



LOS SERVICIOS SOCIALES DEL SIGLO XXI EN EL MUNDO RURAL LEONÉS

© Edita: Fundación Monteleón
© Textos: de los autores
ISBN: 978-84-95917-74-4
D.L.: LE-666-2014
Imprime: Gráficas CELARAYN, s.a.

LOS SERVICIOS SOCIALES DEL SIGLO XXI EN EL MUNDO RURAL LEONÉS



Colegio Oficial del
Trabajo Social de León

El estudio que tiene entre sus manos, surge como resultado de la colaboración del Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y AA SS de León y la Fundación Monteleón a través de la convocatoria de una Beca de Investigación, “ Los Servicios Sociales del Siglo XXI en el mundo rural leonés”

Los cambios vividos en los últimos años resultantes de la crisis económica y las consiguientes consecuencias sociales, han generado la necesidad de hacer una reflexión y un análisis concreto sobre las diferentes dimensiones que inciden en los servicios sociales rurales.

Abordar la situación actual, concreta y contextualizada de la política social llevada a cabo en la provincia de León, servirá como punto de partida para la formulación de conclusiones y sugerencias que mejoren la respuesta de las instituciones.

Sin duda, las acciones sociales en el ámbito rural presentan nuevas complejidades y dificultades. Esta situación se ve agravada por las características geográficas y sociales de la provincia de León. El territorio leonés es el más extenso de las nueve provincias de la comunidad de Castilla y León y se encuentra afectado por los procesos de pérdida de relevancia del mundo rural; despoblación, dispersión, baja densidad de población, a lo que hay que añadir los efectos de la crisis económica que estamos viviendo, que ha afectado sobre todo a las personas más vulnerables de nuestra sociedad.

Precisamente, uno de los objetivos fundamentales del presente estudio es detectar e identificar los problemas reales a los que se enfrentan los usuarios y los profesionales de los servicios sociales de forma que podamos actuar, en el ejercicio de nuestra responsabilidad social, mejorando la prestación de servicios, y en definitiva, la calidad de vida de los vecinos de la provincia de León.

Fundación Monteleón

Introducción

El estudio realizado responde al proyecto presentado para la Beca de Investigación “*Los servicios sociales del siglo XXI en el ámbito rural leonés*”, convocada por el Colegio Oficial de Trabajo Social de León en febrero de 2.012. Los objetivos expresados al respecto ponían de manifiesto una preocupación consistente en abordar la situación actual, concreta y contextualizada, de los Servicios Sociales como punto de partida para la formulación de conclusiones y sugerencias que mejoren la respuesta de las instituciones como expresión de su responsabilidad social. El momento es especialmente interesante por el cúmulo de contradicciones, incertidumbres y también de oportunidades, que afectan al Sistema Público de Servicios Sociales desde diversas instancias.

1.1 Enfoque y finalidad

Las nuevas leyes de Servicios Sociales incorporan avances significativos cuyo desarrollo e implantación se ve rodeado de fuerzas que demoran y complican sus aspiraciones y propósitos originales. Las dificultades y consecuencias se ponen en evidencia en las manifestaciones de algunos agentes sociales más vinculados e implicados con el mundo de las necesidades sociales; aunque no son los únicos se recuerdan aquí, las iniciativas en defensa de los Servicios Sociales y de los derechos sociales promovidas por los Trabajadores Sociales¹.

El interés por los servicios sociales ha llevado también a las Comunidades Autónomas y a las entidades locales a invertir energías y esfuerzos en la búsqueda de modelos de servicios sociales que signifiquen una apuesta por mejorar la acción social territorial desde la administración para dar respuesta a las nuevas realidades sociales y proceder al desarrollo normativo. La convocatoria del estudio coincide con un momento en el que se proyectan y se preparan normativas que también afectan a la provincia leonesa como las relacionadas con “*La gobernanza, ordenación y servicios del territorio*”, con el desarrollo de la Ley 16/2010 de 20 de diciembre de Servicios Sociales de Castilla y León, que, entre otros elementos, establece una organización territorial que se estructura en dos niveles (zonas de acción social y áreas de acción social). Es un proceso que de alguna forma se trasluce en los tentativos de la Diputación de León y sus avances en la elaboración del “I Plan Provincial de Servicios Sociales de la Diputación de León 2013-2.015” que, aunque lleno de encrucijadas, invita a pensar en los Servicios Sociales afirmando su sentido y a tomar las medidas necesarias para lograr que desempeñen un papel clave en la construcción de sociedades más justas, solidarias e inclusivas.

En consecuencia, adquiere valor el interés del Colegio profesional leonés por profundizar en las nuevas realidades sociales de las que se derivan necesidades y demandas sociales cada vez más plurales, complejas y

¹ A modo de recordatorio se hace referencia a dos iniciativas para poner de relieve el interés desde el ámbito académico y el profesional: la alerta sobre la necesidad de avanzar progresivamente en la universalización del derecho a los servicios y prestaciones básicas de los Servicios Sociales expresado en el Manifiesto de Talavera de la Reina en 2003 y la resolución aprobada en el XII Congreso Estatal del Trabajo Social celebrado en Marbella, en noviembre de 2012 referida a exigencia de modificación de la Constitución para que incluya el Derecho Fundamental de la ciudadanía a la cobertura del Sistema Público de Servicios Sociales, cuarto pilar del Estado de Bienestar. Entre ambas iniciativas se sitúan no menos importantes como la campaña “Marea naranja, etc.

cambiantes, así como el incremento en los factores generadores de vulnerabilidad social. La presente investigación aporta informaciones importantes al respecto, proporcionando bases consistentes para una intervención social más adecuada a las nuevas necesidades y al nivel de calidad de las respuestas que hoy se requieren a la responsabilidad pública en este campo, como garantía de los derechos sociales reconocidos.

La relevancia que adquieren en nuestra provincia los servicios sociales rurales, la peculiaridad de las características de su estructura poblacional, los procesos de envejecimiento con el predominio de personas mayores de 65 años y otros aspectos dinámicos relacionados, la geografía provincial y la organización territorial están a la base de la exigencia de un saber referido a la provincia León que ayude a conocer con mayor profundidad como vive su población, cuales son las preocupaciones, las condiciones de vulnerabilidad y los riesgos de exclusión en los que se encuentran estas personas. También interesa poner en valor las aportaciones y enfoques que desde los servicios sociales pueden constituirse en recursos y por consiguiente en oportunidades de mejora de las condiciones de vida.

El estudio se plantea desde los aspectos más directamente vinculados con la dimensión social del territorio rural leonés, sus condicionantes ecológicos, demográficos, económicos y sociales, la evolución de la estructura por edades, algunos de sus efectos sobre los niveles de bienestar de los distintos colectivos de atención, con relación a los servicios sociales, sanitarios y educativos. Una atención especial se tendrá para el colectivo de mayores respecto al conjunto de la población, sus repercusiones en la familia y en la situación económica de los ancianos. También resaltar los aspectos no económicos, sin duda hasta hoy los menos estudiados como son: la movilidad espacial, la auto percepción de su estado de salud, el ocio, los hábitos culturales, la solidaridad, la soledad, así como la red de servicios existentes en torno a las zonas de acción social.

1.2 Conocer y comprender mejor

El estudio toma como patrón el contexto rural seleccionando para su descripción algunas variables estructurales y dinámicas, que aporten datos contextuales referidos a las características geográficas y sociales de la provincia leonesa, su estructura poblacional y de los aspectos más directamente relacionados con el tema del estudio, teniendo presentes las características de sostenibilidad y transversalidad tan resaltadas en los proyectos de desarrollo rural: desde este punto de vista tienen relieve los programas de desarrollo rural sostenible presentes en la provincia de León y las líneas generales de su organización; en consecuencia, también se otorga espacio a los Grupos de Acción Local (GAL) por ser los órganos gestores de los programas de desarrollo rural. Entrando en lo más específico del tema se aborda el contexto normativo con la legislación específica en materia de servicios sociales vigente en la Comunidad de Castilla y León, el relieve de la visión actual y el alcance de los conceptos incorporados en las nuevas normativas. El siguiente paso se centra en el impacto que los servicios sociales de base tienen en las zonas de acción social en cuanto al conocimiento de las necesidades y las respuestas dadas en su realidad concreta. Sobre esta base se ha procedido al estudio y análisis en detalle de cada una de las zonas de acción social del ámbito leonés que profundiza en la cobertura de los servicios de protección, necesidades, demandas, recursos sociales que proporciona el sistema de servicios sociales básicos, los usuarios individuales y/o colectivos que acuden a estos servicios, la aparición e incremento de nuevas y viejas necesidades, como las expresadas a través de las demandas de empleo en las áreas y zonas de acción social del ámbito rural leonés y las percepciones que los profesionales y los usuarios de los servicios sociales tienen de los mismos.

1.3 Criterios previos

Para garantizar el carácter transversal del estudio se han establecido algunos criterios que facilitaran la aproximación a los servicios sociales rurales desde la confluencia de múltiples variables. Los criterios que se especifican a continuación se han tenido en cuenta a la hora de tomar decisiones metodológicas:

Proximidad: Este criterio prioriza el acercamiento a las zonas de acción social, por ser el contexto en el que se desenvuelve la vida de la población, punto de referencia y puerta de acceso a los servicios y prestaciones, para la acogida de las demandas relacionadas con las necesidades básicas objeto de atención de las personas y las comunidades.

Integración territorial: Las zonas de acción social presentan características muy dispares con relación al territorio, la población, las necesidades, las demandas, etc. presentes en cada territorio, por lo que con frecuencia para la atención de necesidades han de contar con servicios situados en zonas próximas. La Comunidad de Castilla y León, desde el año 2.000 prevé la división en áreas funcionales, sin consecuencias directas pero sí colaterales, como la importancia de los núcleos prestacionales de servicios y las disposiciones territoriales, concepto que recoge la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de servicios sociales de Castilla y León en el TÍTULO II Organización territorial y funcional del sistema de servicios sociales de responsabilidad pública. La ley recoge también que el sistema de servicios sociales de responsabilidad pública actuará en coordinación y colaboración con aquellos otros servicios y sistemas que también tienen por objeto la consecución de mayores cotas de bienestar social, y especialmente con los de educación, empleo y vivienda, y con el sistema sanitario, configurando con éste el ámbito de atención integrada de carácter social y sanitario, en los términos que se establecen en la presente ley (art. 9). Sobre esta base se considera la oportunidad de agrupar las zonas de acción social por Áreas de Acción Social, lo que ofrecerá una visión más integrada de las necesidades y de los recursos de apoyo a las zonas. Hasta que estas medidas tengan una forma definitiva se tomará como referencia para el estudio la propuesta avanzada por el proyecto del "I Plan Provincial de Servicios Sociales de la Diputación de León 2013-2015" que establece 7 áreas funcionales con la asignación correspondiente de zonas. Este criterio lleva a la organización de las informaciones de las zonas dentro del área correspondiente, incluyendo los servicios educativos y sanitarios.

Accesibilidad a los recursos: Este criterio conlleva la atención a las situaciones producto de la crisis con repercusión en el tipo de demandas que llegan a los agentes sociales, fundamentan el acercamiento a una realidad de pobreza y exclusión social que acentúa las situaciones de vulnerabilidad que tiene expresión en la realidad del desempleo. La introducción de esta dimensión tiene la finalidad de resaltar en el medio rural el reflejo de uno de los indicadores más significativos de pobreza y exclusión social. Incluye también la atención a los conceptos de distancia y dispersión.

Aplicabilidad: referido a la utilidad de los resultados del estudio. Se considera tan importante el conocimiento de la realidad cuanto las orientaciones para el futuro, máxime en los momentos presentes en los que están pendientes de desarrollo, a nivel normativo y estratégico, aspectos de relieve en los servicios sociales y de la misma manera que se advierte la complejidad de las medidas a emprender se constata la lentitud del ritmo de su desarrollo.

La investigación de *Los servicios sociales del siglo XXI en el ámbito rural leonés*, conlleva que la aproximación a la situación actual se realice en un momento de incertidumbres y de cambios importantes. El estudio se po-

siona desde un enfoque global; lo que permite abordar la realidad multidimensional integrando las diferentes dimensiones que la configuran; con la finalidad de obtener una mejor comprensión de los elementos, las mismas han sido tratadas desde una doble perspectiva objetiva y/o subjetiva. El enfoque subjetivo se ha planteado en términos de percepción y está dirigido principalmente a profesionales y usuarios de los servicios sociales.

Los posicionamientos anteriores encuentran cabida en las siguientes cuestiones:

- Dinámicas del contexto social y su incidencia en la producción de nuevas necesidades.
- El territorio rural, factores que inciden en el surgimiento de condiciones productoras de vulnerabilidad.
- La responsabilidad pública en la mejora de las condiciones de vida y la provisión de bienes y servicios en el medio rural leonés.
- Sentido y alcance de las nuevas orientaciones de los servicios sociales
- Cuestiones abiertas en el desarrollo y aplicación de la normativa de servicios sociales en el medio rural.
- Calidad de los servicios desde la percepción de los profesionales y de los usuarios.
- Organización de los servicios sociales rurales de la provincia, caracterización de las áreas y zonas de acción social, población, territorio, demandas, prestaciones, colectivos, usuarios.
- Las necesidades sociales a las que tiene que hacer frente el sistema de servicios sociales, grado de satisfacción y cobertura que desde servicios sociales se está dando actualmente.
- Retos de futuro que tiene que afrontar el sistema, calidad, universalidad, equidad, proximidad, sostenibilidad, etc.

1.4 Estructura y contenido

Los datos obtenidos aportan un mejor conocimiento de la realidad social y de la incidencia de las respuestas que ofrecen los servicios sociales rurales, su magnitud y cómo las condiciones del entorno físico y social afectan a personas y grupos. El contenido se estructura en cinco partes, que en líneas generales comprenden la metodología, los marcos teóricos contextuales y resultados de la investigación, especificados para cada uno de los dominios, las conclusiones y propuestas.

La *primera parte* se refiere a la metodología, en ella se establece el marco teórico contextual y los términos en los que se ha proyectado y desarrollado el estudio. La metodología incluye los objetivos, estrategias utilizadas para el estudio en su globalidad, con especificación de los enfoques cuantitativos y cualitativos, las fuentes de información y los instrumentos para la captación y el análisis de los datos. Una vez definidas las líneas y dimensiones a estudiar se desarrollan los correspondientes diseños de investigación. Esta parte se completa con una relación de términos aclaratorios de los principales conceptos utilizados a lo largo del estudio. Los mismos comprenden siete categorías: bienestar social, calidad de los servicios, demografía, desarrollo rural, servicios sociales, sostenibilidad, territorio y espacio.

La *segunda parte* se refiere a la provincia de León y de forma más específica al ámbito rural leonés. Se desarrolla en dos capítulos, el primero contiene informaciones sobre la provincia en su conjunto, destacando el marco

teórico contextual que clarifica y caracteriza el territorio y el espacio, organización del territorio, población, núcleos poblacionales y la provisión de servicios educativos, sanitarios y sociales. Se completa esta visión con datos referidos a la problemática social de la pobreza según los resultados del estudio sobre pobreza y exclusión social en la provincia de León 2.010.

El segundo capítulo se centra en el ámbito rural leonés. El marco teórico - contextual que da significación al territorio rural comprende la demografía, y la estructura geográfica, el desarrollo rural, el desarrollo rural sostenible, la sostenibilidad social, el desarrollo normativo del desarrollo rural en España, en la comunidad autónoma de Castilla y León y en el ámbito rural leonés, los programas europeos y los Grupos de Acción Local(GAL). El capítulo aporta un importante volumen informativo con datos cuantitativos de la provincia de León y del ámbito rural leonés referidos al territorio, la población y los servicios; datos sobre población, despoblación, envejecimiento y sobre envejecimiento y tasas de masculinidad, así como sobre demandas de empleo. Esta información se presenta diferenciada en primer lugar desagregada por las unidades que conforman las zonas de acción social y en segundo lugar por las unidades municipales; en este caso dado el elevado número de municipios se incorporan solamente los datos extremos: municipios con mayor y menor nº de habitantes; con índices más elevados de envejecimiento y sobre-envejecimiento, con valores medios superiores de tasa de masculinidad, municipios con mayoría de población femenina, municipios con porcentajes de demandas de empleo superiores al 20%.

La *tercera parte* se centra en los servicios sociales, atendiendo a dos dimensiones; la primera presenta el marco teórico contextual a través del desarrollo y evolución del sistema servicios sociales conceptos, visión y valores que están a la base de la actual normativa y su plasmación en la legislación Autonómica de Castilla y León, señalando las características del modelo de servicios sociales en cuanto a las prestaciones, la responsabilidad pública, los derechos y deberes de los usuarios y el mapa de los servicios junto con las modificaciones introducidas con relación a la situación anterior. Se completa la información con datos objetivos sobre prestaciones correspondientes a los servicios de primer nivel (servicios sociales básicos) en la provincia de León durante el periodo 2.011- 2.012; para el ámbito rural se detallan las prestaciones, colectivos y usuarios y las demandas de empleo. Las informaciones sobre los servicios de segundo nivel (servicios sociales específicos) se refieren a la atención a menores y familia, personas mayores, personas con discapacidad y personas en situación de dependencia. Se incluye también, un listado de órganos con competencia provincial y supramunicipal en la ordenación y gestión de los servicios sociales, pertenecientes a la administración territorial en León de la Junta de Castilla y León y a la administración provincial y supramunicipal (se hace referencia al Consejo Comarcal del Bierzo). Se ha considerado necesario, además, incorporar las personas jurídicas privadas que sean titulares de recursos, programas, actividades, prestaciones, equipamientos y demás actuaciones de carácter social, con independencia de que estos formen parte del sistema de servicios sociales de responsabilidad pública o concertada.

La segunda dimensión de los servicios sociales comprende un estudio sobre calidad de los servicios referido a la calidad percibida. El marco teórico contextual lo conforman los conceptos de calidad y los sistemas de medición de la calidad de los servicios públicos y más específicamente de los servicios sociales con referencia específica a SERVQUAL y la utilización de escalas para la medición de la calidad de parte de los usuarios de los servicios. Otros conceptos se refieren al objeto de medición en el caso de los profesionales (necesidades, demandas, recursos) y en caso de los usuarios dimensiones de la calidad percibida. El estudio presenta por separado los resultados de dos encuestas realizadas a los profesionales T. S. de atención directa en los CEAS y los usuarios de los servicios.

La *cuarta parte* recoge los resultados más voluminosos del estudio particularizado de las zonas de acción social de ámbito rural de la provincia de León. El contenido presenta siete Áreas de acción social: Bierzo Oeste; Bierzo Este, Lacia y Babia; Montaña; León Sur; Páramo y Cabrera; Maragatería, Cepeda y Órbigo; Tierras de León y Omaña. Dentro de ellas se sitúan las correspondientes zonas de acción social que la integran. Para cada zona se aportan informaciones sobre demografía y territorio, empleo, sanidad y educación, servicios sociales básicos, prestaciones, usuarios y servicios sociales específicos. Cada área se completa con una síntesis global que armoniza las peculiaridades de las zonas.

La última parte del estudio se dedica a la revisión de los datos con relación a los objetivos y a las líneas de trabajo establecidas como puntos de partida, a resaltar la significación y alcance de la información, y a avanzar algunas conclusiones, proyectando a su vez los resultados en líneas y propuestas de mejora.

Se augura que la aplicabilidad práctica de esta investigación sirva a clarificar cuestiones importantes y proporcionar una base consistente de referencia a la intervención social, al desarrollo de estrategias adecuadas a las nuevas necesidades que plantea hoy la atención a la población en general y a los distintos colectivos del mundo rural leonés. Así mismo, para avanzar propuestas e iniciativas en función de la mejora de la calidad de vida de las personas, apoyado en un entorno físico perdurable y un desarrollo sostenible.

El equipo deja constancia del esfuerzo investigador requerido por el estudio, además del trabajo en equipo cada uno de los miembros ha tenido una aportación más específica en temas de su especialidad, y, aunque el estudio es amplio, también señala que algunas expectativas permanecen abiertas para el futuro. Es este un momento difícil para los servicios sociales y quisiéramos que pudiera ser también en un tiempo de oportunidades. El estudio es resultado de numerosas colaboraciones, a todas ellas va dirigida la expresión de nuestro reconocimiento y gratitud. Quisiéramos sin embargo resaltar en primer lugar el apoyo de la Comisión de Seguimiento.

Así mismo a las Organizaciones que han autorizado y facilitado el acceso a la información y la provisión de datos, entre ellos La Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Junta de Castilla y León y la Diputación de León.

A la Escuela Universitaria de Trabajo Social por el apoyo mostrado en todo momento con la disponibilidad y de sus ambientes y equipos y, especialmente por la colaboración establecida para la participación de los alumnos.

A los profesores participantes en el Foro de expertos sobre población y territorio rural leonés, organizado por el Equipo investigador, por sus valiosas aportaciones al tratar de la realidad poblacional del medio rural leonés y de cada una de sus zonas de acción social.

A los profesionales que han participado en la preparación y coordinación de los entrevistadores para el estudio de campo, especialmente a los tutores de prácticas, a los alumnos de 2º curso de Grado en Trabajo Social y a los profesionales y usuarios que han colaborado aportando sus puntos de vista y respondiendo a las encuestas.

Han participado en el estudio

Dirección y coordinación del estudio

- Dña. María Jesús Domínguez Pachón

Equipo investigador

- Dña. María Jesús Domínguez Pachón
- D. Agustín Rodríguez Esteban
- Dña. María Rosario Prieto Morera
- Dña. M. Concepción Unanúe Cuesta
- D. Joaquín Juan Diéguez
- Dña. Sandra López Montes

Coordinación del Trabajo De Campo

- Dña. M. Rosario Prieto Morera
- Dña. Paula Martínez Bartolomé
- Dña. Amparo Martínez Mateos
- Dña. Sandra López Montes

Sistemas Informativos y Proceso de Datos

- D. Agustín Rodríguez Esteban

w-Entrevistadores:

- Dña. Sandra López Montes
- D. Alonso Centeno, Carlos
- Dña. Álvarez Prieto, Ana
- Dña. Antúnez Martínez, Ainhoa
- Dña. Blanco Moran, Rut
- D. Celestino Fernández, Diego
- Dña. De La Fuente Vivas, Esther
- Dña. Diez García, Miriam
- D. Domínguez Cambarros, Jaime
- Dña. Fernández De La Cruz, Azucena
- Dña. Fidalgo Alegre, Marta
- Dña. García Del Valle, Begoña

- Dña. García Fernández, Alejandra
- D. García García, Ignacio
- Dña. González Ferrero, Cristina
- Dña. Lechuga Alonso, Ester
- Dña. Marcos Laiz, Silvia
- Dña. Moran Casado, Rebeca
- Dña. Moran Comonte, Sara
- Dña. Pérez Álvarez, Leticia
- Dña. Prado Hernanz, Idoia
- Dña. Robla Fernández, M Del Pilar
- Dña. Robles Fernández, Andrea
- Dña. Rodríguez Gil, Elsa
- Dña. Rodríguez González, Ana
- Dña. Sastre Castro, Sara
- D. Sena, Soufiane
- D. Vargas Damora, Sebastián
- Dña. Zunzunegui Luis, Sandra

Apoyo administrativo:

- Dña. Estrella López Canseco

Revisión:

- Dña. Elisa Presa González
- Dña. Eva López Canseco