, Trabajador Social. Ayuntamiento de Zaragoza. Miembro de la Asociación Estatal de Directoras y Gerentes en Servicios Sociales.

**18:30 a 19:00 h** Pausa - café.

**19:00 a 20:30 h** Mesa Debate compuesta por personas responsables de la implantación de los Servicios Sociales Básicos en León:

Sr. D. Jesús Fuertes Zurita, Gerente de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León

D. José Agustín González González, responsable de la implantación de los Servicios Sociales de la Diputación de León en el año 1988.

D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Ángeles Ordás Rodríguez, responsable de la implantación de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de León en el año 1988.

D<sup>a</sup> Rosa Alonso Josa, responsable de la implantación de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Ponferrada en el año 1988.

D. Miguel Martínez Fernández, responsable de la implantación de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo en el año 1995.

Modera: D. Juan José Compadre Riaño, Vicepresidente del Colegio Oficial de Trabajo Social de León

### **SÁBADO 9 de marzo**

**10:00 a 11:30 h** Presentación de Comunicaciones.

**10:00 h** COMPETENCIAS DE LOS PROFESIONALES DEL TRABAJO SOCIAL: SABER SER, SABER HACER, SABER CONOCER Y QUERER HACER, a cargo de D. Agustín Rodríguez Esteban, Trabajador Social.

**10:15 h** LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS DE LOS SERVICIOS SOCIALES DESDE LA ÓPTICA DEL TRABAJO SOCIAL, a cargo de D<sup>a</sup> Margarita Alonso Sangregorio, Trabajadora Social.

**10:30 h** LA COMUNICACIÓN A TRAVÉS DE LAS TIC EN EL TRABAJO SOCIAL, a cargo de D<sup>a</sup> Begoña García Álvarez, Trabajadora Social y D. Samuel Núñez Pestaña, Animador/Educador Comunitario.

**10:45 h** EL TERCER SECTOR DENTRO DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE LA COMUNIDAD. UN MODELO DE ATENCIÓN A PERSONAS MAYORES O DEPENDIENTES. EL PAPEL DEL TRABAJO SOCIAL, a cargo de Caser Residencial.

**11:00 a 11:30 h** Debate sobre las temáticas de las comunicaciones presentadas.

**11:30 a 12:00 h** Pausa - café.

**12:00 a 14:00 h** Paneles de Comunicaciones simultaneas.

#### **PANEL A Sala de exposiciones del centro**

**12:00 h** ANÁLISIS SOBRE LA NUEVA LEY DE SERVICIOS SOCIALES DE CYL, a cargo de D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Consuelo Rodríguez Gordo, Trabajadora Social.

**12:15 h** POBREZA Y EXCLUSIÓN EN EL MEDIO RURAL, a cargo de D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Jesús Domínguez Pachón, Trabajadora Social.

**12:30 h** ESTUDIO PARA LA IMPLANTACIÓN DE LAS UBAS, a cargo de D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Pilar Biain Diez y D<sup>a</sup> Ana Yolanda Cela Alba, Trabajadoras Sociales

**12:45 a 13:00 h** Debate sobre las temáticas de las comunicaciones presentadas.

**13:00 h** LA INTERVENCIÓN COMUNITARIA EN EL ÁMBITO DE LOS SERVICIOS SOCIALES: EL AYER Y EL HOY, a cargo de D. Samuel Núñez Pestaña, Animador/Educador Comunitario.

**13:15 h** EL SISTEMA UNIFICADO DE INFORMACIÓN SAUSS, a cargo de D. José Méndez Llamazares, Trabajador Social.

**13:30 h** LA COORDINACIÓN EN SERVICIOS SOCIALES Y LA PROTECCIÓN DE DATOS, a cargo de D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Elena Puñal Romaní, Trabajadora Social.

**13:45 a 14:00 h** Debate sobre las temáticas de las comunicaciones presentadas.

**PANEL B Salón de actos del centro**

**12:00 h** EL SINDROME DE BURNOUT EN LOS PROFESIONALES DEL TRABAJO SOCIAL, cargo D<sup>a</sup> Ana Isabel Rodríguez García, Trabajadora Social

**12:15 h** DEL IMI A LA RENTA GARANTIZADA, a cargo de D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> José Salvador Pedraza, Trabajadora Social.

**12:30 h** EL PLAN CONCERTADO EN CASTILLA Y LEON. ALGUNOS INDICADORES SOCIALES, a cargo de D. Rogelio Gómez García, Trabajador Social.

**12:45 a 13:00 h** Debate sobre las temáticas de las comunicaciones presentadas.

**13:00 h** 20 AÑOS DE ANIMACIÓN SOCIOCOMUNITARIA EN EL AYUNTAMIENTO DE LEÓN (1988-2008), a cargo de D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Lucía Llamazares Sánchez, Trabajadora Social.

**13:15 h** UNA MESA SIN ESQUINAS, a cargo de D<sup>a</sup> Aranzazu Díaz Pérez, D<sup>a</sup> Estíbaliz Luna Álvarez, D<sup>a</sup> Ana María Ovalle Villar, Trabajadoras Sociales, D. Samuel Núñez Pestaña, Animador/Educador Comunitario, y D<sup>a</sup> Irene González López, Auxiliar Administrativa.

**13:30 h** LOS CONFLICTOS ETICOS EN LA INTERVENCIÓN SOCIAL (Una mirada desde la Acción Social básica), a cargo de D<sup>a</sup> Begoña García Álvarez, Trabajadora Social.

**13:45 a 14:00 h** Debate sobre las temáticas de las comunicaciones presentadas.

**14:00 a 16:30 h** Pausa - almuerzo.

**16:30 a 18:00 h** Ponencia Marco sobre el FUTURO DE LOS SERVICIOS SOCIALES a cargo de D. Luis Barriga Martín, Trabajador Social. Gerencia de Servicios Sociales de Valladolid. Miembro de la Asociación Estatal de Directoras y Gerentes en Servicios Sociales.

**18:00 a 18:30 h** Conclusiones.

**18:30 h** Acto de clausura de la Jornada

Sr. D. Juan José Compadre Riaño, Presidente del Consejo de Colegios Profesionales de Trabajo Social de Castilla y León.

Sr. D. Carlos Enrique Miller Fernández. Gerente territorial de los Servicios Sociales de León.

Ilmo. Sr. D. Martín Marcos Martínez Barazón. Vicepresidente 1º de la Diputación de León

Sra. D<sup>a</sup> Montserrat Gutiérrez Rabanal. Concejala de Familia, Bienestar Social y Mayores del Ayuntamiento de León.

Sr. D. Carlos López Riesco. Alcalde de Ponferrada.

Sr. D. Gregorio Chamorro Rodríguez. Alcalde de San Andrés del Rabanedo.



## ORGANIZA:



**Colegio Oficial de  
Trabajo Social de León**

## PATROCINAN:



AYUNTAMIENTO DE LEÓN



Ayuntamiento de  
San Andrés del Rabanedo

SabadellHerrero



**EULEN**  
SOCIOSANITARIOS  
Estamos por ti



## COLABORAN:



Junta de  
Castilla y León



Servicios Sociales  
de Castilla y León



DIPUTACIÓN  
DE LEÓN



AYUNTAMIENTO DE LEÓN



Ayuntamiento de  
San Andrés del Rabanedo



universidad  
de león

E.U. de Trabajo Social  
"Nuestra Señora del Camino"  
LEÓN