

GRADO EN TRABAJO SOCIAL

Trabajo de Fin de Grado

“Servicios Sociales Municipales
en la actualidad: prestaciones
sociales y su organización”

Autora: Dalila Rodríguez Acuña

Tutora: María Milagros Pulido Gaspar

Fecha de presentación: 20 de julio de 2015

ÍNDICE

RESUMEN.....	2
ABSTRACT.....	2
INTRODUCCIÓN	3
1. MÉTODO.....	5
2. MARCO TEÓRICO.....	7
2.1-ANTECEDENTES DE LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR SOCIAL Y SERVICIOS SOCIALES.....	7
2.2.-CONCEPTO, DESARROLLO Y TEORÍAS EXPLICATIVAS DE LOS SERVICIOS SOCIALES COMUNITARIOS O MUNICIPALES.	11
2.3.-APROXIMACIÓN A LA REALIDAD SOCIAL DE LOS SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES EN LA ACTUALIDAD.	15
2.3.1-Los servicios sociales municipales en Canarias y su contexto social actual.....	24
3. FINALIDAD Y OBJETIVOS	29
4. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN.....	31
5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....	39
5.1 Conclusiones.	39
5.2 Propuestas.	41
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	50

RESUMEN

La crisis económica que ha experimentado y está viviendo nuestro País, hace que los servicios sociales cobren una mayor relevancia para la población. Esta situación, ha provocado en el Sistema de Servicios Sociales un incremento de demanda social que ha tenido que atender múltiples necesidades básicas y muchísimas personas, generando así, un colapso a la hora de dar respuesta a la ciudadanía. Los servicios sociales actuales con limitaciones de equipamiento, recursos humanos y técnicos e insuficientes prestaciones económicas, no pueden abarcar un contexto social tan precarizado y con altos indicadores de pobreza.

A continuación, vamos a dar paso a un trabajo de desarrollo teórico, que está orientado en la descripción de la realidad de los servicios sociales actuales, teniendo en cuenta sus antecedentes. En esta realidad que describiremos, se detallaran las posibles debilidades que existen dentro de los servicios sociales así como, la introducción de algunos elementos de mejora en cuanto a su organización.

ABSTRACT

The economic crisis that our country has been suffering makes our Social Services be of more importance to the population. This situation has caused an increase in social demand towards the Social Services System. These services have had to attend many of the population's basic needs, which has caused a collapse in their capacity to respond. Current Social Services have limited equipment, technical and human resources and insufficient funding. This makes it very difficult for the Social Services System to undertake such a precarious social context with such high indicators of poverty.

Next we are going to give place to a theoretical work which is based on a description of the current Social Services taking into account its background. Possible weaknesses within Social Services and the introduction of new elements for its improvement in organization will be detailed.

INTRODUCCIÓN

Es comprensible que a principios de siglo se haga un balance del pasado de los servicios sociales en España para así fijar las visiones oportunas de cara al futuro. La situación social en la España actual es bastante inestable, la población dispone de recursos mínimos para poder cubrir sus necesidades básicas (generado principalmente por el desempleo). Ésta, se dirige a los servicios sociales municipales, los cuales están destinados a garantizar el bienestar social a la comunidad, grupos o personas. Por diversos motivos, la capacidad de respuesta de los servicios sociales no cubre la demanda de la población, lo cual genera muchas veces situaciones de desamparo social. Con este trabajo se pretende aportar aspectos de mejora que tienen que ver con la estructura organizativa, que es lo que conforma la razón fundamental por la cual, hemos realizado el desarrollo de este tema, objeto de estudio.

A continuación, vamos a representar los antecedentes de los servicios sociales y de las políticas de bienestar social, así como, la evolución del concepto hasta la actualidad, dentro de un marco político y normativo, para lograr entender cómo se han introducido en la sociedad, cuáles son sus principales competencias a desarrollar y los objetivos a cumplir en la sociedad. Para ello, hacemos hincapié en los antecedentes normativos donde nacen los servicios sociales y posteriormente el proceso por el cual, se implantan las políticas de bienestar social y de servicios sociales enfatizando en las competencias asumidas por los servicios sociales en las comunidades autónomas.

Hemos dedicado un merecido apartado al Plan Concertado de prestaciones básicas de servicios sociales y cómo éste define cada prestación y clarifica las funciones que deben desarrollar los y las profesionales en las Instituciones correspondientes. Además, se hace mención, de cómo las diversas leyes de servicios sociales y documentos oficiales recogen similares planteamientos prestacionales, pero estructurados de diferentes manera, y no digamos cuando todo ello se ha plasmado en las diversas realidades territoriales, tan condicionadas por la sensibilidad social de quienes gobiernan o gestionan las políticas de cada lugar.

Hay que tener en cuenta que unos de los problemas que presenta hoy los servicios sociales es de carácter organizativo y partiendo de lo comentado anteriormente, se podrá apreciar durante la lectura cómo los problemas actuales son consecuencias de incoherencias pasadas.

Posteriormente, atenderemos a la estructura de los servicios sociales, diferenciando en ella a los servicios sociales comunitarios. Veremos la incorporación de un nuevo término, “municipales”, que sustituiremos por comunitarios, ya que entendemos que es un elemento de mejora que se adapta a la realidad social. Para elaborar este apartado, nos hemos basado entre otras fuentes, en un documento que nos aporta La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), en el cual, exponen una identidad de los servicios sociales enfocada a cómo deberían de ser caracterizados y percibidos y además, con un proceso legislativo modificado y ajustado al escenario actual. Este aspecto, lo podremos ver desarrollado en el trabajo.

Por último, hemos querido emprender un recorrido dirigido a analizar la realidad social de los servicios sociales municipales en Canarias, aportando datos cuantitativos (presupuesto y financiación) destinados a los servicios sociales municipales de Canarias por parte del Gobierno Estatal y Autonómico entre otros. Se explica los recortes de recursos económicos que han sufrido en comparación con años anteriores y cómo esto afecta consecuentemente a la sociedad en la actualidad.

En definitiva, hemos tratado de representar la historia de los servicios sociales señalado determinados déficit de carácter organizativo, estructural y prestacional, y cómo estos podrían evolucionar mediante la introducción de algunos elementos de mejora.

1. MÉTODO

A continuación, vamos a presentar el proceso llevado a cabo para la elaboración de este trabajo, así como las características técnicas de este desarrollo teórico.

A la hora de comenzar el trabajo, una de las primeras tareas que realizamos, fue el desarrollo de un proceso de planeación inicial de lo que sería todo el proceso del trabajo, a modo de esquema, clarificador de una estructura básica a seguir, ordenada en el tiempo y empezando por localizar las fuentes de consulta, analizar su adecuación o no, de acuerdo a su relación directa o contextual con el tema objeto de estudio y comprobando criterios de preselección, de acuerdo a las fechas de su publicación o edición.

Posteriormente, para la selección última del material (libros, Informes, investigaciones, artículos, documentos oficiales...), hemos hecho una lectura comprensiva, en donde nos cuestionamos, si de verdad habíamos entendido el contenido temático elegido. Y finalmente, nos centramos en la reflexión sobre acuerdos y desacuerdos que teníamos con las ideas expresadas en las fuentes consultadas.

A partir de un primer análisis y valoración según hemos expresado anteriormente, hemos establecido las ideas sugeridas y su organización mediante un sistema jerarquizado (idea principal y diversas derivaciones o ramas). Así, la información quedaba recogida de acuerdo a cómo pensábamos exponerla.

Una vez jerarquizada la información, la hemos plasmado en borradores, manteniendo un diálogo permanente con los materiales consultados, cuyos elementos se han conjugado de tal forma, que han constituido el principal punto de apoyo para dar como resultado este texto escrito.

Por último, hemos identificado incoherencias (normativas, conceptuales, prestacionales...), respecto de la realidad de los servicios sociales, conformando una recopilación de las diferentes valoraciones o afirmaciones que han derivado en el en una parte fundamental de la conclusiones y de la propuestas que se presentan en el trabajo.

En cuanto a las características técnicas de este trabajo realizado, podemos expresar lo siguiente:

Se trata de un trabajo de desarrollo teórico que persigue una finalidad básica (ya expresada en apartados anteriores), ya que hemos dado a conocer el sentido, la estructura y el funcionamiento de los servicios sociales municipales. Además, hemos conocido y explicado en qué situación se encuentran los mismos y cómo se podrían mejorar.

Este tipo de investigación, es de carácter cuantitativo, ya que recoge datos numéricos sobre la financiación y presupuestos económicos destinados a los servicios sociales municipales en Canarias, datos que son objetivables y medibles. Pero por otro lado, también es una investigación documental que posee un carácter cualitativo, porque intentamos representar la realidad social de los servicios sociales municipales y cómo influyen en la población, incorporando a su vez, una propuesta de elementos que podrían mejorar dicha realidad.

Con respecto a las fuentes utilizadas, han sido secundarias, ya que son datos que no hemos recogido directamente nosotros, sino que tienen como origen otras investigaciones y documentos.

Durante este trabajo, hemos hecho un amplio análisis de los déficits que posiblemente presentan los servicios sociales municipales en torno a su estructura y organización, integrando, como hemos dicho, elementos de mejora, aplicables a un hecho que afecta a toda la población. Por consiguiente, la amplitud de este desarrollo teórico se entiende que es macro.

Según los objetivos que persigue este trabajo, podemos decir que son:

- a) Exploratorios; porque se analiza la situación actual de los servicios sociales municipales, así como propuestas de mejora, siendo estas, un tema poco tratado.
- b) Descriptivos; porque representamos la realidad actual de los servicios sociales municipales, tal cual está, a la luz de los documentos consultados.
- c) Explicativos; porque por un lado, exponemos una causa: el deficitario funcionamiento de los servicios sociales municipales, y por otro lado, un efecto, como es: las repercusiones de ello y consecuencias a la población.

Este estudio, se realizó entre los meses de marzo y julio de 2015, en el cual se analizó la evolución histórica de los servicios sociales municipales y la realidad actual de los mismos, tanto a nivel estatal, como autonómico.

Se diagnosticaron los problemas que presentan los servicios sociales municipales a nivel estructural, organizativo y prestacional así como, su repercusión social. Además, el desarrollo teórico enfoca e incorpora algunos elementos de mejora en torno a dichos niveles, como es el servicio de atención inmediata, y un referente básico organizativo partiendo de las prestaciones del Plan Concertado.

Parte de la revisión bibliográfica se realizó con la utilización del *Punto Q* de la Universidad de La Laguna, como portal de acceso a los recursos electrónicos (libros electrónicos, bases de datos, revistas electrónicas, etc.), a los que podemos acceder y consultar uno o más recursos al mismo tiempo y guardar el conjunto de resultados obtenidos.

Por último, las búsquedas se han hecho en castellano utilizando palabras clave como; organización de los servicios sociales, servicios sociales comunitarios, actualidad de los servicios sociales comunitarios y calidad de los servicios sociales comunitarios. Para obtener información lo más actual posible, limitamos el periodo de búsqueda entre el año 2010 y 2015, aunque también se utilizaron fuentes de edición, anteriores al año 2010, cuando eran único referente y por la valía de la información vertida, como fue el caso del Plan de Servicios de Servicios Sociales, aprobado por el Parlamento de Canarias, el 21 de enero de 1999, entre otros.

2. MARCO TEÓRICO.

2.1 ANTECEDENTES DE LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR SOCIAL Y SERVICIOS SOCIALES.

Los primeros antecedentes normativos que sustentan el nacimiento del actual modelo de los Servicios Sociales, en términos generales, lo encontramos en la Constitución Española de 1978 en la que se manifiesta en su artículo 1 que “España se constituye en un Estado social y democrático de derecho”. Esto responsabiliza al Estado a comprometerse en la consecución de fines sociales. Según la Constitución Española, (1978), los Servicios Sociales, tienen su primer antecedente legal en el artículo 41, garantizando “un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos y la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad”, así como,

la protección social de todos los sectores, especialmente los más vulnerables, refiriéndose a la familia e infancia (art. 39); juventud (art. 48); minusválidos, denominado hoy discapacitados (art. 49) y tercera edad (art. 50).

Para poder poner en marcha y desarrollar estos derechos de asistencia y prestaciones sociales, fue necesaria la convergencia de acciones específicas por parte de los poderes públicos.

Más adelante, en el artículo 149.1.1º, ordena a las administraciones, “la regulación de las condiciones básicas que garantizaran la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”.

Por lo tanto, el estado regularía y velaría por las condiciones de igualdad, que afecten a los derechos fundamentales de estos colectivos sociales.

Según Pulido (2006), dichos antecedentes estaban condicionados por su contexto histórico, político y económico, encuadrados en dos etapas: la primera marcada por la beneficencia y la Asistencia Social (décadas de 1940-1960) y una segunda etapa marcada por la Acción Social en la transición democrática (1970 -1980).

Así mismo, Casado y Fantova (2007), añaden que tras aprobarse la Constitución de 1978, apareció una amplia acción de reforma de la ordenación pública de los Servicios Sociales.

La Constitución Española usa la expresión “Servicios Sociales”, para hacer referencia a la protección social de la “tercera edad” (art. 50), pero con un significado amplio y mutilado. Amplio, porque abarca diversas ramas de actividades (salud, vivienda, cultura y ocio), y mutilada, porque omite la ayuda personal. Así mismo, no menciona la beneficencia, en base institucional del grueso de los servicios sociales pretéritos, así como de las prestaciones sanitarias, económicas y educativas.

En la disposición constitucional del artículo (148.1.20º), que no es de carácter sustantivo, sino que se refiere a la distribución de competencias, se identifica con la locución “asistencia social”, una de las materias sobre la que las Comunidades Autónomas han asumido competencia exclusiva de legislación a falta de normativa jurídica a nivel nacional (Casado y Fantova, 2007).

A partir de ahí, comenzó el paulatino proceso de elaboración y aprobación de leyes a nivel autonómico de servicios sociales. Una vez anunciados los antecedentes de los

servicios sociales, se implantaron las Políticas de Bienestar Social y de Servicios Sociales en los años (1985-1995).

En el año 1985 entró en vigor la Ley de Bases del Régimen Local (Ley 7/85 de 2 de abril); la cual, irrumpió en este escenario de elaboración y aprobación de las primeras leyes autonómicas, regulando el sistema de distribución de los poderes públicos, la distribución de competencias entre los distintos niveles y la Administración y especialmente el correspondiente a las corporaciones locales. En lo que respecta a la materia de Servicios Sociales, acentuaban el protagonismo del municipio y además, en su artículo (25.2.k.) dictaba que los municipios ejercerían, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en materia de prestación de los Servicios Sociales y de promoción y reinserción social. Además, en su artículo 26.1.c. mencionaba “la obligación de los municipios con población superior a 20.000 habitantes a otorgar la prestación de Servicios Sociales” (Pulido, 2006).

Atendiendo a la misma autora, la descripción cronológica de la aprobación de leyes autonómicas, a finales del año (1985) se aprueban las leyes de Cataluña y Murcia y con ello, la primera concepción de los “servicios sociales comunitarios” se manifiesta en estas leyes autonómicas de Servicios Sociales siendo una significativa herramienta de las Políticas Sociales.

Posteriormente se dio un último impulso a las normativas legislativas a nivel autonómico, en la que la Ley de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma Canaria, se aprueba en el año 1987 y junto a ésta, entraron en vigor, la de Baleares, Extremadura, Asturias, Aragón y Galicia que será anulada más adelante por la del año 1993 (ley de segunda generación), precedida de la Ley Cántabra (1992); cerrándose así casi todo el proceso de aprobación de leyes autonómicas en el Estado Español.

No podemos cerrar este recorrido sin mencionar la especial relevancia de la implementación del Plan Concertado de prestaciones básicas, a partir de 1988, por todo el territorio nacional, al cual dedicaremos buena parte en los siguientes apartados.

Según Arias, Guillen, Pérez, de Lucas y de la Cueva (2004), la concepción de los Servicios Sociales que se ofrecía posteriormente no es muy diferente a las desarrolladas en las leyes de la primera generación. Pues bien, los Servicios Sociales se siguen entendiendo como un “conjunto integrado de recursos, actividades, prestaciones,

programas y equipamientos, de titularidad pública, concertada o privada, integrados en la política general de bienestar social, que se orientan a la mejora de la calidad de vida, el bienestar, la participación y la solidaridad social de la ciudadanía, grupos y comunidades en los que éstos se integran, mediante la prevención, tratamiento y eliminación de las causas que pueden conducir a la marginación”. Por lo tanto, las leyes no buscan la definición conceptual de los Servicios Sociales sino que se limita especialmente a realizar una caracterización instrumental del Sistema de Servicios Sociales.

No obstante Pulido (2006), mantiene que junto a los contenidos meramente legislativos a nivel nacional hay que mencionar un documento técnico de carácter conceptual, muy importante, promovido por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que dejó bien claros los contenidos prestacionales del Plan Concertado de prestaciones básicas. Este documento salió a la luz en el año 1997 y fue elaborado por un grupo de técnicos/as de diversas comunidades autónomas. Se denomina “Definición Conceptual y Operativa de las Prestaciones Básicas” y se distribuyó por todos los ayuntamientos que habían firmado los correspondientes convenios de dicho plan. Se trata de un Dossier Técnico altamente esclarecedor ya que es el primer referente común para todos los técnicos/as que trabajan en los ya creados, Centros de Servicios Sociales. Se da una definición conceptual de cada una de las prestaciones básicas, se mencionan las funciones o las subcategorías de cada una de las prestaciones así como las actividades y otros contenidos de procedimiento de las mismas. En aquel momento las prestaciones se mencionan de la siguiente manera:

- a) Información y Orientación.
- b) Ayuda a Domicilio y otros apoyos a la unidad convivencial.
- c) Alojamiento alternativo.
- d) Actuaciones específicas de Prevención e inserción.
- e) Actuaciones destinadas al fomento de la solidaridad: Cooperación Social.

Posteriormente, al año siguiente (1998), se elaboró en Canarias, el Plan General de Servicios Sociales, aprobado definitivamente por el Gobierno Autónomo el 21 de enero de 1999. La elaboración de este Plan fue propiciada por la Viceconsejería de Asuntos Sociales y pretendía ser la base en torno a la cual, debieran desarrollarse los planes sectoriales. En buena medida, lo consiguió, a excepción del Plan Integral del Menor

que, por cuestiones de aceleración política, vio la luz, a la vez que el propio Plan General de Servicios Sociales.

Más adelante, por parte del Ministerio de 1997 Trabajo y Seguridad Social , se continuó con un trabajo ya iniciado, para desarrollar la conceptualización de las prestaciones básicas y recogiendo algunas sugerencias y modificaciones, en el año 1999 se edita finalmente el “Catálogo de Prestaciones de Servicios Sociales de Atención Primaria” que supone un paso importante en la definición y planificación de los Servicios Sociales en España. Este Catálogo debe obrar en los Centros de Servicios Sociales y es de singular importancia.

Como se puede observar, las prestaciones básicas no están igual de ajustadas en todas las leyes y documentos oficiales que las han desarrollado. Esto genera una amplia dispersión en las formas de estructura y de organización de los Servicios Sociales en todo el territorio nacional.

2.2. CONCEPTO, DESARROLLO Y TEORÍAS EXPLICATIVAS DE LOS SERVICIOS SOCIALES COMUNITARIOS O MUNICIPALES.

Una vez visto el desarrollo legislativo de los servicios sociales en las distintas autonomías, sin que se haya elaborado una ley a nivel nacional que sentará las bases para orientar dicho desarrollo, nos encontramos con una cierta dispersión, cuando no confusión a nivel conceptual cuya expresión más marcada la vemos representada en las corporaciones locales, amén de cómo ello se ha plasmado en la organización de los servicios sociales.

A continuación se extraerán los aspectos más relevantes que nos ayuden a ordenar y a apuntalar los conceptos centrales de este trabajo, teniendo en cuenta el desarrollo del marco político normativo desde su implementación hasta nuestros días.

Según Pulido (2006), en la mayoría de las leyes autonómicas de servicios sociales, se refleja una coincidencia, acerca de los niveles que estructuran el Sistema Público de Servicios Sociales, estos serían los servicios sociales generales o comunitarios y los servicios sociales especializados.

Con respecto a esta estructura los primeros antecedentes conceptuales acerca de los *servicios sociales comunitarios*, aparecen en las diferentes leyes autonómicas. En la Ley

9/87 de 28 de abril, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma Canaria, en su artículo 6, nos encontramos con una de las primeras referencias conceptuales de los servicios sociales comunitarios, citando que “constituyen el nivel primario del sistema de servicios sociales que con carácter polivalente tienen por objeto promover y posibilitar el desarrollo de todos los ciudadanos, orientándoles cuando sea necesario, hacia el correspondiente servicio social especializado o demás áreas del Bienestar Social”

Los servicios sociales especializados, teniendo en cuenta lo anterior, conforman el nivel secundario del Sistema Público de Servicios Sociales y van a encargarse de todos aquellos supuestos en los que a causa de su complejidad o especificidad, necesite de un tratamiento diferencial y más intensivo, mediante actuaciones especializadas o sectoriales (Pulido 2006).

Es por ello que, aunque la denominación de los servicios sociales comunitarios, ha tenido otras acepciones, como es el caso de servicios sociales generales o básicos de atención primaria, la denominación más extendida hasta nuestros días, por proximidad semántica y sintáctica ha sido la de “servicios sociales municipales”, además del impulso conceptual dado por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), por una cuestión de asunción de la titularidad de su gestión, haciéndose eco de ello en la Federación Canaria de Municipios (FECAM) y la Federación Canaria de Islas (FECAI) en el caso de Canarias.

En la Ley 9/87 de la Comunidad Autónoma de Canaria y concretamente en el Plan General de Servicios Sociales, aprobado por el Parlamento de Canarias, el 21 de enero de 1999, aunque ya no está vigente, en ambos documentos se han dado referencias conceptuales que han concretado y desarrollado el papel de los servicios sociales comunitarios (o municipales) , denominándolos como “el conjunto de recursos de servicios sociales (técnicos, humanos, materiales y financieros), dirigidos a las personas que conviven en un entorno dimensionado, para garantizar todas o alguna de las prestaciones básicas del sistema, tanto a través de sus propios medios, como sirviendo de puerta de entrada y cauce para el acceso a otros servicios sociales o a otros Sistemas Públicos” (Educación, Salud, Empleo, etc.) (Pulido, 2006).

Atendiendo a el equipamiento y ubicación, la misma Ley 9/87 (art. 6.6) expone que “El equipamiento básico de los servicios sociales generales o comunitarios estará

constituido por los Centros de Servicios Sociales, dotados con equipos multidisciplinares”.

La misma autora refleja, que con respecto al desarrollo del concepto de servicios sociales comunitarios o municipales, han sido de especial importancia, las Prestaciones Básicas del Plan Concertado, las cuales se empezaron a poner en marcha de forma gradual en todo el territorio español a partir del año 1988. Además, en dicho Plan, se han comprometido técnicamente y económicamente la administración central, a través del Ministerio de Asuntos Sociales, las comunidades autónomas y las corporaciones locales.

Además establece, que cuando de forma paulatina se fueron incorporando los Ayuntamientos a la firma de este Plan, las funciones de los servicios sociales comunitarios o municipales, fueron denominadas “Prestaciones Básicas”, así, el grosor de trabajo y contenido de los servicios sociales comunitarios lo va ocupando el desarrollo de estas prestaciones, en función del desarrollo que han marcado las comunidades autónomas y sus respectivos ayuntamientos.

Aparte de lo señalado, según el IMSERSO (2011, p.411), “las Prestaciones Básicas se centran en los siguientes objetivos:

- Garantizar a todos los ciudadanos las prestaciones básicas en materia de servicios sociales, recogidas como tales en las respectivas Leyes de Servicios Sociales.
- Proporcionar a la ciudadanía servicios sociales adecuados que permitan la cobertura de sus necesidades básicas.
- Propiciar el desarrollo de una red de equipamientos desde la que prestar estos servicios.
- Procurar apoyo económico y asistencia técnica a las Corporaciones Locales en el desarrollo de su competencia.
- Consolidar y ampliar la red básica de servicios sociales municipales, para dar respuesta a las necesidades sociales emergentes.

Las aportaciones más importantes que han favorecido el desarrollo conceptual y contenidos de las prestaciones básicas, son el Catálogo de Prestaciones de los Servicios Sociales de Atención Primaria (1999), publicado por el propio Ministerio de Asuntos Sociales en aquel momento y otro documento técnico anterior, ya mencionado, denominado “Definición conceptual y operativa de las prestaciones básicas”. Ambos

documentos han sido altamente esclarecedores, conformando los primeros referentes comunes para todos los técnicos que trabajan en los ya creados, Centros de Servicios Sociales.

Estos documentos dieron una definición conceptual de cada una de las prestaciones básicas, mencionando las funciones o las subcategorías de cada una de las prestaciones así como las actividades y otros contenidos de procedimiento de las mismas. Son los únicos documentos oficiales que existen en torno a la conceptualización de las prestaciones básicas del Plan Concertado.

A continuación se extrae de Pulido (2006), información relevante que define y caracteriza a dichas prestaciones:

- Información y Orientación.

Esta prestación es ejercida directamente por las y los trabajadores sociales; es la más básica y esencial entre todas ellas, la cual, define como un conjunto de medidas que facilitan a la ciudadanía y a la comunidad en general, el conocimiento y acceso a los recursos sociales relacionados con la ayuda profesional, con el propósito de poderles garantizar sus derechos sociales.

- Apoyo a la unidad convivencial y ayuda a domicilio.

Es una prestación básica de servicios sociales en la que se ponen en práctica una serie de atenciones o cuidados de carácter personal, psicosocial y educativo, doméstico y técnico, a las familias y a las personas con dificultades para procurar su bienestar físico, social y psicológico, proporcionándoles la posibilidad de continuar en su entorno natural.

- Alojamiento alternativo.

El Alojamiento Alternativo se define como el conjunto de actuaciones que se realizan desde los Servicios Sociales Comunitarios orientadas a conseguir que la persona en situación de necesidad, temporal o permanente, cuente con un marco estable para el desarrollo de la convivencia, a través de un alojamiento digno y una estructura básica de relación. Dicha prestación va acompañada de una serie de intervenciones técnicas específicas, encaminadas a preparar a las personas para asumir el internamiento y hacer el seguimiento del mismo cuando sea necesario. También, se han desarrollado adecuadamente los procesos de desinstitucionalización cuando ésta se haya producido. El objetivo fundamental es la incorporación de las personas a otras formas alternativas

de convivencia familiar en los supuestos en que ésta sea impensable, por no existir la unidad familiar o porque, aun existiendo, ésta presente una situación de deterioro que impida el desarrollo y bienestar de las personas. Además, es un recurso válido y necesario para responder a situaciones y/o estados de necesidad de alojamiento, surgidos de forma imprevista y al mismo tiempo, como un dispositivo capaz de desarrollar programas que favorezcan la convivencia social.

- **Prevención e Inserción.**

La prevención es aquel proceso de intervención social que tiene como objetivo último la mejora, el bienestar y la calidad de vida de las personas o grupos humanos. Actúa sobre los factores asociados al origen de diferentes problemáticas o necesidades sociales, desarrollando actuaciones determinadas para evitar su aparición, su reaparición o su agravamiento. Supone la composición de una serie de prestaciones específicas de detección precoz, programas o acciones instrumentales de tipología diversa, dirigidas tanto a individuos como a grupos específicos y a la comunidad a la que pertenecen, para favorecer su propia promoción y la participación social. Se pretenden evitar también, los efectos de la marginación y la exclusión social, poniendo en marcha los recursos y estrategias necesarias para la obtención y desarrollo de habilidades psicosociales que permitan la inserción y adaptación social a la comunidad.

Inserción, es la asistencia o tratamiento apropiado a tiempo para todos los que la precisan. Bien al contrario, la mejora de los instrumentos de detección del problema sin la correspondiente solución terapéutica o asistencial, concluirá en un aparente empeoramiento del problema, al “aumentar” su incidencia.

La inserción, a partir de la detección temprana, estará orientada en minimizar las consecuencias físicas, psicológicas y sociales del problema mediante la rehabilitación e inserción social, sustentando el contacto con la comunidad, reeducando a ésta respecto al problema, entrenando al afectado para la actividad social y la evitación de recaídas posteriores.

2.3. APROXIMACIÓN A LA REALIDAD SOCIAL DE LOS SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES EN LA ACTUALIDAD.

En este apartado, vamos a aproximarnos y a describir la realidad social y actual de los servicios sociales municipales a nivel nacional. Para ello, nos hemos basado en un

documento elaborado para la FEMP, por la autora Brezmes (2009), en el cual están integrados algunos consultores, con aportaciones que se han desarrollado por responsables políticos/as y técnicos/as en el año 2009. Por ello, utilizaremos este documento como herramienta fundamental para poder representar en este trabajo, de forma aproximada, la realidad que existe hoy en los servicios sociales y cómo la sociedad percibe la eficacia de dicho sistema.

En apartados anteriores hemos realizado una breve explicación de porqué se usó el término de servicios sociales “municipales”. Pues bien, para realizar una contextualización más centrada, según la FEMP (2009), se ha utilizado dicha denominación, considerándola una composición que agrupa:

- a) Diversas denominaciones: servicios sociales básicos, generales, comunitarios, de atención primaria, etc..., desarrollados por las entidades locales.
- b) Servicios que tienen una organización compleja, compuesta por:
 - Estructuras y procesos para el desarrollo de las prestaciones básicas de servicios sociales.
 - Estructuras y procesos para llevar a cabo los planes y programas que solicitan prestaciones básicas pero incorporan además prestaciones técnicas y materiales orientadas a un área de necesidad (subsistencia, inserción laboral, convivencia, participación social...).
 - Servicios y equipamientos específicos de proximidad enfocados a personas con una característica común, por lo que se necesitan intervenciones y apoyos diferenciados: personas mayores, personas con discapacidad, inmigrantes...

Desde la misma federación, se está trabajando en la elaboración de propuestas para el diseño de un modelo básico que se adapte a las diversas formas organizativas de las entidades locales para así, desarrollar la prestación de servicios sociales.

Para ello, basándonos en la misma federación, se han realizado diferentes propuestas para poner en marcha una serie de cambios en el modelo actual de servicios sociales municipales que afectarán a:

- a) El conjunto del sistema de servicios sociales, del que los servicios sociales de atención primaria son la puerta de entrada (sino única) y el primer nivel de prestación de servicios sociales.
- b) La Administración pública, en especial la Administración local, de la que dependen los servicios sociales de atención primaria y que de manera progresiva fue

adoptando estrategias y desarrollando iniciativas de modernización y adaptación para cumplir su misión de servicio con la ciudadanía.

Las bases que han fundamentado la necesidad introducir cambios en el sentido expresado viene de los últimos estudios elaborados por expertos/as. Son importantes tanto los hechos, datos y propuestas, como los estudios realizados sobre la percepción de los profesionales. Existe un acuerdo casi generalizado en el diagnóstico de las dificultades que hay que superar pero no en el planteamiento de los problemas y de las alternativas y por supuesto, en medio de todo ello debemos estar atentos a las tendencias existentes del mundo global en el que vivimos.

Para poder abordar la esencia de identidad de los servicios sociales municipales con patrones del modelo en base referido anteriormente, debemos tener presente la aportación de los servicios sociales municipales al ejercicio del derecho de todas las personas a la igualdad de oportunidades y a la dignidad sin discriminación, estos aspectos son vitales, y es un deber irrenunciable para todos los servicios públicos, garantizar de forma universal el acceso a los derechos y servicios necesarios para su participación en la sociedad.

Las entidades locales según la FEMP (2009), son las responsables de mantener la cobertura directa con la ciudadanía y las que operativizan este mandato a través de las diferentes áreas del bienestar social y mediante los servicios sociales en particular. Sin embargo, los servicios sociales municipales, presentan características un tanto insólitas con respecto a la poca coherencia con el sentido de su contribución:

- a) A diferencia de otras organizaciones, los servicios públicos tienen garantizada su continuidad aunque cumplan su misión con grandes diferencias. Así será mientras existan ciudadanos que los necesiten y reclamen y políticos interesados en las necesidades de las personas que representa.
- b) Los ciudadanía con mayores dificultades de inclusión y de participación social, han conformado históricamente la mayoría de las personas usuarias de los servicios sociales.
- c) De forma generalizada, la mayoría de las personas usuarias y sobre todo las más tradicionales son “clientes cautivos”. Es necesario asegurar que los servicios sociales municipales cuiden las formas de conocer la opinión de las personas usuarias sobre el servicio que les presta y tengan en cuenta sus quejas y sugerencias. Además, en el abastecimiento de servicios, la “cautividad del cliente”,

no afecta únicamente a los servicios de carácter público sino que se producen en diversos contextos como: la escasez de medios económicos, la normativa de la comunidad autónoma en la que se vive, la característica por la que la persona necesita apoyos para la convivencia y la inclusión social.

- d) La posibilidad de elección entre la provisión pública o privada con acceso y financiación pública, ya empezó a ser un hecho, por lo tanto, la prestación económica, el caso de una opción a elegir por los usuarios/as con dependencia o la posibilidad real de optar entre plaza pública, propia o concertada, formarían parte de esta tendencia.
- e) Obtener la confianza y la participación de los ciudadanos/as “cautivos”, formaría parte de la identidad de los servicios sociales municipales (proximidad, cercanía, accesibilidad...) de la misma forma que recauda todo su sentido el enfoque y la intervención comunitaria.

Este enfoque presentado por la política municipal, según Subirats (2008) proporciona a la orientación de los servicios sociales municipales un nuevo talante, que se sitúa bastante lejos de la percepción de pobreza y de marginalidad de la intervención social. Sin embargo, es bastante relevante la frecuencia con la que se exterioriza la relación de una percepción de unos servicios sociales municipales con una capacidad de intervención limitada y desesperanzada con respecto a los derechos sociales y la calidad de vida de los ciudadanos.

Atendiendo al ámbito normativo, éste identifica los servicios sociales municipales, incorporando la tarea de “contención” desde un mandato con consecuencias para la estructura, la organización y los procesos de prestación de servicios. Así pues, los servicios sociales municipales:

- a) Se dirigen a personas y al ámbito familiar y social, su encauzamiento es comunitario y preventivo y sus funciones polivalentes dan respuesta en el ámbito de la convivencia y la relación, con intervenciones de carácter preventivo, de relación integral a personas y familias y de incorporación social y laboral.
- b) Detectan y atienden necesidades sociales a través, del abastecimiento de prestaciones y servicios sociales municipales gestionando el acceso a otras peticiones de los servicios sociales.
- c) Desarrollan programas y fomentan y gestionan, en su ámbito territorial, centros orientados a colectivos con problemas identificados y peculiares.

- d) Los servicios son prestados por equipos formados por múltiples profesionales, en los que se suman las unidades de trabajo social prestando atención directa a todo el territorio.
- e) Valores aglomerados a los servicios sociales municipales: proximidad, accesibilidad, transversalidad, coordinación, calidad y calidez.

Estas características de los servicios sociales municipales no están asumidas por todas las administraciones locales. Este es el principal obstáculo para su progreso. Sin un modelo de ciudad, de pueblo, de zona, será más compleja la existencia de un modelo de progreso con carácter innovador de los servicios sociales.

Una vez detallados los aspectos que caracterizan y dotan de identidad a los servicios sociales municipales según la FEMP (2009), es importante tener en cuenta qué opinan los usuarios/as de los mismos. Pues bien, basándonos en el mismo documento, no existe mucha información sobre lo que piensan porque hay escasas encuestas sobre la calidad percibida, aun así, las pocas que hay, confirma lo que ya se sabía:

- a) Valoración de la calidad de la acogida, el interés del profesional, la información detallada y comprensible.
- b) Queja sobre el tiempo de espera, lentitud de tramitación, excesivos documentos y requisitos, falta de plazas o prestaciones, etc.

La falta de identidad de los servicios sociales percibida y el hincapié en la acotación de funciones y competencias, no afecta a todos los intervinientes en la prestación de servicios sociales.

Las ONGs del ámbito de discapacidad, por ejemplo, reformularon su identidad y contemplaron la posible contradicción interna entre defender los derechos de las personas con discapacidad y la prestación de servicios, proponiendo su misión en los años 90, en vocablos de "mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad intelectual y la de sus familias" (FEMP 2009).

Además, esta Federación añade que la falta de límites no es un problema para estas organizaciones, ya que, lo han solucionado acogiendo un modelo de funcionamiento a partir de la corrección de las dimensiones de la calidad de vida, y con ello, han resuelto el debate sobre su identidad. Sin embargo, hay datos y hechos que corroboran la falta de identidad percibida, y no sólo de los servicios sociales municipales, sino del conjunto del sistema de servicios sociales. Un ejemplo que ponga en manifiesto la situación expuesta anteriormente, es el tratamiento inicial de la Ley de Dependencia, la cual se

presentó como “el cuarto pilar del estado de bienestar”. Se han hecho modificaciones, pero la esencia del mensaje se mantiene, y más cuando hay comunidades autónomas que han realizado una gestión más que cuestionable de la atención a las personas en situación de dependencia del sistema de servicios sociales.

Siguiendo en esta línea, se muestra más incompresible aún, la puesta en marcha del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD), un sistema de información de usuarios de los servicios y prestaciones sociales por dependencia, desgarrado del Sistema de Información de Usuarios (SIUSS). Con ello, no se pierde únicamente la información que al menos 1/3 de las personas con dependencia que tenían en el sistema, sino que se ha perdido la oportunidad de contar con un sistema de información integrado y avanzado para el conjunto de los servicios sociales.

Con respecto a otras contradicciones, se unen las internas, en las cuales, en los servicios sociales municipales, no es insólito que exista una concejalía de servicios sociales, otra para personas mayores, otra para familia e infancia y otra para mujeres...etc., sin que a las prestaciones específicas de éstas, se acceda a través de la estructura de servicios sociales de atención primaria, aunque la persona cuente con una trayectoria de intervención anterior o sincronizada a éstos (FEMP, 2009).

Por ello la FEMP (2009, p.24), considera “imprescindible el acuerdo para una denominación que refleje la identidad común: SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES, visible en todas y cada una de las divisiones funcionales y en los centros y servicios de proximidad, de atención primaria y de atención específica o sectorial”.

Como hemos detallado con anterioridad, este documento nos proporciona una aproximación a la realidad social en los servicios sociales actuales y hacia donde debe apuntar el modelo de servicios sociales que necesita hoy la sociedad. Pues bien, “¿un modelo nuevo de servicios sociales municipales o es más de lo mismo? Para los problemas de hoy, no sirven las recetas del pasado y los servicios sociales que todos deseamos no se construyen a base de repetir modelos superados porque, tal como sostiene el mayor experto de los países nórdicos, Svein O. Daatland, *soluciones de ayer, problemas de mañana*” (FEMP, 2009, p.26).

Atendiendo a esta misma federación, para poder exponer la realidad actual de los servicios sociales municipales de manera aproximada, es conveniente detallar los problemas de hoy:

- a) Un sistema fragmentado, con graves dificultades de coordinación interna, carencia de cobertura en prestaciones y servicios, problemas de equidad territorial, lento, pesado y burocratizado.
- b) Modelo carencial; ha sufrido la “descapitalización” de las estructuras básicas mientras se invertía en centros, servicios y programas especializados en un sector de población, que también requiere prestaciones básicas.
- c) Una percepción interna de sometimiento en cadena, a otros niveles, a otros sistemas, a otros grupos de interés.

En cambio sí detallamos otras cuestiones, respecto al alcance de mayores cuotas de progreso, nos encontramos con:

- a) Logros en los derechos de la ciudadanía a la protección social (menores, personas con discapacidad...).
- b) Un modelo de descentralización que sitúa a los servicios sociales municipales en el punto trascendental del sistema, estando rodeado cotidianamente con situaciones de necesidad social y elaborando respuestas para las mismas desde sus servicios y desde la colaboración de las organizaciones que intervienen en el territorio local.
- c) Una red de profesionales y prestaciones básicas de servicios sociales, cercana a todos los ciudadanos/as. Además, establecer vínculos con todas las áreas municipales que tratan la inclusión, la participación y la cohesión social.

Los servicios sociales municipales han progresado y se han consolidado en la prestación de servicios a los ciudadanos. Han incrementado estructuras y servicios con grandes responsabilidades de financiación a la que se ha unido programas y servicios. El desarrollo de los servicios sociales municipales se ha beneficiado de los presupuestos municipales inundando sus competencias obligatorias y de los presupuestos del Plan Concertado. Ha usado las posibilidades existentes de co-financiación y las vinculadas a planes y programas específicos (FEMP, 2009).

La misma Federación, incluye que el Plan Concertado no ha sido la única fuente de financiación para el desarrollo de las prestaciones básicas de servicios sociales y

además, ha perdido fuerza: los planes sectoriales, de inclusión social, y la cofinanciación de Fondo Social Europeo (FSE) han sido las fuentes que han permitido la puesta en marcha de servicios y programas dirigidos a colectivos específicos. Hay que señalar que incluían prestaciones básicas de servicios sociales duplicando, por ejemplo, la prestación básica de información y orientación en una prestación especializada.

De este modo, en la configuración de la sociedad en la que vivimos, tener una discapacidad, ser mujer, haber estado en prisión o ser toxicómano/a, etc..., es tener menos oportunidades y más dificultades para acceder a servicios de cualquier tipo (formación, acceso al empleo, participación social...). Se han podido tratar estas dificultades, pero no desde la intención de fortalecer la estructura de la atención primaria sino desde la división sectorial y de las prestaciones básicas del sistema (FEMP, 2009).

“Los servicios sociales de atención primaria, se han visto a sí mismos como *máquinas de derivación*, forzados al uso de la técnica de pregunta-clasificación-información simple: *¿qué necesita?...aquí no, tiene que ir a...*” (FEMP, 2009, p.27).

Según esta federación, probablemente no se habrían planteado los problemas de fragmentación que ahora se sufre, si las fuentes de financiación se hubieran ofrecido con una estabilidad y no tan limitadas al presupuesto anual y posteriormente plurianuales, o que los programas sean orientados desde las estructuras de atención primaria. Sin embargo, en los requisitos de los programas financiados se exige la contratación de profesionales con dedicación total a las tareas del programa. Este enfoque ha evolucionado, ya que, la estrategia europea y los consecutivos planes de inclusión social, han avanzado en la acción de frenar el anterior camino de los programas para grupos o categorías específicas, en favor de objetivos globales para la reducción de las desigualdades y la prevención de la exclusión social.

Además establece, que atendiendo a la imagen social que da los servicios sociales municipales, si es cierto que los medios de comunicación son el reflejo de la percepción social y el instrumento de expresión de diferentes grupos de intereses, los servicios sociales estarían en estos momentos entre las prioridades de la ciudadanía. Es una de las consecuencias de que el nacimiento del derecho de los servicios sociales y prestaciones por dependencia, y de las dificultades y obstáculos que sufren las personas para el

acceso real a ese derecho, sea importante. No solo es la imagen pública de servicios sociales, es la imagen que refleja el conjunto de la administración y del funcionariado (servicios caros y poco eficaces que lleva a apoyar de forma directa o indirecta la mercantilización de los servicios sociales).

Sin embargo, los servicios prestados por ONGs dan una percepción social diferente, ya que sus servicios tienen una alta valoración social, mientras que sus equipamientos y el funcionamiento, se incluyen en los planes de la política social y se mantienen con la financiación pública, aunque tengan otras fuentes complementarias de financiación. Además, cuentan con el apoyo de diversas fundaciones de bancos y cajas de ahorro, así como empresas que han asumido políticas de responsabilidad social corporativa.

Por otro lado, los servicios sociales municipales son conocidos parcialmente por la ciudadanía y la imagen social continúa relacionada a la atención de colectivos con mayores carencias y dificultades de inclusión social. Por lo tanto, la realidad es que tras un largo periodo de lento y desorganizado crecimiento, se está produciendo un salto cuantitativo y cualitativo en el conjunto del sistema de servicios sociales, dotado de buenas prácticas y de evolución de recursos. Así pues, el objetivo es que cambie el mensaje y que no se centre en lo carencial sino que tenga presente la cultura de los servicios sociales resaltando logros y las visiones de futuro.

Por consiguiente, como señalan los autores García y Ramírez (2001), la mejor imagen es aquella que responde a lo que verdaderamente somos (un poquito más allá) y que se comunica con naturalidad en la práctica cotidiana, sin exhibiciones, ni posturas artificiosas, es decir con naturalidad.

Ahora bien, según la FEMP (2009), los hechos y datos proporcionados en la nueva etapa, en la que prima la universalización del derecho a servicios y prestaciones sociales y la integración del término “derecho subjetivo”, fortalece la defensa de los intereses de los ciudadanos/as. Teniendo en cuenta, las últimas leyes elaboradas con contenido social, están siendo más precisas que las de la etapa anterior y de alguna manera nos dirigen en una buena dirección para:

- a) Identificar derechos y deberes de las personas usuarias de los servicios sociales.
- b) Incluir el derecho subjetivo en algunos servicios y prestaciones sociales identificadas, ampliando el derecho reconocido a las personas con dependencia a otras situaciones.
- c) Pronosticar la cartera de servicios e identificar en tres bloques, las prestaciones de servicios sociales: técnicas (o de servicio), económicas (materiales) y tecnológicas.
- d) Proporcionar accesibilidad y cercanía a la ciudadanía en el centro de los criterios de calidad y de las orientaciones para la planificación y la organización. En casi todas las leyes se refleja el derecho a contar con profesionales referentes, en los que la mayoría se sitúan en los servicios sociales de atención primaria. La figura profesional que se precisa normalmente es la del trabajador/a social.

Por último y para concluir con este apartado, siguiendo el mismo documento, es importante destacar que las nuevas leyes afrontan la ordenación de forma distinta, que surgen entre las formulaciones genéricas y las apuestas por el sistema público, integrando a su vez, el concepto de “sistema de responsabilidad pública” en el cual, se introducen diversas formas de cooperación público-privada:

- a) Concertación: reserva y ocupación de plazas para su uso exclusivo por personas cuyo acceso al servicio este asignado por administraciones públicas.
- b) Contratación: para la gestión plena de prestaciones, servicios o centros, para servicios auxiliares o complementarios en centros con carácter público.
- c) Acuerdos marco y convenios de colaboración: normalmente utilizado para la cooperación de administraciones, que se extiende a proporcionar prestaciones y servicios a causa de la iniciativa social, cuando existan razones significativas que justifiquen la no aplicación del régimen de contrato.

2.3.1 Los servicios sociales municipales en Canarias y su contexto social actual

Teniendo en cuenta el apartado anterior, a nivel autonómico vamos a representar en este caso la realidad social que existe en Canarias, analizando las respuestas de los servicios sociales municipales. Para ello, nos vamos a basar únicamente en un informe de investigación elaborado por el Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Las Palmas en el año pasado.

Tal y como refleja este documento, actualmente en Canarias, estamos viviendo una inversión en la pirámide poblacional, donde aumentan las personas mayores de 40 años y disminuye la población joven. La evolución demográfica en los próximos años estará caracterizada por una caída de la natalidad y un progresivo envejecimiento de la población. Esta propensión genera un nuevo escenario que puede influir en el sistema y en los servicios públicos (sistema de pensiones, atención y ayudas a personas ancianas, sistema de dependencia, etc.).

Además, establece que en Canarias más de 163.000 personas están en situación de dependencia, ya que tienen alguna limitación en la actividad diaria (alrededor del 8% de población total de las islas), de las cuales el 65% necesita ayuda y cuidados por otras personas, y de ellas 6.000 aproximadamente no tienen acceso a los mismos. El 42% no tiene reconocimiento oficial de su situación. El índice de dependencia en el total de las islas Canarias es del 40%.

Con respecto a la financiación y el gasto que conlleva, señala que en cuestiones de esfuerzo público se ha producido una reducción del mismo, que es lo realmente afecta en la imposibilidad de que las personas en listas de espera sean atendidas. En cierta medida el sistema de atención a las personas en situación de dependencia está deteriorado, y la causa del mismo es por el recorte de la financiación y además su incumplimiento a nivel estatal, disminución de los 41 millones de euros en el años 2009 a los 23 millones, la cual se ha reducido hasta el 28% de la aportación del gasto total.

De esta manera, el progreso de la financiación que aporta el Gobierno de Canarias al programa para la atención a personas en situación de dependencia ha ido aumentando a lo largo de estos años, alcanzado para 2015 los 96 millones de euros, pero sin duda no es suficiente para dar respuesta y cobertura a toda la población (Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Las Palmas, 2014).

Además, la misma entidad, señala que se habla de colapsos porque las solicitudes aumentan de 1.000 en los últimos años, llegando a un total de 40.617, de las cuales 10.000 (un 25%) no han sido dictaminadas, no se da acceso a nuevas personas usuarias, muchas se encuentran en desatención, se producen largas esperas para recibir las prestaciones a las que tienen derecho, cuando ya se ha reconocido el grado de dependencia, además de varios inconvenientes de los cuales destacamos los siguientes:

- a) Canarias se encuentra a la cola en personas dependientes de concesión suponiendo un 46% sobre el total de solicitudes, mientras que en la media estatal, se encuentra sobre el 13%.
- b) En Canarias más del 51% de personas (12.089 de las 24.174 aproximadamente) con derecho a prestación no la están percibiendo, mientras que la media del estado se sitúa en el 20%, es la Comunidad Autónoma que más personas dependientes con derecho reconocido, están pendientes de atención.
- c) El número de personas beneficiarias de alguna/s prestación/es, se ha visto reducido desde el año 2012, mientras que han aumentado las solicitudes.

Atendiendo al Plan Concertado de prestaciones básicas de los servicios sociales, tal y como ha declarado el Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social de Las Palmas (2014), ha supuesto la construcción y mantenimiento de la red pública en los equipamientos básicos (Centros de servicios sociales), así como también, instrumento de cooperación con las corporaciones locales para que se puedan hacer frente, como administración más próxima a la ciudadanía, las competencias de gestión en materia de servicios sociales, siendo esta la principal fortaleza de los servicios sociales municipales en la que todos los ciudadanos y ciudadanas tienen cerca del municipio donde residen, un trabajador/a social como profesional de referencia y acceso al sistema público de servicios sociales.

De la misma forma destaca, que las situaciones de emergencia social y la atención de necesidades más básicas han aumentado, lo que está generando un colapso de los recursos humanos y materiales. La demanda de atención en los Centros de Servicios Sociales de Canarias ha experimentado en los últimos años un incremento en más del 40%. El hecho, es que la financiación por proyectos ha caído un 9,5% entre 2009 y 2013, por lo tanto, se ha pasado de una financiación total de 68 millones y medio en 2009 a 62 millones en 2013. Este recorte refleja de forma significativa teniendo en cuenta las 80.000 personas más atendidas que en 2009 y la reducción de personal del 20% en este periodo de tiempo, que estos son factores que afectan directamente a la calidad de los servicios y por lo tanto al aumento de la desprotección social.

Así mismo, el total de la financiación del Plan Concertado en el año 2013, se ha invertido alrededor de 29 euros por persona, 5 euros menos que el año 2011. Pues bien,

esta reducción acarrea la desprotección de la ciudadanía y tiende a una recentralización de los servicios, dejando ir uno de los principios básicos del Sistema Público de los Servicios Sociales, como es el acercamiento y proximidad de los recursos y servicios.

Otro factor de gran importancia que señala este documento, es el incumplimiento del Gobierno estatal y del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias, en la distribución de los porcentajes de financiación del Plan Concertado, creando una sobrecarga a los Ayuntamientos de Canarias alcanzando el 80%. Por ello, las prestaciones, según su tipo, aumentan los gastos en la partida de prestaciones económicas (más de 3 millones respecto al año 2009 siendo insuficiente). Sin embargo, descienden de mayor a mejor:

- a) Un 81% en alojamiento alternativo.
- b) Un 42% en apoyo a la unidad de convivencia.
- c) Un 34% en prevención de inserción.
- d) Un 18% en ayuda a domicilio.

Estos recortes, están dejando sin derechos a varios colectivos a causa de la proposición de una política asistencialista, economicista y de desmantelamiento de las prestaciones de las personas en su contexto.

Esta misma entidad, refleja que el número de personas susceptibles de ser atendidas por un profesional, o lo que es lo mismo, la tasa de población por Unidad de Trabajo Social, se sitúa en torno a 16.000 por profesional, multiplicándose prácticamente por seis la tasa recomendada por profesional (3.000 personas). En 2013 se ha atendido en los Centros de Servicios Sociales a 362.935 personas, un tercio de la población que sufre insuficiencia y exclusión social en Canarias, siendo el incremento respecto al año 2007 de 100.000 personas, es decir, un 27% más. Por lo tanto, la tasa de personas atendidas y que han recibido algún tipo de servicio o prestaciones es del 17,13% del total de la población en Canarias.

Con respecto a la tasa de población por trabajador/a social y prestaciones en Canarias, se sitúa en 1.073 personas susceptibles de acudir a los servicios sociales. A la hora de calcularlo con el personal estable, la tasa se eleva a un trabajador/a social por cada 8.171 personas, lo que responde a ser tres veces más de lo recomendado. Esta situación genera por lo tanto, una calidad deficiente en la atención de las personas usuarias

Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Las Palmas (2014).

Con respecto a los Presupuestos Generales del Canarias, esta entidad refleja, que han sufrido una regresión en gastos desde el 2010 al 2015 aproximadamente de 1.300.000.000 €, para situarse en los 6.195.439.130 € para este último año. Esta reducción, repercute en dar respuesta a los derechos básicos en general y en concreto a satisfacer las necesidades de la población más vulnerable. Dentro de este mismo documento, se analiza el apartado de las actuaciones de protección y promoción social (servicios sociales, fomento de empleo y vivienda), en la que hemos observado un recorte del 30% en el año 2010 (en torno a 233 millones de euros, menos). El porcentaje del gasto total de estas acciones respecto al total presupuestado conlleva 8,53 puntos, el mismo que el año 2007 y casi dos puntos menos en el año 2010 y 2011. Por lo tanto, 8 de cada 100 € del presupuesto total de gastos se destinan a estas actuaciones.

Según esta investigación, el Gobierno de Canarias ha realizado esfuerzos, ya que desde el año 2012 el porcentaje de gasto sobre el total presupuestado ha ido creciendo del 4,04% hasta el 4,55 actual, sin embargo, teniendo en cuenta la situación de la demanda social actual, las partidas destinadas a esta materia deberían de corresponderse con dicho diagnóstico, es decir, si aumenta la demanda, se tendrá que aumentar el gasto necesario para cubrirla.

Realizando una comparación de presupuestos para el año 2015 con el ejercicio anterior, según el Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Las Palmas (2014), el proyecto presupuestario reduce el gasto público en 158 millones de euros, una reducción del 2,5% con respecto al año 2014, situándose así en 6.195,4 millones de euros. El Gobierno ha decidido reducir el gasto para lograr el objetivo de déficit potenciando éste sobre las políticas sociales y sobre la lucha contra el desempleo.

Este documento refleja, que el presupuesto para protección social aumenta a 272,3 millones de euros, con un incremento de 9,9 millones (3,8%) con respecto a 2014. Esta situación, no responde a la realidad socio-económica actual, generando consecuencias como: desempleo masivo, aumento de la desigualdad e incremento de la pobreza y exclusión en Canarias.

Respecto al crédito destinado a la Prestación Canaria de Inserción (PCI) para el fomento de la inclusión social, se multiplica en 5 millones, lo que se considera insuficiente teniendo en cuenta la demanda de necesidad de ayuda de las personas que quedan sin ingresos. Una dotación para la PCI de 20 millones en el año 2011 y para el año 2015 se recibió una dotación de 28 millones de euros sabiendo que ha aumentado la demanda Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Las Palmas (2014).

Para finalizar este epígrafe, este informe hace hincapié en el análisis de la evolución de los presupuestos de las Entidades Locales, para así poder entender con mayor claridad las consecuencias de éstos y cómo repercute dentro del ámbito de los servicios sociales. El presupuesto recibido es la base que establece las capacidades en cuanto a recursos disponibles en dicho sistema y hasta qué punto puede dar respuesta a los ciudadanos. Los presupuestos en las Entidades Locales (EE.LL.), no se diferencian demasiado de la evolución tolerada en los últimos años a nivel estatal y autonómico. Siguiendo con la línea marcada de austeridad y con las partidas pendientes de los servicios sociales, la reducción tanto en el presupuesto general como en las partidas destinadas a los servicios sociales, es más enfático.

A modo de concluir esta fundamentación teórica, podemos decir que hay una población demandante de sus derechos sociales que aumenta cada vez más y que difícilmente se pueden proteger. Para ello, los cabildos de las diversas provincias deben comprometer un mayor porcentaje de gasto en el ámbito de los servicios sociales a los presupuestos de dichas entidades.

3. FINALIDAD Y OBJETIVOS

La finalidad de este trabajo ha sido, aproximarnos a la realidad social de los servicios sociales municipales a nivel estatal y autonómico, identificando sus déficits organizativos, estructurales y prestacionales, que afectan de forma significativa, a la atención de la ciudadanía además presentar algunas propuestas o elementos de mejora para la organización de los servicios sociales municipales.

Para ello, hemos pretendido, en un principio, expresar las distintas concepciones de los servicios sociales a lo largo del tiempo hasta la actualidad, para así, identificar la evolución del concepto y saber cómo se perciben actualmente los servicios sociales.

Por otro lado, también hemos querido congregar el marco normativo por el cual está respaldado el Sistema de Servicios Sociales, especialmente los servicios sociales comunitarios o municipales, en el cual se desarrollan sus competencias y prestaciones básicas, para así poder comprobar que las desarrolla correctamente y que las prestaciones mencionadas muestran calidad, tanto en su organización, como en el modo en el que se desarrollan cuando las personas usuarias las reciben.

Posteriormente, nos hemos aproximado a la realidad social que sufren los servicios sociales municipales a nivel estatal y autonómico. Con ello, hemos pretendido representar el déficit de éstos, a nivel organizativo, estructural y prestacional ya que, afecta de forma significativa a la atención de la ciudadanía en estos tiempos, para así posteriormente proponer una mejoría de dichos aspectos.

Finalmente, centrándonos en Canarias, hemos querido hacer un recorrido, basado en datos de una investigación cuantitativa de la situación real y actual de los servicios sociales, donde se muestra la incapacidad que sufren a la hora de dar respuesta a una demanda cada vez más creciente.. Todo esto, a causa de los incumplimientos, dispersiones, recortes y disminuciones en las cuantías presupuestarias destinadas a estas acciones, por parte del Gobierno Estatal y del Gobierno de Canarias.

La principal aportación de elementos de mejora que se han pretendido, va dirigido sobre todo, a los aspectos organizativos de los servicios sociales y que serán dados a conocer en la última parte del trabajo.

A continuación se definen los objetivos pretendidos con este trabajo:

- 1) Conocer la evolución histórica de los servicios sociales.
- 2) Analizar la situación de los servicios sociales de la actualidad y cómo afecta la falta de recursos sociales y económicos a la ciudadanía en Canarias.
- 3) Incorporar algunos elementos de mejora para la organización o estructuras básicas de los servicios sociales municipales.

4. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN

Hemos querido dedicar este apartado a concretar el alcance de los objetivos que se han pretendido. Para ello, se han desarrollado una serie de preguntas que guiarán el análisis que queremos realizar.

A continuación se plantean las preguntas que están relacionadas con los objetivos expuestos en la investigación:

Objetivos de la Investigación	Preguntas Relacionadas
1) Conocer la evolución histórica de los servicios sociales.	¿Cuáles son los cambios de planteamiento y de tipo conceptual que se han dado, en la evolución, los servicios sociales?
2) Analizar la situación de los servicios sociales de la actualidad y cómo afecta la falta de recursos sociales y económicos a la ciudadanía en Canarias.	¿Cuáles son los déficits y las características del funcionamiento actual del sistema de servicios sociales a nivel organizativo y prestacional? ¿Cuáles son los recursos económicos, sociales y humanos con lo que cuenta Canarias en materia de servicios sociales? ¿Qué consecuencias produce y cómo afecta a la población?
3) Incorporar algunos elementos de mejora para la organización o estructuras básicas de los servicios sociales municipales	¿Cómo se puede facilitar el acceso a los servicios sociales y adelgazar las listas de espera? ¿Cómo se podría establecer un referente organizativo básico e integrador de las políticas municipales en las corporaciones locales?

Hemos realizado un análisis a partir de los datos reflejados en toda la documentación consultada, especialmente, en diferentes Informes publicados por la FEMP y el Estudio realizado por el Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Las Palmas donde se describe la realidad de la situación actual de los servicios sociales en Canarias. Se trata de documentos de reciente edición, reseñados en la bibliografía.

Los servicios sociales, como se aprecia en sus antecedentes, ha variado su definición evolutivamente y se han ido introduciendo nuevos aspectos a la vez que se perfeccionaba o se ajustaba su concepción.

Los servicios sociales han pasado de ser un régimen público de seguridad social, ofreciendo asistencia y prestaciones sociales a los ciudadanos que presentaran necesidades, a ser denominados como “servicios sociales” adjudicándoles una identidad propia, abarcando diversos ámbitos de actividad, en conexión con la prevención y la promoción en torno al empleo, vivienda, autonomía personal, etc.... y con competencias atribuidas a los municipios. Sin embargo, aunque se puedan apreciar determinadas diferencias en el concepto de servicios sociales a lo largo de su historia, como se puede deducir de lo anteriormente desarrollado, el concepto de servicios sociales que se ofrece hoy no es muy diferente al que se desarrolló en las leyes de la primera generación. Los servicios sociales se siguen entendiendo como un conjunto de recursos, actividades, prestaciones, programas y equipamientos integrados en la política de bienestar social, que tienen como objetivo mejorar la calidad de vida, el bienestar, la participación ciudadana y la solidaridad. Además, abarcan prevención y tratamiento. Así pues, en tiempos anteriores no se desarrolla de la misma forma el concepto, pero si expresa la misma finalidad. Esto pone en manifiesto, como bien se dice en apartados anteriores, que las leyes no han querido definir los servicios sociales, sino que se han limitado a desarrollar las características instrumentales de dicho sistema.

Pese a ello, desde el punto de vista técnico de los/as profesionales que trabajan en el ámbito, ha habido un esfuerzo por desarrollar conceptualmente las prestaciones básicas así como la ordenación y estructura de las mismas.

No obstante, las prestaciones básicas no están igual de ajustadas en su contexto normativo a nivel social, ni tampoco representadas en todas las leyes autonómicas y otras referencias normativas que se han encargado de desarrollarlas, lo cual, implica una

gran diseminación en el diseño de la estructura y organización de los servicios. Dicha incoherencia normativa y documental ha afectado al funcionamiento, a nivel organizativo, estructural y prestacional.

Esta dispersión existente, se ha incrementado al no contar con un modelo básico de referencia que esclarezca una organización mínima adecuada, que fomente un buen funcionamiento y respuestas eficaces.

Los/as agentes profesionales implicados en el desarrollo e implementación de los servicios sociales municipales, que es el caso que nos ocupa, no han contado con un modelo organizativo operativo en el que adecuar las prestaciones, la sistematización de la información de los usuarios y una gestión eficaz para ponerla a disposición de la ciudadanía, como bien se establece en el respaldo normativo.

Atendiendo a como se estructuran los servicios sociales, la mayoría de las leyes autonómicas coinciden en cómo deben estructurarse (comunitarios o especializados). Los servicios sociales comunitarios tienen como finalidad promover y posibilitar el desarrollo de todos los ciudadanos, orientándoles en lo necesario y al servicio social especializado que más se corresponda a la necesidad sentida y demandada. Teniendo en cuenta ese objetivo, la FEMP ha propuesto, con buen sentido, que ambas estructuras queden integradas y sean denominadas como los servicios sociales “municipales”, en base a su proximidad con los ciudadanos/as, al espacio de desarrollo de las competencias abarcadas y a la asunción de su titularidad.

Así pues, los servicios sociales han progresado hacia un nuevo concepto (municipales), el cual engloba las denominaciones anteriores como; servicios sociales básicos, comunitarios, de atención primaria...etc.

Los servicios sociales municipales, presentan una organización compleja para el desarrollo de las prestaciones básicas de servicios sociales, para llevar a cabo planes y programas sociales y para la prestación de servicios a personas con características comunes. Se han gestionado mejor, los servicios a la hora de responder a las necesidades básicas de la población y aumentando la cantidad y la calidad en las prestaciones (económicas y técnicas) centradas en mejorar el contexto social y ambiental del ciudadano/a.

Con respecto al concepto de las prestaciones básicas, se puede afirmar que estas, se han convertido en las funciones principales de los servicios sociales municipales, hecho este importante, ya que centra y clarifica el papel que tienen que desarrollar y se evitan confusiones en las distintas instituciones. Que estén tan claras las funciones de los servicios sociales, hace que mejore la calidad de las prestaciones desarrolladas así como, de la atención a las personas usuarias. Sin embargo, mientras no se incorpore una estabilidad presupuestaria en la estructura y en la organización, se verá comprometida una respuesta social eficaz.

Existe un acuerdo general entre políticos/as, técnicos/as y expertos/as, sobre la valoración de los obstáculos que se deben superar, pero sin embargo, no hay acuerdo en las propuestas de la tendencia del escenario social actual.

Ante esta situación se proponen algunos elementos de mejora en torno a la organización (servicios públicos continuos), se introducen también elementos muy enfocados al bienestar de los usuario atendidos por los servicios, fomentando la participación de éstos, dando su opinión y por lo tanto, evaluando la percepción de la calidad de dichos servicios. Además, se quiere posibilitar que las personas usuarias puedan optar por un abastecimiento público o privado. Esta inclinación forma parte de la nueva identidad de los servicios sociales municipales, en ella, se tiene más presente al usuario/a y sin duda mejoraría la identificación y la respuesta de las diversas necesidades expresadas y sentidas por los mismos, ya que los agentes implicados se preocuparían por la opinión sobre el servicio recibido, pudiendo de esta forma, mejorar aquellos déficit identificados y lo que es más importante, promover la participación activa de la ciudadanía.

Sin embargo, aunque este enfoque como podemos observar, se encuentra bastante alejado de contextos de pobreza y marginalidad de la intervención social, es difícil erradicar esa concepción social, de que los servicios sociales municipales tienen una capacidad de intervención limitada en cuanto a los derechos sociales y humanos y la calidad de vida de los ciudadanos/as..

Atendiendo a las características de los servicios sociales municipales, según el ámbito normativo, muestran una tarea como hemos visto de “contención”, basados en la estructura, la organización y procesos de prestación de servicios. Estos aspectos, se han visto cada vez más debilitados. Principalmente siguen habiendo pocos recursos

disponibles que les impiden desarrollar las características atribuidas, además de tener como principal freno para progresar, la falta de compromiso entre los distintos niveles de la administración.

Sin embargo, sí se han incorporado aspectos de mejora más centrados en avanzar en la detección de las necesidades presentadas en la comunidad.

Actualmente, existe una falta de identidad percibida de los servicios sociales municipales y del conjunto del sistema de servicios sociales ya que, sus competencias en ocasiones se derivan a otros sistemas sin tener en cuenta los servicios sociales municipales. Además a nivel estructural y organizativo, como hemos podido ver, es un tanto insólito que existan concejalías que gestionan de forma separada atenciones, servicios o programas que pertenecen a una misma área; por lo que nos encontramos, en un mismo ayuntamiento, por ejemplo, una concejalía de servicios sociales, otra para personas mayores, otra para discapacidad, mujeres ...etc.

En los últimos años se han introducido correctivos en las denominaciones de algunas áreas, por ejemplo, “Promoción para la igualdad entre hombres y mujeres” pero coexisten con las divisiones de los planteamientos antiguos.

Con respecto a la realidad actual de los servicios sociales municipales, se nos explican los problemas de hoy. Éstos se basan en la presencia de un déficit organizativo (coordinación interna, lento, burocratizado...), carencias en las estructuras básicas y la sensación de estar impuestos a otros niveles, sistemas o grupos de interés. También conlleva relevancia los progresos obtenidos, los cuales abarcan una mejora en los derechos de la ciudadanía a la protección social, unos servicios sociales municipales que desarrollan continuamente competencias en materia social y mayor profesionalidad en red.

En los servicios sociales municipales se puede observar por lo tanto, que han progresado estructuralmente, ya que logran financiación por parte del Plan Concertado y otras fuentes a la que se unen programas y servicios, pero sin embargo, existen problemas en la estructura de la atención primaria ya que, sus servicios también se desarrollan en la atención especializada, lo cual, hace más complejo el acceso de la ciudadanía a servicios, teniendo limitadas muchas veces, las oportunidades. Se debe por lo tanto, dar prioridad al fortalecimiento de la estructura de una atención primaria

donde los programas sean orientados por dicha estructura sin duplicar las prestaciones, y así clarificar las expectativas de las personas usuarias.

La imagen pública de los servicios sociales municipales es importante y debe ser una prioridad ante la ciudadanía. Como hemos dicho anteriormente, esta imagen se percibe socialmente en relación con diversas limitaciones. Sin embargo, las ONGs dan una imagen social distinta y positiva.

Tendríamos que preguntarnos por qué que las ONGs tienen unos servicios altamente valorados por la sociedad, logrando además, esa percepción social progresivamente a la alza, cuando sus equipamientos, su financiación y el modo de funcionamiento parten de políticas sociales con presupuesto público, entre otras fuentes de financiación (cajas de ahorros, fundaciones de bancos empresas privadas...).

Así pues, los servicios sociales son conocidos parcialmente por la población y el mensaje que debe transmitir de los servicios sociales municipales, es que han tenido un largo y lento periodo de crecimiento, basado en las buenas prácticas y en la evolución de dotación de recursos, teniendo presente una cultura y una visión de un futuro, mejor.

Frente a estas situaciones, hay que tener en cuenta que vivimos en una sociedad con mucha ciudadanía empobrecida y vulnerable, en la que hay que fortalecer unos servicios sociales municipales que hagan frente a los problemas actuales de forma integral, que promuevan la solidaridad y la participación social y que sea visible en todas las segmentaciones funcionales; que proporcionen respuestas personalizadas, preventivas y comunitarias y que incorporen la iniciativa social organizada, para dignificar una presencia coherente en su papel de servicios sociales municipales, cercanos a la ciudadanía.

Centrándonos en este caso a nivel autonómico, la realidad de los servicios sociales en Canarias es bastante alarmante. La reducción presupuestaria ha sido muy significativa, a partir de año 2008, por lo tanto, los recursos sociales y económicos con los que se cuenta son insuficientes para atender a una población muy castigada por la crisis, especialmente dura en este territorio, por la caída del modelo económico, tan dependiente del sector de la construcción y las ramas que arrastró en su desmoronamiento.

El índice de las personas en situación de dependencia en Canarias es bastante alto, y la financiación que le corresponde se ha reducido, provocando unas enormes listas de espera. Este hecho hace que Canarias se encuentre a la cola en la atención de personas pendientes de recibir la resolución de reconocimiento de dependencia y que más de la mitad de la población que ya la ha recibido, aún están pendientes de percibir la/s prestación/es a la/s que tienen derecho. Por lo tanto, existe una evidencia de que hay un deterioro en el sistema de atención a las personas en situación de dependencia y que se tienen dificultades para dar respuesta y cobertura a las necesidades de toda esta población.

Frente a estas situaciones y otras de índole similar, las situaciones de emergencia social y la demanda de atención a las necesidades más básicas han aumentado, a la vez que ha disminuido la financiación del Plan Concertado que atiende dichas necesidades, a través de la atención de sus profesionales. La disminución de la financiación ha sido debida al incumplimiento en la aportación de la administración estatal, sobre todo. Esto refleja daños en la calidad de los servicios desprotegiendo a la ciudadanía e incumpliendo los principios básicos de acercamiento y proximidad de los recursos profesionales y servicios. Por lo tanto, se puede observar que estos aspectos afectan directamente a la población, sobre todo aquella que ha sido más castigada por la crisis.

Teniendo en cuenta esta situación, se entiende la saturación y el síndrome de burnout, acompañado de cierta frustración por la que están atravesando los y las profesionales de los servicios sociales municipales, ya que han aumentado considerablemente la cantidad de atenciones y ha disminuido el número de profesionales, a la vez que se han recortado las prestaciones sociales.

Las prestaciones económicas y sociales de tipo material, han sufrido grandes recortes en cuantías y en destino, mientras que las personas vulnerables necesitadas de cubrir necesidades básicas aumentan cada vez más.

Los presupuestos generales del Gobierno de Canarias, como hemos señalado, en el apartado de servicios sociales y promoción social, han aumentado débilmente, pero sin embargo, las partidas destinadas no pueden cubrir la demanda social actual, ya que no se tiene en cuenta la realidad de los problemas que se viven en el escenario social. Además, el presupuesto que fue destinado a protección social, sigue prácticamente estancado como en el año 2014, lo cual, no aporta respuestas a la realidad socio-

económica actual de Canarias, creando desempleo, desigualdad, aumento de la pobreza y exclusión.

Es importante tener en cuenta la Prestación Canaria de Inserción. Ésta presenta, un recorte presupuestario y la cantidad destinada para la misma no cubre la demanda que existe, tratándose de personas que se quedan sin ingresos. Esta demanda desgraciadamente aumenta cada vez más y no hay una respuesta eficaz. Es un tanto incoherente que se establezca una prestación para combatir situaciones de emergencia, y lo ocurrido es que la propia tramitación ha dispuesto reglamentariamente de cinco meses para su aprobación. Últimamente, dada la presión ejercida por los Colegios profesionales de Trabajo Social y otros agentes sociales, el tiempo de tramitación y resolución se ha reducido a tres meses en la nueva regulación que ha sufrido; todo ello sin contar el tiempo de las listas de espera que existen en los servicios sociales, para iniciar un expediente, al que habría que añadirse a los tres meses de tramitación

Por último, hemos de decir que el presupuesto de las corporaciones locales es el instrumento que permite a los servicios sociales tener unas capacidades u otras de recursos disponibles y el grado de respuesta que puede dar a la ciudadanía. Al verse reducidos, los servicios sociales municipales, claramente han priorizado las ayudas de emergencia social para atender las necesidades básicas.

Finalizando con el análisis de aquellos rasgos fundamentales que dan respuesta a los objetivos de este estudio, hemos de resaltar por último, la relevancia de los datos vertidos en este trabajo, extraídos entre otros y sobretodo de dos de los documentos principales consultados, que han contado a su vez con la participación de todos los actores sociales presentes en la realidad de los servicios sociales a nivel nacional y a nivel del territorio canario, como es el caso de políticos/as, profesionales y expertos/as temáticos.

Por último también se ha de expresar que quien suscribe este trabajo, que ha realizado sus prácticas externas en los servicios sociales municipales del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, coincide plenamente con la descripción de cuanto se ha plasmado en torno a la actualidad de los servicios Sociales en Canarias.

5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.

5.1 Conclusiones.

Los servicios sociales municipales presentan diversos déficits organizativos, estructurales y prestacionales, además de la insuficiente financiación que podría ser la causa principal, aunque no la única, de todos sus males.

Históricamente, los servicios sociales en general, han disfrutado de una mayor o menor sensibilidad política, al amparo de las ideologías que han estado detrás de los diferentes gobiernos, sobre todo en lo que se refiere a actuaciones de prevención y promoción social. Es aquí, donde han sido más evidentes, las diferencias ideológicas que han dado lugar a un menor o mayor desarrollo en las políticas sociales y en sus contenidos de diferente alcance, a lo largo del tiempo, hasta llegar a nuestros días

No obstante ha habido una evolución positiva en la dotación de recursos y en los conceptos prestacionales, así como en la integración de aquellos servicios más cercanos a la ciudadanía, en lo que podemos denominar como los servicios sociales municipales.

En estos momentos, en los que estamos atravesando por una crisis de la financiación gubernamental, apenas queda margen de maniobra para apuntar, más allá de una atención asistencial que cubra las necesidades básicas de la población y mantener una cuotas mínimas de atenciones especializadas, en áreas de familia e infancia, por tratarse de un área que aún tiene cierta protección legislativa, sobre todo en lo que se refiere a la protección y amparo de la infancia.

Los servicios prestados a la población son insuficientes y muchas veces poco dotados del equipamiento necesario, baja calidad en la prestación, lentos, desorganizados...etc., lo cual, tiene repercusiones muy negativas en la atención a la ciudadanía.

En el caso en Canarias, se ha visto reflejada también, una evolución y desarrollo de los servicios sociales muy desigual, a lo largo de las diferentes legislaturas políticas, dependiendo de las sensibilidades que han mostrado frente a las situaciones de desigualdad y justicia social.

En estos momentos requiere bastante atención, la lentitud, el exceso de burocratización y las otras deficiencias en los procesos que se están dando en atenciones de largo alcance y de sustento mínimo para cubrir necesidades básicas, como son la prestación

canaria de inserción y el acceso a las prestaciones de la Ley de promoción de la autonomía y atención a la personas dependientes.

Los servicios sociales municipales tienen atribuidas, una serie de obligaciones y de competencias, como hemos podido observar, que en muchas ocasiones no pueden llevarse a cabo, debido a su falta de financiación que da lugar también a una inestable estructura y organización.

Por otro lado, se ha de considerar la necesidad de aproximación y cercanía de los usuarios/as con los servicios sociales municipales, en sus dos niveles de actuación y la importancia de la imagen social de los mismos.

En líneas generales en los servicios sociales municipales, la atención próxima a los ciudadanos está siendo un escenario bastante desolador, cuando la dura crisis se representa en caras, nombres y personas o familias concretas, que poseen deudas de alquiler, o que han sido desahuciados, o que se les ha cortado el suministro de electricidad, e incluso el del agua, que no poseen alimentos suficientes para los menores, cuando ha concluido el curso escolar y con el cierre de sus comedores, etc.

Son personas y familias que en la atención próxima, son conocidas por los/as profesionales que allí trabajan, prácticamente, se sabe casi todo de ellos/as, sus nombres sus apellidos y dónde y cómo viven, es entonces cuando se endurece la atención profesional, que repercute también en la calidad ambiental, laboral y personal de los/as profesionales.

La población demanda sus derechos y lo hace cada vez con más fuerza, conciencia y frecuencia, por ello, debe ser escuchada y hacerla participe en la evaluación y estudios de calidad de los servicios que reciben así como, en las sugerencias o alternativas de mejoras que puedan percibir.

Desde luego, tanto los/as profesionales como la población atendida y la ciudadanía en general, deben ir de la mano reivindicando mejoras en una atención digna y lo suficientemente equipada, para afrontar las desigualdades sociales.

Por último, la autora de este trabajo, quiere aprovechar este espacio final, para expresar que estudiar Grado en Trabajo Social le ha supuesto una evolución personal basada en adquisición de una mayor madurez y experiencia vital.

Mayor madurez, porque en determinados aspectos del entorno personal, de un modo distinto, se aprende a asumir responsabilidades, a tomar decisiones teniendo en cuenta las consecuencias, a entender la realidad social en la que vivimos y a mejorar la relación con los demás, entre otras cosas.

Mayor experiencia vital, porque en la realización de las prácticas externas, quien suscribe, ha comprendido verdaderamente en qué consiste el Trabajo Social, ampliando el foco de su percepción de la vida y depurando muchos prejuicios sociales. Ha aprendido a ser más humilde y mejor persona. También se aprende a trabajar en equipo, a comunicarse correctamente y a sentirse realizada como persona.

Por último, elaborar este Trabajo de Fin de Grado (TFG) en particular, ha influido a nivel personal en la autora de este trabajo, porque ha conocido las consecuencias que produce un mal funcionamiento de los servicios sociales y se ha motivado para seguir investigando sobre el tema e innovar en su mejora.

También quien suscribe ha mejorado la comprensión lectora, la expresión escrita, la metodología para elaborar un proyecto y las habilidades de comunicación verbal y no verbal. A nivel formativo, se siente motivada para seguir formándose en torno a temas similares.

Y a nivel profesional, este TFG le ha hecho reflexionar en varias ocasiones, sobre el grado de complejidad que conlleva el desarrollo del ejercicio profesional en los servicios sociales municipales y cómo se sentiría, siendo una trabajadora social en un futuro, en una Unidad de Trabajo Social.

Todas estas reflexiones han conducido a una mayor motivación por querer desarrollar la profesión, preferiblemente en el la corporaciones locales o por lo menos, en ámbitos que posibiliten la atención directa y se encuentren muy próximos a la ciudadanía en general.

5.2 Propuestas.

Una vez desarrollado el análisis y discusión que hemos elaborado, así como las principales conclusiones expuestas en sus correspondientes apartados, este es el momento de exponer algunas propuestas de mejora en los aspectos organizativos de los servicios sociales.

Uno de los objetivos perseguidos en este trabajo, estaba orientado a introducir algunos elementos para mejorar la organización y estructuras básicas de los servicios sociales municipales. Pues bien, a continuación, presentamos dos propuestas de mejora que consideramos adecuadas para lograr lo pretendido y mejorar esos aspectos deficitarios que limitan a su vez, a que los servicios sociales municipales respondan de forma eficaz y eficiente.

Las propuestas que a continuación se describen, son aplicables a nivel municipal y se adaptan a la realidad que experimentamos.

a) Creación de los Servicios de Atención Inmediata (SAI).

El SAI puede ser entendido, como un servicio que permite facilitar o resolver los trámites más demandados por los ciudadanos, hoy en día. Partiendo de la comprensión de esta definición, se podría introducir este tipo de servicio dentro de los servicios sociales municipales.

El objetivo que se pretende con este sistema, es que los usuarios puedan acceder y relacionarse con la Administración de una manera menos compleja y más directa y ágil, con la ventaja de que puedan evitar desplazamientos innecesarios, permitiéndoles ahorrar tiempo y dinero. El perfil de usuarios/as destinatarios/as sería preferiblemente el de nuevos/as usuarios/as o nuevas demandas.

De otra parte, este Servicio podría depurar la lista de espera para valorar previamente qué demandas pueden resolver los servicios sociales y cuáles han de derivarse o contenerse. Lo cierto es que muchos usuarios/as, después de soportar un tiempo de espera considerable para ser atendido/a, cuando por fin les llega el momento de su atención y valoración, resulta que la demanda que presentan, no la resuelven los servicios sociales, sino otro organismo, o bien no hay resolución para la misma.

En el caso de que hubiera resolución en el propio centro o en otros recursos, se le orientaría acerca de la documentación que tendrían que recabar para aminorar el número de consultas de valoración y tramitación.

Este Servicio permitiría dos modalidades:

- SAI presencial, en la que el nuevo usuario/a o nueva demanda es atendido directamente por un/a trabajador/a social disponible para ello, en centro de servicios sociales.
- SAI telefónico, a través un sistema de línea telefónica y/o informática, adaptadas en lo necesario, en el que serán responsables uno u dos trabajadores/as sociales, dependiendo de la población que es atendida por los servicios sociales. Aunque se entiende que la línea informática podría sacrificarse (no la telefónica), ya que, prácticamente todos los ayuntamientos están inmersos en procesos de modernización introduciendo las nuevas tecnologías para proveer información y la atención de trámites a la ciudadanía y con el apoyo de los cabildos insulares, en el caso de Canarias.

Los profesionales, estarían permanentemente a la atención de dicha línea y deben atender básicamente a trámites que no requieran, ni la presencia de los usuarios/as (más allá de recoger las firmas), ni la necesidad profesional de intervenir con los mismos.

Cuando el usuario/a llama para solicitar cita con el trabajador/a social, se le pediría que detallase (mediante la pulsación de una tecla del teléfono), sí se debe a una petición de información, que no requiera su desplazamiento. En su caso, se derivaría la llamada de forma inmediata al SAI y se atendería al usuario por esa vía. De este modo, las listas de espera se despejan, ya que, un usuario/a que sólo necesita 10 minutos de atención, está derivado a otro servicio, y no le quita la posibilidad de pedir cita, a otra persona que requiere un mayor tiempo de valoración e intervención.

Por otro lado, este servicio debe estar disponible para la población, mínimo 11 horas (desde las 9.00 h. hasta las 19.00 h.), así se podría aliviar la demanda social, lo cual podría rebajar la presión asistencial (presencial) y colaborar con la reducción del estrés, de los profesionales que atienden a los usuarios/as, que tanto daño hacen a la motivación profesional.

Entre los servicios a atender por este sistema, en sus dos modalidades, de cara a la población, podrían considerarse los siguientes:

- Necesidad de recibir información y orientación sobre prestaciones o ayudas económicas y técnicas.

- Información sobre el proceso de tramitación y documentación requerida en caso del cumplimiento de requisitos de alguna/s de ellas.

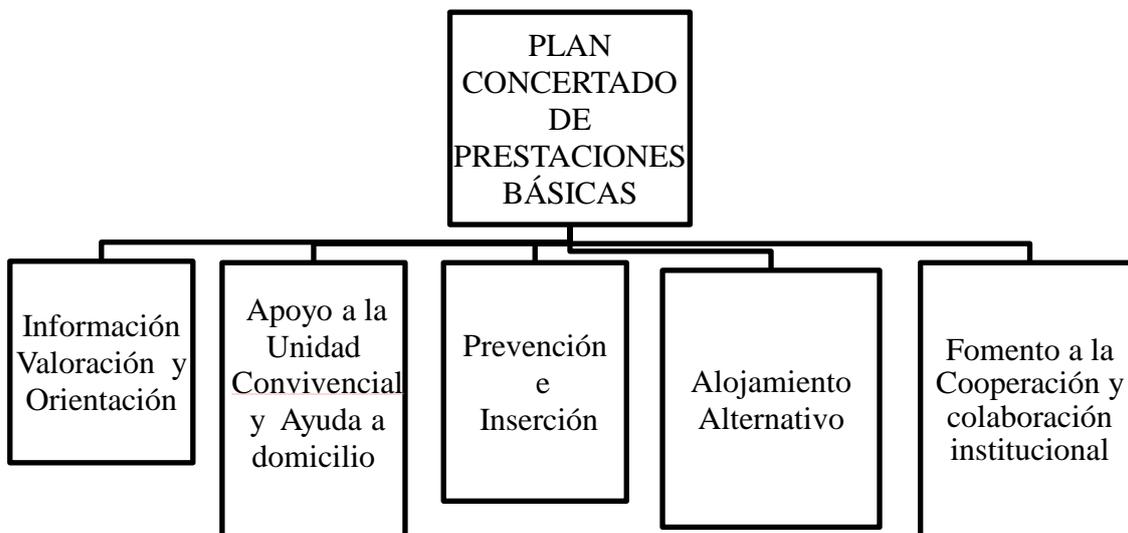
Esta es la propuesta que definida a grandes rasgos, podría someterse a mayor estudio, allí donde se considere para su implantación dentro del funcionamiento de los centros de servicios sociales.

b) Establecer un referente básico para la organización y planificación de los servicios sociales en las corporaciones locales.

Ya hemos aludido en el marco teórico, la diversidad de planteamientos organizativos existentes en los servicios sociales de las corporaciones locales, hasta el punto de encontrarnos con áreas tradicionalmente atendidas por los servicios sociales, en manos de concejalías diferentes y acompañadas, muchas veces, por otras áreas residuales que nada tienen que con los servicios sociales.

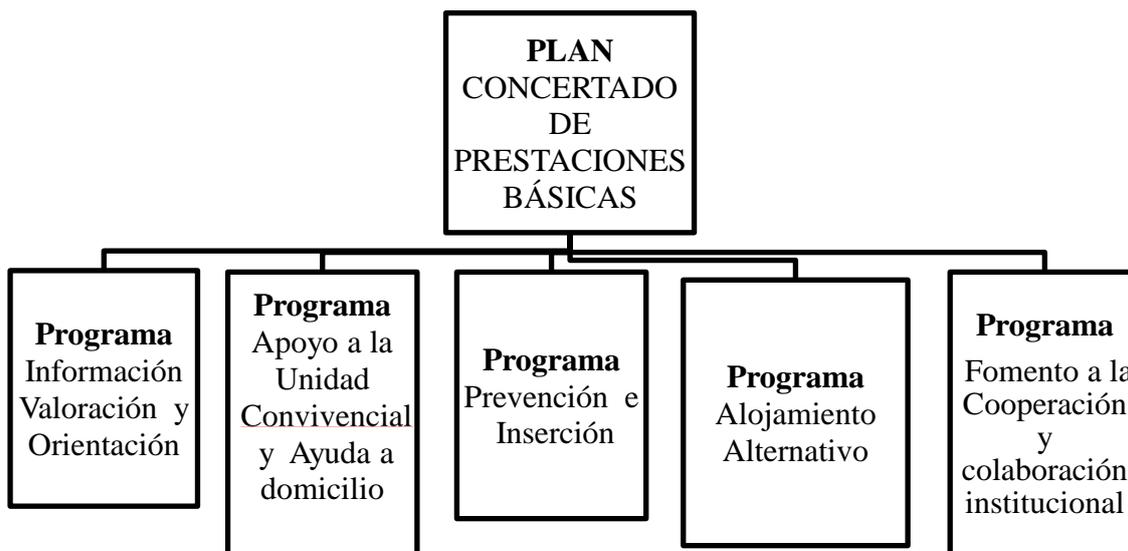
La propuesta que aquí, humildemente se plantea, es la de tener en cuenta las prestaciones básicas del Plan Concertado que ya existen, como referente básico en todas las corporaciones locales, para desarrollar a través de ellas los diferentes, programas y proyectos en su dimensión de áreas, sectores. (Véase la siguiente ilustración, de elaboración propia).

Ilustración N° 1. Prestaciones actuales del Plan Concertado de prestaciones Básicas.



Se propone darle un tratamiento al plan concertado como Plan, que es y común en todo territorio nacional, el eje principal desde el cual se desprendan las prestaciones básicas reconvertidas en Programas, atendiendo a los diferentes niveles que operan en la planificación. (Véase la siguiente ilustración, de elaboración propia).

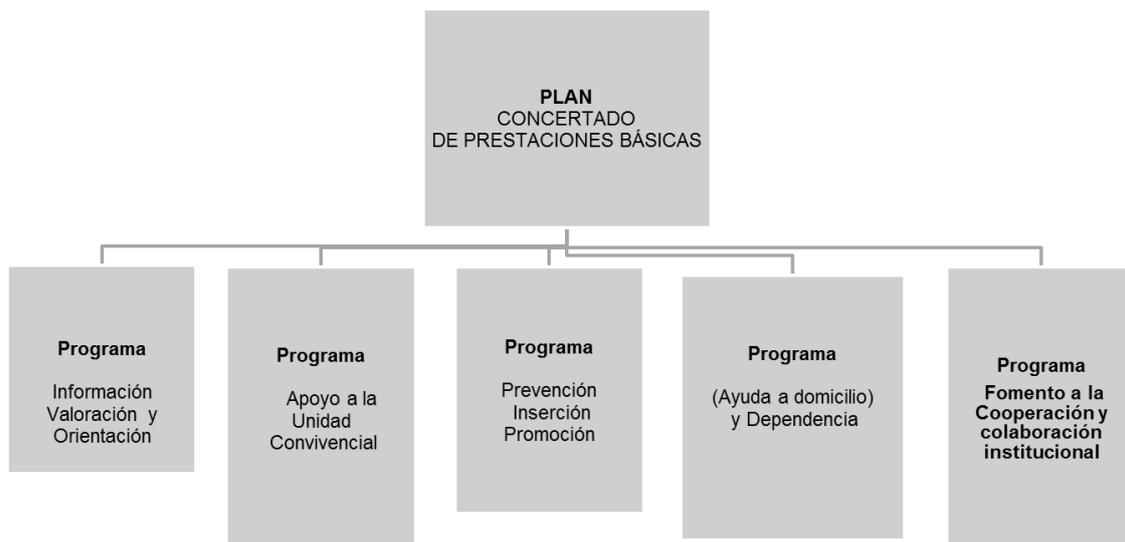
Ilustración N° 2. Reconversión de las Prestaciones actuales del Plan Concertado en Programas.



A partir de este referente básico que estaría reflejado en todas las corporaciones locales, habría que encuadrar los proyectos sociales en dichos programas (prestaciones básicas). Las prestaciones básicas, definidas ahora como Programas en esta propuesta, tienen una definición conceptual lo suficientemente amplia, al igual que su extensión, en todo territorio español, como para darles el atributo de referente básico generalizable a todas las corporaciones locales.

Habría que extender apenas el alcance de la prestación de Prevención e Inserción, añadiendo la “Promoción” y reunificar la prestación de Ayuda a Domicilio, añadiendo determinadas prestaciones de “Dependencia” cuya Ley reguladora apareció posteriormente a la creación del Plan Concertado de prestaciones básicas. (Véase la siguiente ilustración, de elaboración propia).

Ilustración N° 3. Adecuación de la reconversión de las prestaciones en Programas.



La ayuda a domicilio habría que mencionarla diferenciadamente, mientras su gestión no esté del todo integrada en la prestación de ayuda a domicilio perteneciente a la Ley de Promoción a la Autonomía y Atención a las Personas Dependientes; mientras que el resto de las prestaciones de esta misma Ley se distribuirán en los programas afines a su naturaleza, ya sea reforzando más la promoción de la autonomía, con lo cual se

encuadrarían en el Programa de Promoción, junto a la Prevención e Inserción o en el otro caso, de la atención a los dependientes, quedarían encuadradas en el Programa de Ayuda a domicilio y Dependencia. Este Programa tendría un carácter, marcadamente sociosanitario. (Véanse las siguientes ilustraciones, de elaboración propia).

Ilustración N° 4. Desarrollo de la prestación/ Programa de Ayuda a domicilio y Dependencia.



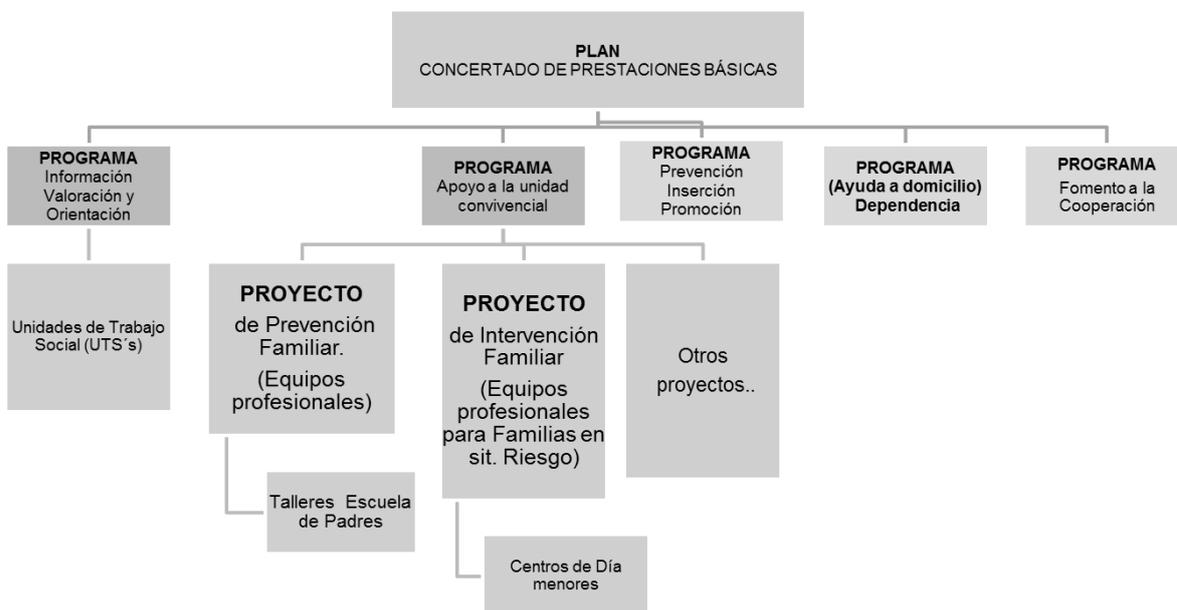
Ilustración N° 5. Desarrollo de la prestación/ Programa de Prevención, Inserción y Promoción.



De esta manera logramos vertebrar las prestaciones de la Ley 39/2006, de Promoción a la Autonomía y Atención a las Personas en situación de Dependencia, al Sistema de Público de Servicios Sociales, y no al contrario, ni de forma independiente.

Respecto al desarrollo de las prestaciones/Programas restantes; las unidades de trabajo social, como puerta de entrada al sistema (preferiblemente), estarían vinculadas al Programa de Información, valoración e inserción, y los equipos de atención a la familia y a la infancia, estarían vinculados al programa de Apoyo a la unidad familiar. A ser posible, diferenciando dos niveles de atención: el de prevención familiar y el de intervención familiar, más ligado a las familias de mayor riesgo social. (Véase la siguiente ilustración, de elaboración propia).

Ilustración N° 6. Desarrollo de las prestaciones/ Programas de Apoyo a la Unidad Convivencia y el de Información, Valoración y Orientación.



Esta es la manera de aportar, en grandes rasgos y sometida a un mayor estudio, una factible organización de los Servicios Sociales Municipales, partiendo del planteamiento que ya existe y adecuándolo conceptualmente para lograr un alcance integrado de todas las grandes prestaciones que existen ahora mismo en el sistema público de servicios sociales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- Arias, A. Guillén, E. Pérez, D. de Lucas, F. de la Cueva, M., (2004). La definición de los servicios sociales en las leyes de servicios sociales de “primera” y “segunda generación” en España. *Revista de Trabajo Social*. Vol. 4 (p-513). Disponible en: <http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/186/b15139463.pdf?sequence=1>
- Casado, D. y Fantova, F., (2007). *Perfeccionamiento de los Servicios Sociales en España. Informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia*. Madrid: Cáritas española editores.
- Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de las Palmas, (2014). *Investigación sobre la situación de los Servicios Sociales en Canarias*. Las Palmas de Gran Canaria: Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de las Palmas
- Consejería de Empleo y Asuntos Sociales, (2009). *Plan General de Servicios Sociales de Canarias*. Tenerife: Viceconsejería de Asuntos Sociales.
- Constitución Española, de 29 de diciembre de 1978. Boletín Oficial del Estado. N° 311.
- Federación Española de Municipios y Provincias, (2009). *Propuesta para la configuración de un modelo actualizado de Servicios Sociales Municipales*. Madrid: FEMP.
- García, G. y J.M. Ramírez., (2001). *Imagen y comunicación en temas sociales*. Zaragoza: Certeza.
- IMSERSO, (2011). *Envejecimiento Activo*. Madrid: Estugraf Impresores. Disponible en : http://www.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/8088_8089_libroblancoenv.pdf
- Ley 7/85 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Boletín Oficial del Estado, N° 80.
- Ley 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales. Boletín Oficial de Canarias. N°56.
- Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma de la ley orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias. Boletín Oficial de Canarias. N°006.

- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y Consejerías Autonómicas de Asuntos Sociales, (1997). *Definición Conceptual y Operativa de la Prestaciones Básicas*. Madrid: Subdirección General de Publicaciones.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Secretaría General de Asuntos Sociales, (1999). *Catálogo de Prestaciones de Servicios Sociales de Atención Primaria*. Madrid: Subdirección General de Publicaciones.
- Pulido, M., (2006). Servicios Sociales Comunitarios. En Santana, J.D. (coord.) *Manual de prácticas de trabajo social*. (233-255). Tenerife: Bencomo.
- Subirat, J., (2008). *Los servicios sociales de atención primaria ante el cambio social*. Madrid: Ministerio de Educación Política Social y Deportes.