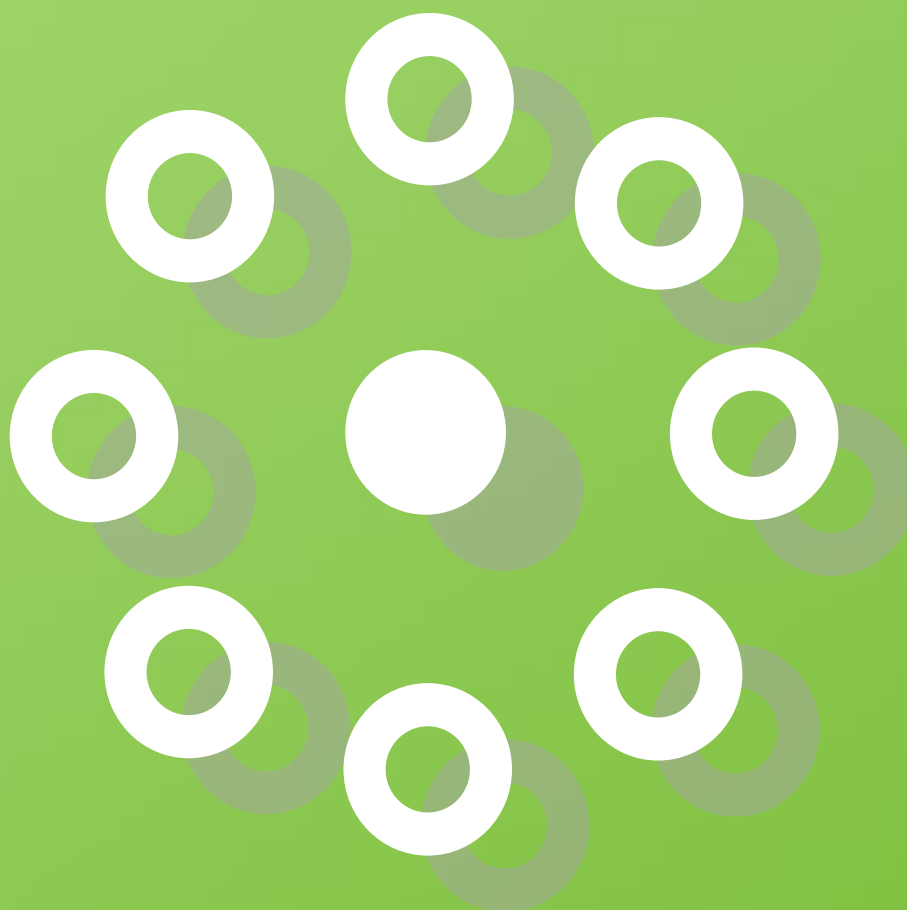


ESTUDIOS E
INVESTIGACIONES

LA SITUACIÓN DE LOS
SERVICIOS SOCIALES
GENERALES EN EL PRINCIPADO DE **ASTURIAS**

RESUMEN EJECUTIVO



GOBIERNO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

CONSEJERÍA DE SERVICIOS Y DERECHOS SOCIALES

Oviedo, marzo, 2019

Autoría: SISS. Centro de Documentación y Estudios

Edita: Consejería de Servicios y Derechos Sociales

Gobierno del Principado de Asturias



Este obra está bajo una [licencia de Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	1
INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS	2
METODOLOGÍA	3
PRINCIPALES RESULTADOS.....	4
1. MAGNITUDES BÁSICAS DE LOS SERVICIOS SOCIALES GENERALES EN EL PRINCIPADO DE ASTURIAS.....	4
2. VALORACIÓN DE LA CIUDADANÍA, NUEVOS PERFILES Y NUEVAS NECESIDADES.....	8
3. EL ACCESO DE LA CIUDADANÍA A LA RED DE SERVICIOS SOCIALES: UBICACIÓN, ACCESIBILIDAD Y HORARIOS DE ATENCIÓN AL PÚBLICO.....	10
4. DIFICULTADES PARA LA DELIMITACIÓN DEL OBJETO Y LAS FUNCIONES DE LOS SERVICIOS SOCIALES GENERALES.....	12
5. EL PERSONAL DE LOS SERVICIOS SOCIALES GENERALES: DOTACIÓN, FUNCIONES, CARGAS DE TRABAJO Y CONDICIONES LABORALES	13
6. DIFICULTADES PARA LA INTERVENCIÓN INDIVIDUAL, FAMILIAR Y COMUNITARIA.....	15
7. LA SUFICIENCIA Y LA ADECUACIÓN DE LOS RECURSOS Y PROGRAMAS PARA LA INTERVENCIÓN SOCIAL	17
8. LA GESTIÓN DE LAS PRESTACIONES DE GARANTÍA DE INGRESOS EN LOS SERVICIOS SOCIALES LOCALES.....	20
9. LA COORDINACIÓN CON EL RESTO DE LOS AGENTES QUE INTERVIENEN EN EL ÁMBITO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES	21
10. LAS DESIGUALDADES TERRITORIALES.....	23
11. ARQUITECTURA INSTITUCIONAL, ESTRUCTURA COMPETENCIAL Y ORDENACIÓN TERRITORIAL.....	24
12. VALORACIÓN DEL MARCO NORMATIVO.....	25
BIBLIOGRAFÍA	26

PRESENTACIÓN

El documento que tiene en sus manos forma parte de un dossier relacionado con el proceso de participación y debate sobre el Documento de Bases para una nueva Ley de Servicios Sociales en el Principado de Asturias.

El dossier se compone de tres documentos, cuya lectura conjunta recomendamos, y que son:

1. Documento de bases para una nueva Ley de Servicios Sociales en el Principado de Asturias
2. Análisis comparativo de Leyes de Servicios Sociales vigentes en las Comunidades Autónomas
3. La situación de los servicios sociales generales en el Principado de Asturias

El **Documento de Bases para una nueva Ley de Servicios Sociales en el Principado de Asturias** se plantea como un documento de trabajo, una propuesta abierta, que pretende establecer un punto de partida, una base para la discusión, para el contraste de ideas, y que tiene en su horizonte la elaboración de una nueva Ley de Servicios Sociales.

Es un texto breve, sintético, que condensa los elementos básicos que, a nuestro entender, debe contener una nueva Ley, ya sea con la orientación propuesta o con otra que pudiera resultar de las ideas que se vayan aportando a lo largo del proceso de debate y participación. Algunas de las propuestas parten de un posicionamiento claro, totalmente asumido, y otras, en cambios, se encuentran todavía en curso de reflexión.

En lo referido al **Análisis comparativo de Leyes de Servicios Sociales vigentes en las Comunidades Autónomas**, elaborado en el año 2017, tiene por finalidad ofrecer elementos de referencia y de contraste susceptibles de contribuir al proceso de reflexión y debate realizado para la elaboración del documento de bases.

Para su elaboración se han utilizado dos tipos de fuentes de información: Fuentes primarias, es decir los textos normativos, tomando como referencia básica, dada la finalidad del informe, las leyes de servicios sociales vigentes en ese momento en las Comunidades Autónomas –y como información complementaria, los desarrollos normativos existentes, principalmente, decretos reguladores de los catálogos o carteras de servicios sociales, planes estratégicos de servicios sociales y mapas de servicios sociales.

Finalmente, el estudio sobre **La situación de los servicios sociales generales en el Principado de Asturias** da respuesta a la necesidad de conocer la situación actual y la evolución de estos servicios, así como el papel que juegan a la hora de dar una respuesta adecuada a las necesidades sociales de la ciudadanía. En ese sentido, el objetivo de este trabajo es el de describir, a partir de los datos e indicadores que se derivan de la información administrativa disponible, las principales magnitudes de los servicios sociales básicos en Asturias. Junto a ello también se realiza el análisis de la percepción de los trabajadores y las trabajadoras esos servicios respecto a las condiciones en las que realizan su labor, los recursos con los que cuentan y las posibilidades de dar respuesta a los requerimientos establecidos en el marco normativo y teórico en relación a sus funciones.

INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS

La Ley 1/2003, de 24 de febrero, de servicios sociales del Principado de Asturias establece en su título III **–referido a la Ordenación del sistema público de servicios sociales–**, que los servicios sociales generales constituyen el punto de acceso inmediato al sistema público de servicios sociales, el primer nivel de éste y el más próximo a la persona usuaria y a los ámbitos familiar y social. Esta función hace que los servicios sociales generales, cuya competencia, tal y como establece la citada ley corresponde a la administración local, constituyan el primer nivel de atención social al conjunto de la ciudadanía.

Estos elementos hacen que la atención desde el ámbito municipal juegue un papel de primer orden en el marco de un modelo caracterizado por la proximidad, la atención comunitaria y la intervención personalizada. Sin embargo, pese a la importancia de los servicios sociales generales para el funcionamiento del conjunto de los Servicios Sociales, el Principado de Asturias no cuenta hasta la fecha con estudios empíricos dedicados a analizar la situación tras más de tres décadas desde su puesta en marcha, en la década de los 80 del pasado siglo. En la actualidad los servicios sociales generales están integrados por una red de la que forman parte cuarenta y un centros y ciento catorce Unidades de Trabajo Social (UTS) con más de dos mil trabajadores entre profesionales técnicos y auxiliares de ayuda a domicilio.

El presente estudio da respuesta a la necesidad de conocer la situación actual y la evolución de estos servicios, así como el papel que juegan a la hora de dar una respuesta adecuada a las necesidades sociales de la ciudadanía. En ese sentido, el objetivo de este trabajo es el de:

- Describir a partir de los datos e indicadores que se derivan de la información administrativa disponible las principales magnitudes de los servicios sociales básicos en Asturias, desde el punto de vista del gasto, la financiación, el personal ocupado y la demanda y oferta de prestaciones.
- Describir la situación actual de esos servicios en términos de organización de los recursos humanos, atención a los usuarios y usuarias, intervención social y adaptación a las nuevas demandas de la ciudadanía, a los nuevos contextos sociales y a las problemáticas sociales emergentes.
- Analizar la percepción de los trabajadores y las trabajadoras de esos servicios respecto a las condiciones en las que realizan su labor, los recursos con los que cuentan y las posibilidades de dar respuesta a los requerimientos establecidos en el marco normativo y teórico en relación a sus funciones.
- Valorar, desde el punto de vista de las personas usuarias y de la calidad de la atención que reciben, la adecuación de los procedimientos de intervención establecidos.
- Conocer la opinión de los agentes que trabajan en colaboración con los Servicios Sociales de Base acerca de las posibilidades de intervención de estos servicios y de las relaciones de coordinación que se establecen.

METODOLOGÍA

La elaboración del estudio se ha basado principalmente en tres fuentes de datos:

- Se ha utilizado por una parte la información facilitada por la Consejería de Servicios y Derechos Sociales y el Observatorio Asturiano de Servicios Sociales (OBSERVASS) en relación a los principales indicadores relativos a la actividad, el gasto y el personal de los Servicios Sociales generales. Esta información ha sido recogida a partir de dos fuentes de datos: los datos de gestión de la Red Básica de Servicios Sociales en el marco del Plan Concertado de Servicios Sociales, y los datos correspondientes al Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS).
- En segundo lugar, al objeto de conocer la percepción de las personas que trabajan en la red de Servicios Sociales generales, y de obtener información no disponible en las fuentes previamente señaladas, se ha realizado una encuesta a la totalidad de las UTS que conforman la red de Servicios Sociales Generales del Principado. Se utilizó para ello un cuestionario elaborado por los autores de la investigación, en coordinación con los responsables de la Consejería de Servicios y Derechos Sociales, que se remitió a las 114 unidades de trabajo social del Principado. Se trata de un cuestionario compuesto de 139 preguntas, que debía ser cumplimentado por la persona responsable técnica de cada uno de estos centros o, en su defecto, por el o la profesional técnico de la UTS con mayor antigüedad.
- Finalmente, se ha recurrido también a una metodología cualitativa mediante la realización de entrevistas semiestructuradas a más de 40 técnicas y técnicos de Servicios Sociales Generales y territoriales, profesionales del tercer sector de intervención social y representantes en política con responsabilidades en la gestión y en la provisión de Servicios Sociales. Esta parte cualitativa del estudio pretende complementar la información de los capítulos previos, recogiendo la opinión y valoración de las personas entrevistadas en relación a la situación y los retos de los Servicios Sociales generales.

El estudio ha sido elaborado por el equipo técnico del SIIS Centro de Documentación y Estudios de la Fundación Eguía Careaga, que ha contado para su elaboración con la colaboración –especialmente en lo que se refiere a la elaboración y el seguimiento de la cumplimentación del cuestionario y el desarrollo de la fase cualitativa de la investigación– de un equipo de investigadores/as adscrito al Área de Trabajo Social del Departamento de Sociología de la Universidad de Oviedo. Ese equipo está formado por José Pablo Calleja Jiménez, Ana Isabel González Martínez, Trinidad Pascual Fernández y Clara Pérez Martín

Así mismo, el equipo redactor del estudio ha contado para su elaboración con la colaboración del personal de la Consejería de Servicios y Derechos Sociales que se cita a continuación: Luis Miguel Bermúdez Álvarez, Nerea Eguren Adrián, Joaquín Gomez Gonzalez, Lina Maria Menéndez Sánchez y Pedro Jesús Rodríguez Martínez

PRINCIPALES RESULTADOS

1. MAGNITUDES BÁSICAS DE LOS SERVICIOS SOCIALES GENERALES EN EL PRINCIPADO DE ASTURIAS

Las fuentes secundarias consultadas permiten dibujar, en primer lugar, una radiografía básica sobre las magnitudes que definen la red de Servicios Sociales generales en lo que se refiere al personal ocupado, el gasto realizado o las personas atendidas. Desde ese punto de vista, los principales datos que cabe destacar son los siguientes¹:

- La red de Servicios Sociales Generales del Principado de Asturias está compuesta por 114 Unidades de Trabajo Social, que atienden por término medio a una población de 9.221 personas
- Las UTS que conforman el sistema de Servicios Sociales Generales tramitaron en 2015 un total de 33.173 expedientes familiares, realizaron más de 74.000 valoraciones de necesidad, así como 56.194 intervenciones, y aplicaron un total de 63.947 recursos diferentes.
- El número de trabajadores de los CSS y las UTS que conforman la red de Servicios Sociales generales asciende a 486 personas; de ellas, 353 realizan funciones técnicas relacionadas con la intervención social (trabajadores/as sociales, educadores/as, sociólogo/as, psicólogos/as, etc.) y el resto, fundamentalmente, funciones administrativas. Si se tiene en cuenta al conjunto de las personas trabajadoras de los CSS, la ratio es de 0,46 personas por cada 1.000 habitantes, mientras que la ratio desciende a 0,34 si se tiene únicamente en cuenta el personal técnico. Cada profesional técnico de los CSS atiende por término medio a una población cercana a las tres mil personas (2.978 personas, en 2015).

Las cifras anteriores se refieren al personal que conforma la plantilla de los CSS y UTS imputada al Plan Concertado; si se tienen en cuenta otros profesionales contratados para el desarrollo de los diversos servicios y prestaciones (como, por ejemplo, los y las trabajadores de los centros de atención diurna o del Servicio de Asistencia Domiciliaria), el personal total alcanza las 2.287 personas.

- El gasto público destinado a los servicios y prestaciones contemplados en el Plan Concertado de Servicios Sociales ascendía en 2015 a 53,4 millones de euros, de los que 34,9 se destinaron a prestaciones y 16,8 al gasto en personal. Ese gasto supone cerca de 50 euros anuales por habitante y equivale al 0,25% del PIB del Principado.
- El Gobierno del Principado de Asturias aportó 26,2 millones a la financiación del Plan Concertado, las administraciones locales asturianas 23,7 millones, la administración central 0,85 millones de euros y las personas usuarias, mediante el copago, 2,6 millones. En términos relativos, la administración autonómica financia el 49% del gasto destinado a los Servicios Sociales municipales –o, más concretamente, a los servicios y prestaciones incluidos **en el Plan Concertado**–, **las administraciones locales el 44%** y las personas usuarias en torno al 5%. La administración central financia un 1,6% de todo el gasto. Si, además del gasto destinado al Plan Concertado, se contabiliza el gasto autonómico destinado a los servicios de asistencia domiciliaria y teleasistencia para personas con valoración de dependencia y el destinado a las prestaciones económicas

¹ Los datos se refieren al año 2015, último año para el que existía información comparable y contrastada en el momento de realización del estudio.

de apoyo a las familias, el porcentaje de financiación autonómica alcanza en 2015 el 58% del total.

- Como se ha indicado previamente, el gasto señalado en esta apartado se refiere al que se destina al personal y las plantillas incluidas en el Plan Concertado. El gasto total destinado a los servicios sociales generales o de atención primaria puede ser más elevado. En ese sentido, es importante recordar que la administración autonómica destina nueve millones de euros anuales adicionales a la financiación del SAD para las personas con valoración de dependencia, así como a 115.804 euros a la financiación del servicio de teleasistencia que se presta igualmente en el marco del sistema de atención a la dependencia y otros 2,1 millones de euros a las ayudas de apoyo a la familia y prevención de la pobreza infantil. El conjunto del gasto en servicios sociales de atención primaria asciende por tanto a 64,8 millones de euros, que suponen 61 euros por habitante y un 0,29% del PIB.

Las magnitudes señaladas adquieren mayor sentido, en cualquier caso, cuando se contextualizan y se comparan con la situación que se registra en otras CC.AA y/o con la situación del Principado en otras fases del desarrollo del sistema de Servicios Sociales.

Desde el punto de vista evolutivo, los datos disponibles ponen de manifiesto el notable crecimiento que la red de servicios sociales municipales del Principado de Asturias ha experimentado a lo largo de los años en términos de cobertura, personal y gasto, de la mano de los cambios normativos realizados y del crecimiento que se ha experimentado en las necesidades sociales ligadas al envejecimiento, la discapacidad, la desprotección infantil o la exclusión social:

- De acuerdo a los datos del SIUSS, desde 2001, el número de expedientes tramitados en los Servicios Sociales Generales se ha incrementado en un 63%, el número de valoraciones en un 44%, y el número de intervenciones y de recursos aplicados en un 72%. También cabe hablar de un incremento muy claro cuando se analizan los indicadores de demanda. En 2015, el conjunto de las UTS recibieron 65.120 demandas de servicios –un 64% más que en 2001– **y atendieron a 42.558 personas diferentes, un 66% más que en 2001.** Frente a 23,8 personas en 2001, los Servicios Sociales Generales atendieron en 2015 a 40,5 personas por cada mil habitantes.
- El número de trabajadores/as imputado a la plantilla del Plan Concertado se ha incrementado notablemente en el periodo analizado, pasando de 279 trabajadores/as en 2001 a 486 en 2015, lo que supone un incremento del 74,2% en 14 años. El personal técnico se ha incrementado aún en mayor medida (un 82,9%) a lo largo de estos años. Lógicamente, habiendo permanecido estable la población, el número de habitantes que por término medio atiende cada profesional técnico de los Centros de Servicios Sociales se ha reducido muy notablemente en este periodo **–en un 46%–** pasando de 5.572 personas a 2.978.
- También se ha producido en este periodo un notable incremento del gasto –en términos **de euros constantes–, que se ha duplicado prácticamente por dos en estos 14 años: el** gasto total se ha incrementado en un 88%, el gasto en prestaciones en un 99% y el gasto en personal en un 83%. El gasto por habitante ha pasado de 26 a 50 euros, con un incremento del 92%, y el gasto en relación al PIB ha pasado del 0,13% al 0,25%, lo que supone un incremento del 85% en este periodo.
- Del mismo modo, la estructura de financiación del gasto realizado ha variado de forma notable a lo largo de estos catorce años: en términos de euros por habitante, el gasto

autonómico ha pasado de 11,2 a 24,9 euros; el local de 11,0 a 22,5 y el de la administración central, por el contrario, de 3,5 euros por habitante a 0,81.

Tabla 1. Evolución de los indicadores de actividad de las UTS por cada 1.000 habitantes (2001-2006-2015)

	2001	2006	2015	Incremento 01/15 %
Expedientes familiares atendidos a lo largo del año por cada mil habitantes	18,8	26,5	31,5	67,5
Valoraciones de necesidad realizadas a lo largo del año por cada mil habitantes	48,0	68,7	71,0	47,7
Intervenciones en el año por cada mil habitantes	30,2	45,7	53,4	76,7
Recursos aplicados en el año por cada mil habitantes	34,4	50,8	60,8	76,8

Fuente: Consejería de Derechos y Servicios Sociales. Gobierno del Principado de Asturias.

Tabla 2. Evolución del personal y de las ratios de atención de los CSS (2001-2006-2015)

	2001	2006	2015	Incremento 01/15 %
Nº de trabajadores/as de los CSS	279	371	486	74,2
Personal total de los CSS por cada 1.000 habitantes	0,26	0,34	0,46	78,2
Nº de técnicos/as de los CSS	193	274	353	82,9
Personal técnico de los CSS por cada 1.000 habitantes	0,18	0,25	0,34	87,1
Nº de habitantes por cada profesional técnico	5.572	3.930	2.978	-46,6

Fuente: Consejería de Derechos y Servicios Sociales. Gobierno del Principado de Asturias.

Tabla 3. Evolución del gasto total por principales partidas en euros constantes (2001-2006-2015)

	2001	2006	2015	Incremento 01/15
Total	28.354.079	40.068.865	53.478.172	88,6
Mantenimiento	1.707.865	2.056.343	1.714.174	0,4
Prestaciones	17.496.474	24.124.650	34.948.468	99,7
Personal	9.149.740	13.887.872	16.815.529	83,8
Total por habitante	26,37	37,21	50,87	92,9
Total en relación al PIB (%)	0,136	0,159	0,252	85,3

Fuente: Consejería de Derechos y Servicios Sociales. Gobierno del Principado de Asturias.

Tabla 4. Evolución del gasto total asignado al Plan Concertado por fuentes de financiación en € constantes

	2001	2006	2015	Incremento 01/15
Comunidad Autónoma	12.038.865	19.987.413	26.274.882	118,3
Administraciones locales	11.914.463	15.299.154	23.750.831	99,3
Administración central	3.776.775	3.308.727	853.967	-77,4
Tasas usuarios/as	623.975	1.473.570	2.598.492	316,4
Total general	28.354.079	40.068.865	53.478.172	88,6

Fuente: Consejería de Derechos y Servicios Sociales. Gobierno del Principado de Asturias

Tabla 5. Evolución del gasto total por fuentes de financiación en euros constantes por habitante (2001-2006-2015)

	2001	2006	2015	Incremento 01/15
Comunidad Autónoma	11,20	18,56	24,99	123,1
Administraciones locales	11,08	14,21	22,59	103,9
Administración central	3,51	3,07	0,81	-76,9
Tasas usuarios/as	0,58	1,37	2,47	325,9
Total	26,37	37,21	50,87	92,9

Fuente: Consejería de Derechos y Servicios Sociales. Gobierno del Principado de Asturias

Las comparaciones autonómicas en relación a los servicios sociales municipales son difíciles de realizar debido a la ausencia de un sistema estatal de información sobre Servicios Sociales fiable y de suficiente calidad. Aún así, los datos ponen de manifiesto que la situación asturiana es similar **–e incluso mejor, en diversos indicadores– a la media del resto de las CCAA** españolas y que, si bien hay comunidades en las que el desarrollo de los servicios sociales locales es mayor, la situación en Asturias puede considerarse comparativamente buena.

- los datos de la memoria del Plan Concertado del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad para el año 2015 ponen de manifiesto que la cobertura poblacional **de las UTS del Principado –9.831 personas– se sitúa ligeramente por debajo de la** media del conjunto de España (10.845).
- En lo que se refiere al personal, los datos de la memoria del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad para el año 2015 ponen de manifiesto que la ratio de personal de las UTS del Principado es más alta que la registrada en la mayor parte de las CCAA y se encuentra por encima de la media española. En efecto, si se tiene en cuenta el conjunto del personal asignado en cada Comunidad a la gestión del Plan Concertado (2.189 trabajadores/as en Asturias de acuerdo a la Memoria del MSSSI) y la población cubierta por el Plan, se obtiene una ratio de 485 habitantes por trabajador/a, frente a una media de 607 en el conjunto de las CCAA.
- Desde el punto de vista del gasto, si se tiene en cuenta el gasto total destinado por las **entidades locales a las actividades de ‘Servicios Sociales y promoción social’, se observa** que el gasto por habitante asciende en el Principado a 82 euros anuales, situándose en una situación muy próxima a la media estatal. En términos de gasto en relación al PIB, las diferencias son más acusadas, pero Asturias sigue situándose en una posición intermedia en relación a las demás CCAA españolas.
- **Del mismo modo, si en lugar de tener en cuenta el conjunto del gasto en ‘Servicios sociales y promoción social’ se tiene en cuenta el gasto destinado al Plan Concertado** de Servicios Sociales, el Principado se sitúa por encima de la media estatal, con cerca de 50 euros por habitante, frente a 40 en el conjunto de las CCAA analizadas. Tanto la administración autonómica del Principado como la administración local destinan, en relación a la población cubierta por el Plan, un gasto anual ligeramente superior a la media que a nivel estatal corresponde a cada uno de los dos niveles administrativos. El caso del Principado destaca, por otra parte, por una distribución relativamente equitativa del gasto municipal y autonómico, frente porcentajes de financiación mucho más desequilibrados en otras CCAA.

Tabla 6. Principales magnitudes del sistema de servicios sociales de atención primaria en el Principado de Asturias y en el conjunto de España

			Principado de Asturias	España
Plan Concertado (2015)	Habitantes por UTS		9.831	10.845
	Habitantes por trabajador/a		485,04	607,62
Gasto ejecutado de las administraciones locales en Servicios Sociales y promoción social	Gasto por habitante		81,2	82,7
	% del presupuesto municipal		9,4	8,1
	% del PIB		0,39	0,39
Gasto por habitante total y por fuentes de financiación en el marco del Plan Concertado de Servicios Sociales por CCAA	Gasto per cápita administración central		0,8	0,73
	Gasto per cápita administración local		24,93	19,25
	Gasto per cápita CCAA		24,4	20,3
	Gasto per cápita total		50,2	40,2

Fuente: Elaboración propia a partir de la Memoria Plan Concertado, 2015; Liquidación de los Presupuestos de 2016. Secretaría de Estado de Hacienda

2. VALORACIÓN DE LA CIUDADANÍA, NUEVOS PERFILES Y NUEVAS NECESIDADES

No puede decirse que la valoración que la ciudadanía asturiana y, en especial, las personas usuarias hacen de los Servicios Sociales generales sea negativa; al contrario, la percepción mayoritaria entre las personas profesionales es la de que las personas usuarias se muestran satisfechas con la atención y el trato que reciben en los servicios sociales locales.

A ese respecto hay que señalar, por una parte, que la presentación de quejas o reclamaciones ante los propios servicios sociales es muy poco habitual. Ante la pregunta de si se han recibido en el pasado año quejas o reclamaciones por parte de las personas usuarias, el 13% de las personas consultadas mediante el cuestionario señalan que ninguna, el 67% que pocas y el sólo 15,6% que muchas o bastantes. El 73% de las personas responsables de UTS que han recibido al menos alguna queja señala, entre las tres principales razones, la denegación o inadecuación de las prestaciones; el 69% el trato inadecuado por el personal de las UTS y el 18% los retrasos en la atención por parte de la UTS. El 6,4% hace referencia a la complejidad o inadecuación de los trámites.

También cabe señalar que son pocas las UTS que realizan actividades específicas de mejora y acreditación de la calidad: el 86% de las personas consultadas señalan que no se elaboran en su UTS ni cartas de servicio, ni estándares de atención, ni evaluaciones y auditorías, y que tampoco se han establecido sistemas específicos de gestión y acreditación de la calidad. Del mismo modo, son pocas las UTS que han realizado en los últimos cinco años estudios o investigaciones directamente impulsados por la UTS o el CSS.

Tabla 7. Indicadores relativos a los sistemas de quejas y la realización de actividades de mejora y acreditación de la calidad

	% del total
Existencia en la UTS de mecanismos de quejas y reclamaciones a disposición de las personas usuarias por tipos de zona y áreas	26,6
Recepción de muchas o bastantes quejas verbales o informales durante 2017	15,6
No realizan cartas de servicios, estándares de atención, evaluaciones o auditorías ni disponen de sistemas de gestión y acreditación	86,2

Al plantear a las personas consultadas en las entrevistas cualitativas su opinión sobre la valoración que la ciudadanía hace de la red de servicios sociales, predomina también una valoración positiva. En ese sentido, las personas que trabajan en entidades que han realizado encuestas de satisfacción entre las personas usuarias destacan la satisfacción por el trato recibido; al mismo tiempo, sin embargo, otras personas destacan que los problemas generales en el funcionamiento del sistema –demoras en la concesión de las prestaciones, distancia entre las expectativas generadas y la realidad de los servicios, saturación de los recursos, listas de **espera, etc.**– **contribuyen a reducir la satisfacción de las personas usuarias en relación al servicio que se ofrece en los Servicios Sociales.**

Junto a la cuestión de la satisfacción de las personas usuarias, se ha analizado también –en la **fase cualitativa del estudio**–, **la visión que el conjunto de la sociedad tiene de los Servicios Sociales** generales, el mayor o menor grado de normalización que la población asturiana atribuye a estos servicios y el perfil o perfiles poblacionales que acceden a ellos. En lo que se refiere al tipo de demanda y/o a las necesidades que se atienden desde los Servicios Sociales, se plantean diferentes argumentos:

- Por una parte, algunas personas señalan que la introducción de determinadas normas – especialmente la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a la de Dependencia– ha contribuido a normalizar el acceso a los Servicios Sociales generales, en la medida en que recurren a él personas de diferentes clases sociales, reduciéndose de esta manera el estigma que en otras épocas se asociaba a estos recursos y que los identificaba con la beneficencia.
- En un sentido parecido, el propio envejecimiento poblacional –especialmente en las **zonas rurales**– **está en cierto modo “especializando” el papel de los servicios sociales** en el ámbito sociosanitario y en la atención a las necesidades de las personas mayores y muy mayores, reduciéndose la identificación entre servicios sociales y situaciones de pobreza o marginación.
- Al mismo tiempo, sin embargo, se destaca también el impacto que la crisis económica ha tenido sobre la demanda que llega a los Servicios Sociales, en la medida en que han accedido a ellos personas que presentan únicamente problemas vinculados a la inclusión laboral y a la insuficiencia de recursos económicos, pero que no pueden ser catalogadas como personas en situación de exclusión social, y que no requieren por tanto de una intervención socioeducativa o psicosocial (sino, en todo caso, de prestaciones de garantía de ingresos y/o de programas de recualificación y de inclusión laboral). La respuesta que cabe dar a estas personas se analiza de forma más detallada al abordar la cuestión del objeto de los Servicios Sociales y la gestión de las prestaciones de garantía de ingresos.
- Se señala también por parte de las personas consultadas un aumento de la incidencia de problemas con familias vulnerables y de situaciones de desprotección de menores, y la creciente complejidad que supone la intervención con la infancia en situación de desprotección.

En todo caso, no parece haber un diagnóstico claro respecto al grado de normalización y universalidad que han alcanzado los Servicios Sociales generales. Si bien para algunas de las personas consultadas el tiempo transcurrido desde la implantación de los SSG como sistema de acceso universal hace que exista un mayor conocimiento de su labor y una mayor normalización de su uso, otra parte de las personas entrevistadas mantienen que sigue habiendo un gran desconocimiento del papel de los Servicios Sociales, y que la población

general sigue asociando esta red, en gran medida, a situaciones de marginación, pobreza y exclusión.

3. EL ACCESO DE LA CIUDADANÍA A LA RED DE SERVICIOS SOCIALES: UBICACIÓN, ACCESIBILIDAD Y HORARIOS DE ATENCIÓN AL PÚBLICO

Junto a la adecuación de las instalaciones y la dotación de recursos tecnológicos, la accesibilidad (tanto física como organizativa) de las UTS resulta una cuestión clave si se tiene en cuenta el papel que cumplen como puerta de acceso al conjunto del sistema de Servicios Sociales. La cuestión de la accesibilidad de los centros está por otra parte estrechamente ligada al tamaño de los centros y éste, a su vez, al despliegue territorial de la red.

Los resultados más relevantes del estudio en relación a la ubicación, la accesibilidad y los recursos tecnológicos con los que cuentan las UTS son los siguientes:

- El 83% de las UTS que han respondido al cuestionario están ubicados en zonas consideradas como céntricas y de fácil acceso y el 12% en zonas céntricas pero de difícil acceso. **Apenas el 2,8% del total –tres unidades de trabajo social– estarían ubicadas en zonas alejadas y de difícil acceso.** Los problemas de accesibilidad se refieren en general a los problemas de comunicación por carretera y a las deficiencias que existen para acceder a la UTS en transporte público.
- La accesibilidad física de las UTS se valora de forma positiva, con una puntuación media de 3,9 puntos sobre 5. El resto de los aspectos analizados en relación a la accesibilidad –la señalética, la asistencia a personas que no dominan el castellano y la asistencia a personas que **tienen una deficiencia auditiva– se valora de forma más negativa y no alcanza en ningún caso los dos puntos sobre cinco.**
- El 68% de las UTS analizadas disponen de un área de recepción, el 80% de una sala de espera para las personas usuarias, el 87% de un espacio que garantice la intimidad y confidencialidad de las entrevistas por cada profesional de atención directa, el 96% de al menos un espacio que garantice la intimidad y confidencialidad de las entrevistas, el 63% de al menos una sala de reuniones con capacidad suficiente para las reuniones de equipo, y el 89% de al menos un archivador con cerradura para garantizar la confidencialidad de la documentación archivada. Cerca del 75% de las personas consultadas consideran adecuadas o muy adecuadas las instalaciones de las UTS desde el punto de vista de las personas trabajadoras. El 24% de las UTS –en total, **26 centros– se consideran por el contrario inadecuadas o muy inadecuadas desde ese punto de vista.**
- El 71% de los centros disponen en las condiciones adecuadas de ordenadores personales, el 75% de conexión a internet, el 20% de teléfono móvil, el 64% de impresora, el 56% de escáner y el 58% de fotocopidora. Aunque en casi un 60% de las UTS consultadas los problemas informáticos y de conexión a internet se solucionan con suficiente rapidez, en el 36,7% de las UTS estos problemas no se solucionan con la necesaria inmediatez, lo que afecta a la realización de las tareas de las personas que trabajan en ellas e, indirectamente, a la calidad del servicio.

Tabla 8. Indicadores relativos a la accesibilidad física de los centros y la calidad de los equipamientos e instalaciones

	(% UTS)
Zona céntrica y de fácil acceso	83,5
Puntuación a la accesibilidad física (de 1 a 5)	3,96
Disponibilidad de al menos un espacio que garantice la intimidad y confidencialidad de las entrevistas	96,2
Disponibilidad de sala de espera para usuarios	80,7
Consideración de las instalaciones como inadecuadas o muy inadecuadas desde el punto de vista de los/as profesionales	23,9
Consideración de las instalaciones como inadecuadas o muy inadecuadas desde el punto de vista de las personas usuarias	21,1
Disponibilidad de conexión a internet (están disponibles, son suficientes y funcionan bien)	75,2
Los problemas informáticos y de conexión a internet se solucionan con suficiente rapidez	59,6

En lo que se refiere al acceso de la ciudadanía al servicio, los horarios de atención están claramente determinados por el tamaño de los centros, con un número importante de UTS que, al atender un área geográfica poco poblada, sólo abren durante algunas horas a la semana. La apertura de las UTS en horario de tarde es por otra parte, incluso en las áreas urbanas, poco frecuente. Las limitaciones en los horarios y fórmulas de acceso no se consideran como un problema por parte de las profesionales consultadas y en todo caso se suplen, de acuerdo a la información recibida, con un importante nivel de flexibilidad a la hora de gestionar el acceso de las personas usuarias a los centros. Es también destacable –como **dato positivo**– la **relativa rapidez en el acceso ordinario a las UTS, que se produce por término medio en un plazo de 5,7 días desde la solicitud de la cita.**

Los principales datos recogidos en el cuestionario en relación a esta cuestión son los siguientes:

- Por término medio, las UTS que conforman la red de Servicios Sociales generales abren al público durante 16 horas a la semana. Sólo el 11% de las UTS –doce en total– atienden al menos un día a la semana en horario de tarde.
- El 66% de las UTS disponen de algún sistema de cita previa para acceder al servicio.
- El 19% de las unidades abre al público un día a la semana, el 21% dos días, el 18% tres, el 3,7% cuatro y el 37% los cinco días laborables de la semana. Agrupando estas categorías, el 40% de las UTS abren al público como mucho dos días a la semana, el 22% entre tres y cuatro días, y el 37% los cinco días de la semana. Los y las profesionales consultadas consideran en general que el horario de apertura establecido en sus unidades se adecúa a las necesidades de la ciudadanía: así lo considera el 86% de las personas consultadas, frente al 10% que creen que los horarios no se adecúan a esas necesidades.
- Por término medio, el plazo de espera para una primera atención en la red de servicios sociales generales es de 5,7 días y el 41% de las unidades señalan asignar esa primera cita en un plazo inferior a los cinco días. Un 21% de las UTS asigna la cita en un plazo de entre 6 y 15 días y en el 4,6% de los casos el plazo para esa primera atención supera los 15 días.

Tabla 9. Indicadores relativos a los horarios de apertura y el acceso de la ciudadanía al servicio

		(% UTS)
Horarios de apertura y cuestiones organizativas	Horas totales de apertura (media semanal)	16,57
	UTS que abren por las tardes	11,0
	UTS con días reservados para trabajo interno	77,1
	Existencia de un sistema de cita previa	66,1
	Utilización de sistemas de cribado para orientar el caso o filtrar la demanda	48,6
Días de apertura semanal	1 día de apertura semanal	19,3
	2 días de apertura semanal	21,1
	3 días de apertura semanal	18,3
	4 días de apertura semanal	3,7
	5 días de apertura semanal	37,6
	Consideran adecuado el horario de apertura	86,2
Posibilidad de realizar trámites por email	Recibir información general	43,1
	Aportar documentación	42,2
	Consultar el estado de tramitación	28,4
	Mantener contacto con un profesional	46,8
Plazo de espera para la primera cita	Media	5,7
	Entre 0 y 5	41,3
	Entre 6 y 15	21,1
	Más de 15	4,6
	Ns/Nc	33,0

4. DIFICULTADES PARA LA DELIMITACIÓN DEL OBJETO Y LAS FUNCIONES DE LOS SERVICIOS SOCIALES GENERALES

Una de las cuestiones que se ha repetido con mayor frecuencia en las entrevistas cualitativas realizadas –y una de las cuestiones que parece suscitar una mayor insatisfacción entre las **personas profesionales**– se refiere a las dificultades que aún existen para definir el objeto o finalidad básica de los Servicios Sociales y, en un sentido parecido, para delimitar con claridad cuáles son las funciones que esta red debe asumir como propias y específicas. Los servicios sociales generales siguen siendo, como ya se decía hace más de 25 años para el conjunto de los servicios sociales generales en España, un sistema sin objeto (Gaviria et al, 1992).

Las personas consultadas hacen en ese sentido referencia a la dificultad para definir adecuadamente, más allá de las normas legales, las funciones de los Servicios Sociales generales y para dejar de responsabilizarse de todas aquellas funciones y tareas que el resto de los sistemas de bienestar no pueden, quieren o saben asumir. Pervive en ese sentido la tendencia a que desde los Servicios Sociales generales se ofrezcan prestaciones que en realidad corresponden a otros sistemas de bienestar –vivienda, salud, garantía de ingresos, empleo, educación...– lo que impide concentrarse en aquellas prestaciones propias y específicas –centradas en el acompañamiento social y la intervención socioeducativa y psicosocial–, que permiten dar un valor añadido propio a la intervención.

Todo ello viene dificultado, como más adelante se indica, por el exceso de carga administrativa que han de realizar estos servicios y con el peso que la gestión de las prestaciones económicas –aunque en el caso del Salario Social Básico no pueda hablarse propiamente de gestión de la prestación, que corresponde a la administración autonómica, sino de participación en la instrucción de los expedientes– ha adquirido, en detrimento de la intervención individual, familiar y comunitaria.

5. EL PERSONAL DE LOS SERVICIOS SOCIALES GENERALES: DOTACIÓN, FUNCIONES, CARGAS DE TRABAJO Y CONDICIONES LABORALES

La atención que se presta desde los Servicios Sociales de atención primaria depende, casi íntegramente, de la dotación, la cualificación y la motivación del personal que presta sus servicios en ellos. En ese sentido, el análisis relativo a la dotación de personal de la red, sus perfiles profesionales, sus condiciones laborales y sus cargas de trabajo constituye una de las principales aportaciones de este estudio. Las conclusiones en relación a esta cuestión son ambivalentes: en términos generales, la dotación de los Servicios Sociales generales del Principado puede considerarse adecuada, así como las condiciones laborales y los niveles de apoyo técnico que se prestan al personal. Pese a ello, puede decirse que existe entre los profesionales una sensación relativamente extendida de sobrecarga y estrés, que se deriva de (o se traduce en) la imposibilidad de desarrollar en las condiciones necesarias el trabajo de intervención social que justifica la existencia de los Servicios Sociales generales.

En relación a esta cuestión cabe señalar en cualquier caso dos elementos:

- por una parte, la sensación de saturación y sobrecarga –asociada en ocasiones al síndrome del quemado o *burn-out*– se produce de forma relativamente generalizada en el ámbito de los servicios sociales y sanitarios (Lizano, E.L., 2015) . En ese sentido, las ocupaciones laborales relacionadas con los servicios sociales y sanitarios se cuentan en España entre las que registran tasas de absentismo derivadas de bajas y enfermedades laborales más elevadas². La situación en Asturias es similar por tanto a la que existe en otros ámbitos territoriales y pueden pensarse que tiene, en cierta medida, carácter estructural.
- por otra parte, cabe pensar que, en parte, las situaciones que generan la percepción de sobrecarga y saturación entre las personas profesionales se concentran especialmente en determinadas áreas del Principado y particularmente en las áreas y zonas básicas más urbanas.

Los principales datos que cabe destacar en relación a la dotación, las funciones, las cargas de trabajo y las condiciones laborales en los servicios sociales generales:

- Como se ha señalado previamente, la ratio de trabajadores/as de los CSS por cada 1.000 habitantes es de 0,46 en el conjunto del Territorio. Esa ratio supera por poco el mínimo recomendado, a título orientativo, en el Informe sobre la Situación de los Servicios Sociales de Base en Euskadi realizado en 2009 por el SIIS Centro de Documentación y Estudios para el Ararteko. El número de habitantes por cada trabajador/a técnico equivale a unos 3.000, lo que equivale, *grosso modo*, a las recomendaciones planteadas en otros ámbitos territoriales. Así pues, tomada en conjunto, la dotación de personal de los Servicios Sociales generales en el Principado puede considerarse razonable.
- De acuerdo a los datos recogidos en el cuestionario, el 90% de la plantilla de las UTS son mujeres, el 60% tiene más de 45 años, el 9,8% es personal funcionario, el 67,6% tiene un contrato laboral indefinido y el 22,3% un contrato laboral temporal.

²De acuerdo a los datos de la EPA para 2018, el porcentaje de personas ocupadas en el ámbito de los servicios sociales y sanitarios que han reducido su jornada laboral debido a enfermedad, accidente o incapacidad temporal o a razones personales o responsabilidades familiares era en 2018 en España del 4%, casi un 33% superior a la tasa correspondiente al conjunto de las ramas de actividad (3,09%).

- Si se tiene en cuenta el número de profesionales que prestan sus servicios en las UTS, es posible dividir las UTS en cuatro grandes categorías: las microunidades, con menos de 1 profesional a dedicación plena equivalente (DPE), constituyen el 17% de todas las UTS; las unidades pequeñas –con entre 1 y 3 profesionales– representan el 36,7%; las unidades medianas –con entre tres y cinco profesionales– representan el 27%, y las unidades grandes, con cinco trabajadores o más, el 18%.
- El 38% de las personas que han respondido al cuestionario señalan que en sus UTS se dispone de formación continua específica para la plantilla, mientras que el 57% de los casos no existe una oferta específica de formación continua. Además, el 60% de las personas consultadas considera que la formación recibida es insuficiente para el personal técnico y el 46% para el personal administrativo.
- En lo que se refiere a las cargas de trabajo, la percepción mayoritaria es la de tener mucha o bastante más carga de la que se puede asumir: el 67% de las UTS señalan al menos bastante más carga de la que la plantilla puede asumir y apenas el 12% refiere tener la carga adecuada. La percepción de que la carga de trabajo es excesiva tiende a ser mayor en las unidades medianas y grandes. La cuestión de la sobrecarga también han sido repetidamente puesta de manifiesto en las respuestas a las preguntas abiertas del cuestionario.
- Por término medio, los y las profesionales técnicos de las UTS (trabajadores/as sociales, educadores/as, psicólogos/as, etc.) destinan un 29% de su jornada a la realización de tareas administrativas. En el 35% de las UTS, el porcentaje de jornada destinado a este tipo de tareas supera el 35% y en una de cada diez unidades el 50% de la jornada.
- En lo que se refiere a los riesgos psicosociales asociados al desarrollo de su labor, el nivel de riesgo más elevado es el correspondiente al estrés derivado de las cargas de trabajo, que alcanza una puntuación media de 7,1 puntos sobre diez. El nivel de riesgo que se atribuye a las conductas agresivas o amenazadoras por parte de las personas usuarias y a los desplazamientos frecuentes en vehículo es sensiblemente más bajo (5,5 y 5,2 puntos, respectivamente), mientras que el riesgo derivado de la insalubridad y condiciones físicas del puesto de trabajo es reducido (2,1 puntos).

Tabla 10. Indicadores relativos a la dotación de personal y las condiciones laborales

		(% UTS)
Dotación	Nº trabajadores/as	367
	Nº de trabajadores/as DPE	308,3
Características del personal	% de mujeres	90,5
	% mayores de 45 años	59,9
	% funcionario	9,8
	% laboral indefinido	67,6
	% laboral temporal	22,3
Apoyo técnico y cargas de trabajo	Se recibe todo el apoyo técnico necesario	11,9
	Disponen de servicios de supervisión	33,9
	Mucha o bastante más carga de trabajo de la que la plantilla puede asumir	70,0
	Porcentaje de la jornada que por término medio destinan los/as profesionales técnicos a tareas que podrían ser asumidas por personal administrativo	29,0
Nivel de riesgo o peligro derivado de diversas situaciones (escala de 1 a 10)	Conductas agresivas o amenazadoras por parte de las personas usuarias	5,5
	Estrés derivado de la carga de trabajo	7,1
	Desplazamientos frecuentes en vehículo	5,2
	Insalubridad y condiciones físicas del puesto de trabajo	2,1

Todas estas cuestiones –la sobrecarga de trabajo, el exceso de tareas administrativas, la necesidad de ampliar la dotación de personal y la imposibilidad de realizar adecuadamente las labores de intervención social debido a la insuficiente dotación de personal– se han puesto de

manifiesto con claridad en la fase cualitativa de este estudio y parece existir –a tenor de las **opiniones recogidas entre los agentes– un cierto consenso al respecto.**

También se han puesto de manifiesto en la fase cualitativa otras preocupaciones relacionadas con las condiciones laborales de la plantilla: se hace en ese sentido alusión a niveles elevados de interinidad, a la discriminación salarial que –de acuerdo a algunas de las personas **informantes– los profesionales de los Servicios Sociales sufren en relación a otros** profesionales dentro de la propia administración local y a las diferencias que existen en cuanto a las condiciones laborales entre las personas contratadas directamente por las administraciones y las que prestan sus servicios en entidades privadas contratadas para la prestación de determinados servicios.

En ese sentido, independientemente de que la percepción de las personas consultadas se corresponda de forma más o menos fiel con la realidad, parece clara la necesidad de tomar medidas que permitan:

- equilibrar la dotación de personal en los diferentes tipos de zonas y unidades;
- delimitar con mayor claridad las funciones que los diferentes perfiles profesionales han de realizar;
- adoptar medidas que permitan reducir los riesgos laborales psicosociales y la percepción de sobrecarga entre los y las profesionales; y
- reducir la carga de trabajo administrativo que realizan los y las profesionales de la intervención, rediseñado los procesos de tramitación de las prestaciones, la organización interna de las UTS –y **de los CSS– e incrementando la** dotación de personal administrativo adecuadamente formado.

6. DIFICULTADES PARA LA INTERVENCIÓN INDIVIDUAL, FAMILIAR Y COMUNITARIA

Ya se ha señalado, al analizar las cuestiones relacionadas con la dotación del personal y con la dificultad para determinar el objeto y las funciones de los servicios sociales, que las dificultades para poder llevar a cabo una intervención individual, familiar y comunitaria de calidad constituyen una de las principales preocupaciones de las personas consultadas para la realización de este estudio. En ese sentido, muchas de las personas que han participado en el debate lamentan la excesiva burocratización que a su juicio caracteriza a los servicios sociales, el excesivo peso que ha adquirido la gestión de prestaciones –algunas de las cuales no deberían gestionarse además desde **los Servicios Sociales– en detrimento de la intervención** individual y, en definitiva, el riesgo de convertir los Servicios Sociales en una mera expendedoría de prestaciones. En ese sentido, parece estar relativamente extendida entre las personas consultadas la idea de que, con los actuales recursos personales y fórmulas organizativas, existen grandes dificultades para desarrollar una intervención individual, familiar o comunitaria de suficiente calidad e intensidad.

Desde el punto de vista cuantitativo, los aspectos más relevantes en relación a los procedimientos de intervención familiar y personal son los siguientes:

- El 20% de las UTS consultadas utilizan sistemas o estrategias para la detección de la demanda de personas con necesidades sociales que no acuden a demandar servicios. El

60% de las personas consultadas señalan que en su UTS no se utilizan esos sistemas, aunque sería necesario, y en el 13% de los casos los y las profesionales consultadas señalan que no se utilizan y que, además, no es necesario hacerlo. A la hora de explicar, mediante una pregunta abierta, cuáles son esos procedimientos de detección de la demanda, en todos los casos se hace referencia a la coordinación con otras entidades públicas y privadas, y a la derivación que estas hacen a los servicios sociales generales. En un caso, además, se hace referencia a los protocolos de información a personas mayores de 75 años que viven solas.

- En el 53% de las UTS se realiza en todos los casos una valoración de las necesidades de las personas cuando un técnico/a determina la necesidad de intervenir desde la UTS con ese caso, mientras que en el 46% la valoración se realiza únicamente en situaciones determinadas. Cuando la valoración no se realiza de forma sistemática, cada profesional decide en función del perfil del caso si se realiza la valoración y son muy pocas las UTS donde la valoración no se realiza de forma sistemática pero existen criterios comunes, establecidos a nivel de CSS o de UTS, para hacerlo.
- En todo caso, no puede decirse que exista una gran homogeneidad en lo que se refiere al tipo de herramientas utilizadas: en el caso de la dependencia, por ejemplo, el 41% de las unidades no utilizan ninguna herramienta (diferente al menos del BVD); el 26% utilizan una herramienta estándar (distinta del BVD) y el 35% utiliza una herramienta o escala propia. Por otra parte, en el 43% de las unidades las valoraciones se recogen siempre por escrito y en el 56% sólo en determinados casos.
- La realización de planes de intervención por escrito es una práctica generalizada en la red de servicios sociales generales, y sólo cuatro UTS **–el 3,7% del total– señalan no hacerlos**, en general por falta de tiempo.
- En lo que se refiere al seguimiento individual de los casos, en el 53% de las UTS el seguimiento se realiza a criterio de las personas profesionales; en el 27% de los casos se realizan en casos determinados, según unos criterios predeterminados y en el 17,4% de los casos el seguimiento se realiza de forma sistemática, en todos o en la mayoría de los casos. Las formas de seguimiento más comunes son la citación para entrevistas en el despacho (las realizan frecuente o muy frecuentemente el 80% de las UTS), las visitas domiciliarias concertadas de antemano (73%) y el contacto con profesionales de otros sistemas (74%). Las menos habituales son las visitas domiciliarias sin previo aviso (11%) y el contacto telefónico con los servicios sociales especializados. De acuerdo a los datos recogidos en los cuestionarios, se realizan visitas domiciliarias al 60% de los casos que requieren de seguimiento. En casi la mitad de las UTS, en todo caso, se realizan visitas domiciliarias a menos de la mitad de las personas que requieren seguimiento.
- El tipo de intervención comunitaria que se realiza en una mayor parte de las UTS tiene que ver con las acciones de prevención comunitaria o escolar, que realizan casi la mitad (48%) de las unidades consultadas. Le siguen las acciones de sensibilización social (36,7%) y las acciones informativas o de fomento del voluntariado y la participación social (35,8%). Es importante señalar, en cualquier caso, que un 38% de las UTS señalan no realizar ningún tipo de intervención comunitaria.

Tabla 11. Indicadores relativos a la intervención individual, familiar y comunitaria

		(% UTS)
Detección de la demanda, sistemas de valoración y planes de intervención	Utilización de sistemas o estrategias para la detección de la demanda de personas con necesidades sociales que no acuden a demandar servicios	19,3
	Realización en todos los casos de una valoración en profundidad de las necesidades de la persona cuando un técnico/a determina la necesidad de intervenir desde la UTS	53,2
	Recogida de los resultados de las valoraciones por escrito en todas las valoraciones o diagnósticos	43,1
	Elaboración de planes de intervención por escrito	95,4
	Porcentaje de los casos que requieren seguimiento a los que se les realizan visitas domiciliarias	60,0
Intervención comunitaria	Acciones de sensibilización social	36,7
	Acciones de prevención comunitaria o escolar	48,6
	Acciones informativas o de fomento del voluntariado y/o la participación social;	35,8
	Acciones dirigidas al empoderamiento de grupos vulnerables	27,5
	Ninguna de ellas	38,5

Como se ha señalado, sin embargo, el análisis del discurso de los agentes consultados pone de manifiesto las dificultades con las que las y los profesionales se encuentran a la hora de desarrollar las labores de intervención social y comunitaria que la normativa les atribuye, así como para trabajar en clave preventiva. Estas dificultades pueden estar relacionadas, especialmente en algunas zonas, con una insuficiente dotación de personal, aunque también cabe pensar que se relacionan fundamentalmente con otras cuestiones de índole organizativa, como son la excesiva carga de trabajo administrativo, la (in)definición de las funciones de los Servicios Sociales generales y, también, como ha ocurrido en otros entornos, la inclinación de una parte de las y los profesionales a concentrarse en la gestión de prestaciones y en el trabajo de despacho en detrimento de la intervención individual, familiar o comunitaria.

7. LA SUFICIENCIA Y LA ADECUACIÓN DE LOS RECURSOS Y PROGRAMAS PARA LA INTERVENCIÓN SOCIAL

Para valorar la suficiencia y la adecuación de los recursos que los Servicios Sociales generales pueden aplicar para dar respuesta a las necesidades de las personas que atienden se ha recurrido tanto al cuestionario **–de carácter más objetivo o informativo–** como a las entrevistas individuales **–de carácter más cualitativo o subjetivo–**. Si bien es cierto que los datos recogidos en el cuestionario apuntan a una situación globalmente positiva, especialmente en lo que se refiere a los servicios sociales de atención primaria o competencia municipal, las valoraciones recogidas en la fase cualitativa ofrecen una imagen menos positiva, aunque también, globalmente, buena.

Los datos derivados del cuestionario escrito apuntan, efectivamente, a que las necesidades que atienden los diferentes servicios de atención primaria están adecuada o satisfactoriamente cubiertas:

- En lo que se refiere al SAD, el 45% de las personas consultadas señalan que las necesidades están adecuadamente cubiertas y el 33% que están prácticamente cubiertas, pero se requiere una pequeña ampliación de la cobertura. Sólo el 20% de las personas consultadas reclaman un incremento claro de la cobertura de este servicio.
- La demanda desatendida en el caso del servicio de teleasistencia parece aún menor. El 74% de las personas consultadas consideran que las necesidades están adecuadamente cubiertas y el 17% que las necesidades están prácticamente cubiertas, pero se requiere una pequeña ampliación de la cobertura. Apenas un 6,5% de las personas consultadas

consideran necesario ampliar la cobertura de este servicio para atender necesidades ahora desatendidas.

- Tampoco en relación a las Ayudas de Emergencia Social parece existir, de acuerdo a la valoración que realizan las personas responsables de las UTS, un gran volumen de demanda desatendida. Como en los casos anteriores, en la mayor parte de las unidades consultadas o bien las necesidades están adecuadamente cubiertas (54%) o bien requieren únicamente una pequeña ampliación de la cobertura.
- En el caso de las Ayudas de Pobreza Energética, la situación es similar: el 58% de las personas consultadas creen que en la zona de cobertura de su UTS las necesidades en ese ámbito están adecuadamente cubiertas y el 23% que sería suficiente con ampliar ligeramente la cobertura.
- Del mismo modo, el 46,8% de las personas consultadas consideran que las necesidades vinculadas a las ayudas de pobreza infantil están adecuadamente cubiertas y el 22,9% que están prácticamente cubiertas, pero que se requiere una pequeña ampliación de la cobertura. El 23,8% de las personas creen, en todo caso, que la demanda de estas ayudas no está suficientemente cubierta y que su cobertura se tiene que incrementar.
- Las ayudas de alojamiento alternativo tienen una mayor demanda desatendida, pues, aunque el 41% de las personas que han respondido al cuestionario creen que no hay en su zona necesidades a ese respecto o que las necesidades están adecuadamente cubiertas, el 29,4% considera que hay que ampliar significativamente el servicio o, incluso, que no existe y hay que crearlo.

Las necesidades no cubiertas parecen ser más claras en el caso de los centros de atención secundaria:

- Así, en el caso de los centros día para las personas mayores, si bien cerca del 25% de las personas consultadas consideran que no hay necesidades o que están adecuadamente cubiertas, el 37% creen que hay demanda no cubierta y hay que ampliar significativamente la cobertura, mientras que el 11,9% considera que el servicio no existe (en su zona) y que es necesario crearlo.
- En el caso de los centros de alojamiento para las personas mayores las necesidades no atendidas parecen aún más evidentes. En este caso, el porcentaje de UTS que señalan necesario ampliar la cobertura o crear el servicio alcanza el 53,3% y sólo el 17,4% de las personas consultadas consideran que no existan necesidades o que estén adecuadamente cubiertas.
- La percepción de que la cobertura del Salario Social Básico es insuficiente resulta, finalmente, relativamente generalizada, si bien también en este caso el porcentaje de quienes creen que la cobertura es la adecuada resulta elevado: un tercio de las personas que han respondido al cuestionario señalan que las necesidades que cubren las prestaciones de garantía de ingresos están adecuadamente cubiertas en su área de influencia, el 15,3% que se requiere un ligero incremento de la cobertura y el 44,1% que debe incrementarse de forma significativa la cobertura de estas prestaciones o incluso crear el programa. Cabe añadir además que, en las preguntas abiertas, algunas personas han señalado la necesidad de reorientar esta prestación, en la medida en que consideran que genera dependencia entre sus usuarios/as. También se ha hecho referencia, en algún caso, a la necesidad de transferir a otras instancias de la administración la gestión de esa prestación, al menos en lo que se refiere a la

comprobación de los aspectos relacionados con los ingresos de las personas solicitantes.

Tabla 12. UTS que señalan que debería incrementarse significativamente la cobertura o crearse el servicio en relación a diversos servicios y prestaciones

		(% UTS)
Atención primaria	SAD	19,3
	Teleasistencia	6,4
	Ayudas de Emergencia Social	14,7
	Ayudas de pobreza energética	13,8
	Ayudas de pobreza infantil	23,9
	Ayudas para alojamiento alternativo	29,4
	Centros rurales de apoyo diurno	21,1
	Rompiendo distancias	19,3
	Otros envejecimiento activo	20,2
	Albergues	20,2
	Acogida e integración de inmigrantes	23,9
Atención secundaria	Minorías étnicas	16,5
	Centros sociales para personas mayores	13,7
	Centros de día de personas mayores	49,5
	Centros de alojamiento de personas mayores	53,3
	Unidades de atención infantil temprana	16,6
	Centros de apoyo a la integración para las personas con diversidad funcional	22,9
	Centros de alojamiento para las personas con diversidad funcional	28,4
	Equipos de intervención técnica de apoyo a la familia (EITAF)	35,8
	Centros de atención diurna para menores	30,2
	Centros de acogimiento residencial para menores	16,5
Salario Social Básico	44,1	

Como se ha señalado previamente, la imagen que se deriva del análisis cualitativo es algo más compleja. Si bien se valora positivamente el papel que cumplen la mayor parte de los servicios y prestaciones que conforman la cartera disponible, también se plantean diversas dificultades y limitaciones. Entre ellas, cabe destacar las siguientes:

- En lo que se refiere al SAD se han puesto de manifiesto, por una parte, los problemas que plantea la existencia de una doble vía de acceso al servicio, en función de si se cuenta o no con una valoración de dependencia. A juicio de algunas de las personas consultadas, la existencia de dos sistemas paralelos de atención domiciliar genera confusión en las personas potencialmente usuarias e introduce un factor adicional de desigualdad. Se critican además las condiciones laborales de las personas que trabajan en el servicio, especialmente en aquellos casos en los que su prestación se encomienda a empresas del sector privado, y la tendencia de algunos ayuntamientos a priorizar las ofertas económicas más bajas frente a la calidad de la atención.
- En lo que se refiere a los centros rurales de apoyo diurno, también muy bien valorados, se alerta de la tendencia a equiparlos con los centros de día convencionales, cuando su objetivo y función –atender a las personas autónomas o con un grado ligero de dependencia que requieren **un apoyo y seguimiento de baja intensidad**– es claramente distinto.
- El papel y los resultados de los Planes Locales de Inclusión parece más controvertido, y se han puesto de manifiesto por parte de las personas consultadas comentarios bastante críticos en relación a su implementación, si bien todas las personas consultadas resaltan la importancia de esta herramienta para la integración social y laboral de las personas usuarias de los SSG.
- Los Equipos de Intervención Técnica de Apoyo a la Familia (EITAF) son en general bien valorados por su nivel de especialización e intervención, pero también se reflejan algunos problemas, como la dificultad de situarlos dentro del organigrama del sistema

de los SSG, tanto por su posición a medio camino entre el nivel de atención primaria y el especializado como por las diferencias que existen en cuanto al diseño y el funcionamiento de estos equipos.

- En cuanto a los equipos territoriales, la valoración general del personal técnico de Servicios Sociales incluido en la muestra es positiva. Se destaca sin embargo la idea de que estos equipos han asumido mucha carga de trabajo por la puesta en marcha del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia, lo que ha llevado a una transformación importante en sus funciones y en la intensidad del apoyo que prestan a los Servicios Sociales municipales.

8. LA GESTIÓN DE LAS PRESTACIONES DE GARANTÍA DE INGRESOS EN LOS SERVICIOS SOCIALES LOCALES

Una de las cuestiones que ha surgido de forma persistente a lo largo de todo el debate ha sido la relativa a la gestión de las prestaciones de garantía de ingresos –y, específicamente, del **Salario Social Básico**– desde los Servicios Sociales generales. A ese respecto debe señalarse, sin embargo, que las dificultades parecen derivarse más bien de la atomización de las diversas prestaciones y no tanto de la gestión específica del Salario Social Básico que, como antes se ha señalado, corresponde básicamente a la administración autonómica, asumiendo las entidades locales una parte del trabajo de instrucción de los expedientes.

En todo caso, como ocurre en otras CCAA donde este tipo de prestaciones se gestionan desde la red de Servicios Sociales, una parte importante de las personas consultadas abogó por un cambio de modelo, en la medida en que consideran que:

- las prestaciones de garantía de ingresos no forman parte del objeto y las funciones de los Servicios Sociales, que deberían centrarse de forma específica en la intervención social de las personas en situación o riesgo de exclusión, independientemente de sus recursos económicos³. En ese sentido, desde la óptica del doble derecho (a una prestación económica, por una parte, y a los apoyos necesarios para la inclusión, por otra), se defiende por parte de esas personas que los Servicios Sociales se centren en los apoyos para la inclusión, encomendándose a otra instancia de la administración la gestión de los apoyos económicos.
- La inevitablemente compleja labor de gestión de esta prestación –que exige un control permanente del nivel de ingresos de las personas titulares de la prestación, de su disponibilidad para participar en actividades formativas y/o para acceder a un empleo, y de la configuración **de las unidades de convivencia beneficiarias**– es uno de los elementos que en mayor medida obstaculizan la posibilidad de centrar la labor de los servicios sociales generales en la intervención socioeducativa, el acompañamiento social o la gestión de casos.

³ Para Aguilar Hendrickson (2014), “la mayoría de las comunidades consideran las rentas mínimas de inserción como una prestación de los servicios sociales. Pero las rentas mínimas de inserción son claramente un dispositivo de garantía de ingresos (...). Esta confusión contribuye a establecer en el imaginario y las expectativas del público la idea de que los servicios sociales son los encargados de ayudar (con eficacia, se espera) a quienes carecen de ingresos para cubrir necesidades básicas. Los servicios sociales que tenemos ni son los que lo hacen en mayor medida (el INSS y el SPEE lo hacen en un grado infinitamente mayor) ni están en condiciones de hacerlo. Si tuvieran que hacerlo, los servicios sociales deberían ser muy distintos de lo que son. Seguramente serían necesarios muchos menos profesionales y mucho más dinero en prestaciones económicas. Pero esa opción carecería de sentido, porque impediría a los servicios sociales desarrollar lo que podríamos llamar funciones propias, y no está nada claro que gestionaran esa fracción de la garantía de rentas mejor que las instituciones antes mencionadas”.

Frente a estos inconvenientes, algunas de las personas consultadas abogan por que se inicie un proceso de transferencia de las competencias de gestión de esta prestación a otros sistemas de bienestar, como el sistema de empleo, siguiendo la línea ya iniciada en Cataluña o el País Vasco.

Más allá de la cuestión de la gestión del Salario Social Básico, también se han puesto de manifiesto en la fase cualitativa del estudio otras dificultades relativas a la gestión de las prestaciones económicas, como el riesgo de dependencia que puede generar el acceso al SSB, la fragmentación de diversas ayudas diferentes –ayudas de emergencia social, ayudas contra la pobreza infantil o la pobreza energética, etc.– que tienen en la práctica un mismo objetivo.

9. LA COORDINACIÓN CON EL RESTO DE LOS AGENTES QUE INTERVIENEN EN EL ÁMBITO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Desde el punto de vista cuantitativo, los principales datos que cabe destacar en relación a la coordinación con el resto de los agentes que intervienen en el ámbito de las políticas sociales son los siguientes:

- La valoración del apoyo que los EITAF prestan a las UTS en lo que se refiere a la valoración de las situaciones de desprotección, la elaboración de planes de intervención y la aplicación de intervenciones para menores puede considerarse buena, pues en los tres casos se sitúa o supera los cuatro puntos sobre cinco. También es mayoritariamente positiva la valoración de los EITAF en lo que se refiere a la accesibilidad del equipo, la competencia técnica, la agilidad en la respuesta y la valoración general en relación a equipo, pues las puntuaciones medias se sitúan en todos los casos entre el 4,2 y el 4,4 en una escala de 1 a 5
- Por otra parte, el 42% de las UTS señalan mantener un contacto al menos semanal con los equipos territoriales de área. La satisfacción con el servicio que prestan estos equipos es elevada, aunque un poco más baja que la relativa a los equipos de intervención técnica de apoyo a las familias. En una escala de 1 a 5, la valoración en relación a la accesibilidad del equipo es de 4,3 puntos, la relativa a su competencia técnica de 3,7 y la relativa a la agilidad en la respuesta de 3,9. La valoración general es de 3,7 puntos.
- En lo que se refiere a la relación entre las UTS y el resto de las instancias municipales, el área con la que en mayor medida se mantiene un contacto frecuente es la encargada de la gestión del Padrón de Habitantes (76% de las UTS tienen contacto frecuente con ese departamento), seguida del centro asesor de la mujer (55%) y el área de intervención (48%). En el resto de los casos –especialmente, Juventud, Participación, **Cultura y Urbanismo**– el contacto frecuente es muy poco habitual, bien porque el servicio no existe, bien porque, pese a existir, las relaciones con la UTS no resultan frecuentes. Cabe señalar además que, en las preguntas abiertas, se han hecho varias menciones a la falta de autonomía de los profesionales de las UTS y a la dificultad de delimitar las funciones técnicas y políticas en la administración local.
- En lo que se refiere a la coordinación con el Gobierno del Principado, la relación más frecuente se produce con el Área de Dependencia y programas del ERA y con el Servicio de Gestión del Salario Social y otras Prestaciones Económicas, mientras que los contactos más infrecuentes corresponden al Servicio de Coordinación de Equipos y Recursos en el Territorio y al Servicio de Mayores, Diversidad Funcional y Autonomía

Personal, bien porque el contacto se hace desde otras instancias, bien porque el contacto resulta efectivamente muy infrecuente, ya que se realiza desde los equipos territoriales

- En lo que se refiere a los restantes servicios relacionados con el bienestar social, las personas responsables de las UTS señalan mantener un contacto frecuente particularmente con los centros de salud, los centros educativos y los hospitales públicos, y bastante menos frecuente con los centros hospitalarios privados, los juzgados, la policía o las oficinas de empleo. No es habitual, de acuerdo a los datos recogidos, el establecimiento de protocolos de coordinación con otros servicios de bienestar, salvo, en todo caso, con los centros educativos, con quien el 33% de los centros consultados sí han establecido estos protocolos.
- En cuanto a la relación con las entidades del Tercer Sector, en el 60% de los casos o bien apenas existe relación o la que existe es muy esporádica. En el 16% de los casos existen unas relaciones frecuentes, pero generalmente en respuesta a sus demandas y en el 22% de los casos se indica que existe una estrecha relación de colaboración mutua.

Tabla 13. Indicadores relativos a la coordinación con otros agentes

		(% del total)
Valoración del apoyo prestado por los EITAF en el cumplimiento de determinadas funciones (1 a 5)	Valoración de las situaciones de desprotección	4
	Elaboración de planes de intervención	4,1
	Aplicación de intervenciones para menores	4
Grado de satisfacción respecto al apoyo técnico prestado por los EITAF (1 a 5)	Accesibilidad del equipo	4,4
	Competencia técnica	4,4
	Agilidad en la respuesta	4,2
	Valoración general	4,3
Grado de satisfacción respecto al apoyo técnico prestado por los Equipos territoriales de área (1 a 5)	Accesibilidad del equipo	4,3
	Competencia técnica	3,7
	Agilidad en la respuesta	3,9
	Valoración general	3,7
Valoración de las relaciones con el tercer sector	Apenas existe relación (%)	27,5
	Existe pero muy esporádica (%)	29,4
	Existe, pero generalmente en respuesta a sus demandas (%)	16,5
	Existe una estrecha relación de colaboración mutua (%)	22
	NS/NC	4,6

Los datos cuantitativos que se acaban de señalar han de ser en cualquier caso complementados con la percepción cualitativa de las personas consultadas. En relación a esta cuestión cabe señalar en primer lugar que, pese a la existencia de protocolos de coordinación que tienen buenos resultados, se observan también déficits importantes, considerándose que la coordinación con el resto de las instancias es mejorable (especialmente en lo que se refiere al ámbito de la salud y, más concretamente, al ámbito de la salud mental). Las dificultades para la coordinación se achacan a la propia indefinición del papel de los Servicios Sociales y a su consideración como un sistema subsidiario, y no complementario, de los demás, pero también a la falta de mecanismos estables de coordinación, lo que provoca que la coordinación descansa fundamentalmente en la disponibilidad y el talante de los y las profesionales.

En lo que se refiere a la coordinación con la Consejería de Servicios y Derechos Sociales del Principado, la mayor parte de las personas consultadas señalan que existe una buena coordinación entre el personal técnico de ambos niveles para la gestión de los casos concretos,

si bien, en términos más generales, la comunicación entre ambos niveles de la administración podría ser mejorada.

Finalmente, en lo que se refiere a la coordinación con otros niveles de la propia administración municipal, se suscita el debate sobre la delimitación de las funciones y responsabilidades técnicas y políticas en la gestión de los servicios sociales locales. A ese respecto se señala por parte de algunas personas que el nivel de implicación política en la toma de decisiones ha ido reduciéndose con el tiempo, si bien otras recuerdan que las rivalidades políticas a nivel local llegan a condicionar la atención a la ciudadanía. También se hace referencia, por otra parte, a una cierta percepción de discriminación por parte del resto de las instancias municipales, tanto desde el punto de vista salarial como desde el punto de vista de la toma de decisiones en el seno de la administración municipal.

10. LAS DESIGUALDADES TERRITORIALES

En lo que se refiere a las diferencias interterritoriales que se han analizado a lo largo del capítulo, debe recordarse en primer lugar que el análisis se centra en los tres tipos de zonas básicas establecidas en el Mapa de Servicios Sociales –zonas básicas de distrito, zonas básicas **y zonas especiales**– **y en las ocho áreas que conforman la estructura territorial de los servicios sociales del Principado**. Aunque los datos se ofrecen para cada una de esas agrupaciones, es importante tener en cuenta la variabilidad interna que se produce, en relación a cualquiera de los indicadores analizados, dentro de esos tipos de zonas y dentro de esas áreas. Por otro lado, como ya se ha señalado previamente, tampoco puede olvidarse que los Servicios Sociales generales no cumplen el mismo papel en las diferentes áreas y zonas básicas del Principado, ya que en las zonas más rurales desarrollan una serie de funciones relacionadas con la gestión de recursos semiespecializados que justifican, al menos en parte, su mayor dotación de personal y sus mayores niveles de gasto, así como una financiación autonómica más elevada.

En todo caso, no puede dejar de destacarse que el sistema de servicios sociales generales del Principado está caracterizado por diferencias territoriales muy importantes que responden tanto a las diferencias demográficas, económicas y físicas que se dan entre los distintos ámbitos geográficos de la región como a las diferentes funciones que se acaban de señalar. De hecho, aún teniendo en cuenta esas salvedades, la cuestión de la diferente situación que se da entre las distintas áreas y los distintos tipos de zonas básicas constituye una de las principales conclusiones de este informe, y se manifiesta tanto en el análisis de los diferentes indicadores como en el discurso de los agentes consultados en la fase cualitativa del estudio.

No puede decirse en cualquier caso que este problema sea específico de los servicios sociales asturianos. De acuerdo a un estudio comparativo coordinado por el SIIS en relación a los **servicios sociales básicos en cinco CCAA españolas (SIIS et al., 2017)**, **“la existencia de diferencias interterritoriales en el acceso a los servicios sociales es una realidad en todas las comunidades analizadas, independientemente del modelo de ordenación territorial adoptado en el ámbito de los servicios sociales. Múltiples administraciones competentes, de diferente tamaño y nivel, y una provisionalidad de las normas básicas son algunos de los aspectos que hacen que no se puedan hablar, en ninguna de las comunidades autónomas analizadas, de un sistema homologable u homogéneo para todo el territorio autonómico”**.

11. ARQUITECTURA INSTITUCIONAL, ESTRUCTURA COMPETENCIAL Y ORDENACIÓN TERRITORIAL

La cuestión de las desigualdades territoriales se relaciona estrechamente con la arquitectura institucional y la estructura competencial del sistema de Servicios Sociales, así como con la ordenación territorial del mismo. De hecho, a lo largo de todo el estudio se ha ido haciendo alusión a múltiples cuestiones que, a la postre, se relacionan con estos tres elementos:

- Las dificultades de coordinación entre el nivel de atención primaria y el de atención secundaria, dentro del sistema de Servicios Sociales, y para la coordinación entre una red fragmentada y dispersa de servicios sociales generales y unos sistemas (por lo general) centralizados de Salud, Educación o Empleo.
- Las diferencias territoriales en cuanto a ratios de personal, recursos materiales o herramientas para la planificación y la intervención.
- Las dificultades para que los dispositivos de apoyo a los Servicios Sociales generales – **básicamente, los EITAF y los Equipos territoriales**– **funcionen de forma homogénea y presten a los servicios sociales municipales todo el apoyo que requieren.**
- Los diferentes niveles de gasto de unos y otros ayuntamientos, y el mayor gasto que la administración autonómica destina a la financiación de las UTS de la zona rural.
- La dificultad para prestar servicios de suficiente calidad e intensidad desde unidades administrativas que cubren ámbitos geográficos poco poblados, lo que reduce las economías de escala e impide que los ayuntamientos más pequeños –pese a contar con la figura de los Centros de Servicios **Sociales**– **dispongan de los recursos necesarios** para la planificación, la evaluación, la formación, etc.
- La dificultad de combinar los principios de proximidad y de autonomía local –en los que se basa teóricamente la opción por atribuir a la administración municipal la gestión de **los Servicios Sociales de atención primaria**– con la garantía de unos niveles básicos de igualdad en el acceso a los derechos sociales para toda la ciudadanía, independientemente de su municipio de residencia. En ese sentido, parece claro que el protagonismo de la administración local en la gestión de los servicios sociales introduce un componente de discrecionalidad política y técnica que no se da en otros sistemas de bienestar, como la salud o la educación.

La cuestión de la ordenación territorial y de la estructura competencial no ha sido abordada en la fase cuantitativa de este estudio. Las conclusiones que se derivan de la fase cualitativa no parecen apuntar por su parte a que esta cuestión se perciba como especialmente grave o urgente, más allá de la preocupación –**bastante evidente**– **por la heterogeneidad de la red y por el diferente nivel de desarrollo, de recursos y de posibilidades de intervención en las diferentes zonas.** En ese sentido, puede decirse que la cuestión de las competencias municipales en materia de Servicios Sociales suscitan, con carácter general, una opinión favorable al *statu quo* y que la mayoría de las personas entrevistadas no consideran que el municipio debiera perder ni ganar competencias (si bien, al mismo tiempo, algunas personas plantean la conveniencia de que determinados recursos especializados puedan ser gestionados desde el ámbito local).

12. VALORACIÓN DEL MARCO NORMATIVO

Finalmente, en lo que se refiere a la valoración del desarrollo normativo que regula los Servicios Sociales en el Principado, los principales datos que se extraen del cuestionario son los siguientes:

- El 60% de las personas responsables de las UTS señalan conocer los reglamentos que regulan los CSS de los que depende su unidad, **mientras que el 26% –con muy escasas diferencias en las diferentes zonas– dice no conocer ese reglamento. Las valoraciones sobre la utilidad de estos reglamentos son poco unánimes.** Dejando de lado a quienes no conocen el reglamento, casi el 25% de las personas consultadas consideran que estos reglamentos son nada o poco útiles, frente al 18,2% que los consideran bastante o muy útiles. Por otro lado, el 21% de las personas que han respondido al cuestionario señalan que el funcionamiento de la UTS se ajusta a lo establecido en el reglamento, mientras que para el 25% sólo se aplican algunos de los elementos previstos en el mismo. Sólo el 15% de las personas que han respondido al cuestionario plantea por otra parte la necesidad de realizar cambios en los señalados reglamentos.
- La aprobación de normativa municipal reguladora de los diferentes servicios depende claramente del tipo de servicio: el 97% de las UTS dependen de concejos que han promulgado una normativa municipal relativa al SAD y el 89% relativa al servicio de teleasistencia. En el caso de las Ayudas de Emergencia Social el porcentaje es del 79% y en los demás casos –ayudas de pobreza energética, de pobreza infantil, de **alojamiento alternativo, etc.**– el porcentaje oscila entre el 37% de las ayudas de pobreza infantil y el 2,8% de los albergues.
- En cuanto a la valoración de los avances normativos realizados en los últimos años, cabe señalar que, en general, las personas consultadas las valoran de forma positiva y tienden a señalar que han contribuido a ampliar los derechos de la ciudadanía.

Desde la perspectiva cualitativa, se detecta una valoración positiva del actual marco normativo, si bien se plantea al mismo tiempo –**además de la conveniencia de dotarse de una regulación marco de ámbito estatal**–, la necesidad de actualizar la actual regulación autonómica sobre servicios sociales, con el objeto de definir con mayor claridad competencias, recursos y prestaciones para los diferentes niveles. Racionalizar y homogeneizar el Sistema de Servicios Sociales Generales se muestra como una preocupación compartida que requiere el concurso de una legislación autonómica potente para que estos objetivos sean alcanzados.

BIBLIOGRAFÍA

Ararteko (2009). *La situación de los Servicios Sociales de Base en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Informe extraordinario de la institución del Ararteko al Parlamento Vasco*. Vitoria-Gasteiz, Ararteko.

Ararteko (2016), *La situación de los servicios sociales municipales en la Comunidad Autónoma de Euskadi. Situación actual y propuestas de mejora*. Serie: Informes Extraordinarios, Vitoria-Gasteiz, Ararteko.

Aguilar Hendrickson, M., (2014). Apuntes para un replanteamiento de los servicios sociales en España. En: *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Serie: Documento de Trabajo, Madrid, Fundación FOESSA, Cáritas Española Editores, 2014, 36 p.

Lizano, E.L. (2015). Examining the impact of job burnout on the health and well-being of human service workers: a systematic review and synthesis. *Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance*, vol. 39, 201.

SIIS et al. (2017). Organización de los servicios sociales municipales en las comunidades autónomas: cinco estudios de caso. *Zerbitzuan* , n. 63.

Vilanova, J., Quirós, R. (2017). *Las medidas de incorporación vinculadas al salario social básico en Asturias. Situación, evolución y perspectivas*. Serie: Estudios e Investigaciones nº. 02, Oviedo, Consejería de Servicios y Derechos Sociales, Gobierno del Principado de Asturias



GOBIERNO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

CONSEJERÍA DE SERVICIOS Y DERECHOS SOCIALES
