

**LOS SERVICIOS SOCIALES DEL SIGLO XXI EN EL MUNDO  
RURAL LEONÉS**

**TWENTY-FIRST CENTURY SOCIAL SERVICES IN THE  
LEONESE RURAL WORLD**

**M<sup>a</sup> Jesús Domínguez Pachón\*, M<sup>a</sup> Rosario Prieto Morera\*\*, Agustín  
Rodríguez Esteban\*\*\***

Equipo de Investigación

Beca de Investigación Colegio Oficial de Trabajo Social  
León

---

**RESUMEN**

La presentación del estudio realizada por el equipo de investigación, pone de relieve el encuadre general del mismo resaltando además de la metodología, algunas de las líneas desarrolladas entre ellas la caracterización del mundo rural leonés, los servicios sociales contextualizados por zonas de acción social, se pone de relieve además los resultados del estudio sobre calidad percibida, por los profesionales y los usuarios, de los servicios sociales de atención primaria y algunas conclusiones.

**PALABRAS CLAVE:** Medio rural, sostenibilidad, metodología, Servicios de protección, Servicios sociales, Zonas y áreas de acción social, calidad percibida.

**ABSTRACT**

The presentation of this paper, carried out by its research team, highlights its general framework as well as its methodology and some of the lines followed. Among them is the characterisation of the Leonese rural world, and its social services contextualised according to the various social action areas. The paper also deals with the results of the study concerning the quality of the primary care social services as perceived by professionals and users and some conclusions.

**KEYWORDS:** Rural areas, Sustainability, Methodology, Protection services, Social services, Social policy areas, Quality perceived.

---

**Correspondencia:** email: \*mdomp@unileon.es; \*\*mrprim@unileon.es; \*\*\*arode@unileon.es

## 1.- Introducción

La convocatoria que propició la realización del estudio<sup>1</sup> marcaba pautas respecto a la finalidad y al contenido que requerían dirigir la atención a realidades globales y complejas; se trataba de conocer las características de la provincia de León respecto al territorio, la población y otros rasgos relacionados con la pobreza, la exclusión social y los servicios sociales de la provincia de León que sirviera de contexto global; las características del ámbito rural leonés, atendiendo a los cambios que afectan el desarrollo rural sostenible y las dinámicas de los grupos de acción local. Los datos relevantes del ámbito rural comprendían el territorio extensión organización, densidad, población, habitantes y su distribución por sexos y edad, despoblación, envejecimiento, sobre-envejecimiento, empleo, etc. en sus municipios y en las zonas de acción social; Los pasos dados en el desarrollo de la normativa de los servicios en Castilla y León, sus características, así como su plasmación e incidencia en los servicios sociales básicos y específicos en la provincia de León.

La propuesta aprobada incluía también la percepción de los profesionales, que prestan atención directa en los servicios sociales básicos, sobre necesidades, demandas y prestaciones en su zona; la percepción que los usuarios, perceptores de prestaciones y residentes locales, tienen de los servicios sociales básicos de su zona; la realidad que caracteriza a cada una de las zonas de acción social del ámbito rural leonés con relación al territorio, población, demandas de empleo, servicios de protección social, servicios sociales básicos y específicos.

El punto de partida se orientaba hacia los aspectos más directamente vinculados con la dimensión social del territorio rural leonés, sus condicionantes ecológicos, demográficos, económicos y sociales, la evolución de la estructura por edades, efectos sobre los niveles de bienestar de los distintos colectivos de

---

<sup>1</sup> El estudio es fruto de la Convocatoria abierta por el Colegio profesional de León, con la financiación de Caja España en abril de 2.010, con el objetivo de obtener elementos de conocimiento actualizados del medio rural leonés - sobre su territorio, población, necesidades y servicios - que sirvieran a la mejor comprensión de los servicios sociales y su función en el medio rural, como base para la formulación de propuestas y sugerencias que contribuyan a mejorar la calidad de sus respuestas

atención, con relación a los servicios sociales, sanitarios y educativos. Una atención especial se dirigía al colectivo de mayores, cuantitativamente relevante, respecto al conjunto de la población, sus repercusiones en la familia y en la situación económica de los ancianos, resaltar aspectos no económicos: movilidad espacial, auto percepción del estado de salud, ocio, hábitos culturales, solidaridad, soledad y la red de servicios existentes en torno a las zonas de acción social.

El estudio se organizó atendiendo a los siguientes criterios:

- *Proximidad*: acercamiento al contexto donde se desenvuelve la vida de la población
- *Integración territorial funcional*: en coordinación y colaboración con aquellos otros servicios y sistemas que también tienen por objeto la consecución de mayores cotas de bienestar social, y especialmente con los de educación, empleo, y con el sistema sanitario
- *Accesibilidad a los recursos*: pues refleja uno de los indicadores más significativos de pobreza y exclusión social. Incluye también los conceptos de distancia y dispersión.
- *Aplicabilidad*: referido a la utilidad de los resultados del estudio.

Finalmente el contenido global del estudio quedó conformado en cinco partes que en líneas generales comprenden: Metodología, definición de conceptos, Marcos teóricos contextuales; Resultados de la investigación especificados para cada uno de los dominios; Caracterización de las áreas y zonas de Acción social; Conclusiones y propuestas.

A continuación se ofrece una síntesis del estudio resaltando algunos aspectos del mismo. El desarrollo se organiza en tres bloques: Metodología: Recogida, tratamiento y análisis de datos estadísticos a cargo de D. Agustín Rodríguez Esteban; el trabajo de investigación de los servicios sociales a cargo de Dña. María Rosario Prieto Morera; calidad percibida de los servicios y conclusiones y sugerencias a cargo de Dña María Jesús Domínguez Pachón.

## **1.- Metodología: recogida, tratamiento y análisis de datos estadísticos**

Dado que uno de los objetivos del estudio era presentar una fotografía precisa y diferenciada de la realidad sociodemográfica, laboral y relativa al bienestar social, el equipo de investigación se planteó la necesidad de ofrecer la información de la manera más desagregada posible ofreciendo datos de cada uno de los municipios de la Provincia, a pesar de la dificultad que esto supone (hay un total de 208 ayuntamientos), para, a partir de ahí, mostrar los resultados a otros niveles: áreas funcionales y zonas de acción social.

### ***1.1.- Selección y recogida de datos***

Para la selección y recogida de datos se identificaron los municipios de menos de 20.000 habitantes de la provincia leonesa, lo que excluía a León capital, San Andrés del Rabanedo y Ponferrada. Los ámbitos de información y las bases de datos seleccionadas fueron:

- *Información demográfica:* Los datos demográficos (población total y distribución por edad y sexo) se obtuvieron a partir de la página web oficial del Instituto Nacional de Estadística (INE)<sup>2</sup>, utilizando la explotación estadística del padrón continuo y tomando los datos por municipios relativos al 1 de Enero de 2012.
- *Migraciones:* Los datos sobre número de inmigrantes por municipio fueron seleccionados igualmente de la base de datos del INE tomando como referencia el padrón continuo con fecha de 1 de Enero de 2012.
- *Situación Laboral:* Para el estudio de la situación laboral de los residentes en los municipios de la provincia se ha utilizado como fuente de información, la base de datos del Portal de Empleo en Castilla y León (<http://www.empleo.jcyl.es>), concretamente los datos relativos a los demandantes de empleo por sexo/edad/actividad en Enero de 2012, recogiendo, como variable de análisis, las demandas de empleo.

---

<sup>2</sup> [www.ine.es](http://www.ine.es)

- *Servicios Sociales*: Sin duda, esta era la variable de mayor interés en el estudio, por lo que para ofrecer una visión lo más exacta posible de la realidad en la Provincia se tomaron los datos del Sistema de Acceso Unificado a los Servicios Sociales (SAUSS)<sup>3</sup> correspondientes al año 2012, obteniendo información del perfil de los usuarios (sexo y edad), colectivo de referencia y prestaciones de cada una de las 25 zonas de acción social (no se consideró necesario desagregar la información por municipios, dado que se obtendrían cifras muy reducidas, escasamente significativas y que podrían generar problemas de confidencialidad). Se utilizó como base, la matriz prestaciones por sector de referencia que incluye datos relativos al número de prestaciones de cada tipología según prestaciones de 2º nivel para cada uno de los colectivos o sector de referencia en cada Zona de Acción Social. Estos datos desagregados fueron recodificados para obtener una tabla del número de prestaciones de 1º Nivel (según el árbol de prestaciones que recoge el SAUSS) en cada Zona de Acción Social. La información relativa al perfil de usuarios (edad y sexo) y sector de referencia se mantuvo de acuerdo a la estructura original.

Otras bases de datos consultadas para obtener información de carácter más global o relativa a centros y servicios fueron:

|   |  |
|---|--|
| <p>Web del Ministerio de Sanidad, Servicios sociales e Igualdad:<br/> <a href="http://www.msssi.gob.es/">http://www.msssi.gob.es/</a> y de la Junta de Castilla y León correspondientes a las Consejerías de Educación y Salud.</p> <p>Portal de Salud de la Junta de Castilla y León:<br/> <a href="http://www.saludcastillayleon.es/es/mapa-web">www.saludcastillayleon.es/es/mapa-web</a><br/> <a href="http://www.saludcastillayleon.es/ciudadanos/es/buscador-recursos">www.saludcastillayleon.es/ciudadanos/es/buscador-recursos</a><sup>4</sup></p> <p>Consejería de Educación:<br/> <a href="http://www.jcyl.es/web/jcyl">http://www.jcyl.es/web/jcyl</a></p> | <p>Gerencia de Servicios Sociales<br/> <a href="http://www.jcyl.es/web/jcyl/">http://www.jcyl.es/web/jcyl/</a></p> <p>Sistema de Información Estadística de la Junta de Castilla y León<br/> <a href="http://www.estadistica.jcyl.es/">www.estadistica.jcyl.es/</a></p> <p>Centros de Acción social de la Diputación de León<br/> <a href="http://ssespecificos.dipuleon.es/ceas/">http://ssespecificos.dipuleon.es/ceas/</a></p> <p>Servicios Sociales:<br/> <a href="http://www.jcyl.es/web/jcyl/ServiciosSociales/es/">http://www.jcyl.es/web/jcyl/ServiciosSociales/es/</a><br/> <a href="http://servicios.jcyl.es/">http://servicios.jcyl.es/</a></p> |
|---|--|

<sup>3</sup> Para el acceso y consulta de estos datos fue necesario realizar diversas gestiones ante la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Junta de Castilla y León y la Diputación de León.

<sup>4</sup> Como fuentes complementarias han servido las consultas a profesionales de la salud para la información sobre las permanencias y atenciones, principalmente de los consultorios y las atenciones que en la práctica se prestan a los habitantes de los núcleos de población más dispersos y distantes de los puntos de atención.

---

|   |  |
|---|--|
| <a href="http://directorio.educa.jcyl.es">http://directorio.educa.jcyl.es</a><br>Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades<br><a href="http://www.jcyl.es/web/jcyl">http://www.jcyl.es/web/jcyl</a> | <a href="http://www.dipuleon.es">http://www.dipuleon.es</a><br><a href="http://www.inforesidencias.com">http://www.inforesidencias.com</a> |
|---|--|

---

### ***1.2.- Tratamiento y análisis de la información***

A partir de los datos recogidos, desagregados por municipios, se realizó un tratamiento y análisis de la información a distintos niveles:

En primer lugar, se trabajó con la totalidad de los 208 municipios realizando una comparativa entre todos ellos con el objetivo de identificar municipios con valores máximos y/o mínimos en distintas variables, especialmente de índole demográfica. Así en los apartados 5.3. *Territorio. Organización por zonas de acción social y municipios*, 5.4. *Población rural*, 5.5. *Empleo*, se identifican los municipios con mayor y menor densidad de población; municipios con mayor y menor índice de envejecimiento y sobre-envejecimiento o municipios con mayor porcentaje de demandas de empleo.

Un segundo nivel de análisis, y sin duda el más relevante en nuestra investigación, se realizó por zonas de acción social. Para ello, se agrupó la información de todos los municipios de cada zona de acción social para cada una de las variables estudiadas, resultando de ello una nueva matriz de datos con un total de 25 registros correspondientes a las 25 zonas de acción social de la Provincia Leonesa. En los apartados anteriormente reseñados, se presenta en primer lugar, y junto con la información de los municipios con valores máximos y/o mínimos, una comparativa de las zonas de acción social para cada una de las variables demográficas y de empleo analizadas. Junto a esto, en el apartado, 6.2. *Sistema de Servicios Sociales*, se presenta una comparativa del perfil de los usuarios de los servicios sociales básicos, tipología de las prestaciones y colectivo de atención, entre las 25 zonas de acción social que nos ofrece una precisa fotografía de las situaciones de necesidad social que presentan los distintos territorios de nuestra provincia. En segundo lugar, en el capítulo 7 *Estudio particularizado de las áreas de acción social en el medio rural de la provincia leonesa*, se ofrece una descripción detallada de las variables demográficas, de

inmigración, empleo y servicios sociales, para cada una de las 25 zonas de acción social.

Finalmente, en un tercer nivel de análisis, la información de los municipios se ha agrupado por áreas de acción social. Así en el mencionado apartado 7, y previamente al estudio particularizado de cada zona de acción social, se recogen algunos datos relativos al sistema de protección social dentro del área correspondiente. Se establece en detalle el número de zonas y municipios que la integran, la correspondencia de los centros educativos correspondientes a la educación obligatoria, y, respecto a la atención sanitaria, los centros de salud, consultorios, la frecuencia de la atención en los puntos municipales y la atención a demanda.

### ***1.3.- Algunos resultados***

Del análisis de estos datos cuantitativos, se puede concluir que nos encontramos con un territorio caracterizado por una importante dispersión geográfica y un escaso tamaño poblacional: 29 municipios presentan una densidad poblacional inferior a 4 hab/Km<sup>2</sup>. Igualmente en el análisis de las zonas de acción social, se refleja que zonas como Riaño, La Cabrera o Babia, también se encuentran por debajo de estos valores. La idea de despoblación queda igualmente evidenciada en el hecho de que 23 municipios de la Provincia poseen menos de 200 habitantes: 4 de ellos en la Montaña Oriental, 14 en la zona de León Sur y 5 en El Páramo y la Maragatería.

Esta idea se manifiesta igualmente en la importante pérdida de población que han sufrido los municipios leoneses en las dos últimas décadas. En la investigación se compararon los datos del año 1996 con los del 2012 y el análisis da como resultado una pérdida generalizada de población en la práctica totalidad de los municipios (con excepción de algunas cabeceras de comarca): 16 municipios han tenido un decremento de población superior al 35%.

El envejecimiento es otra de las realidades de la provincia. Los índices medios de envejecimiento y se sobre-envejecimiento de los municipios leoneses son

de 296,9 y 18,5 respectivamente. 14 de los municipios presentan índices de envejecimiento superiores a 2000.

El análisis de la situación laboral ofrece una visión igualmente preocupante de la realidad leonesa. El porcentaje de demandantes de empleo sobre el total de población entre 15 y 64 años supera en 13 de las 25 zonas, el 20%. En cuanto al análisis por municipios, son 21 los ayuntamientos que superan esta cifra.

Señalar finalmente, en cuanto a los Servicios Sociales Básicos y utilizando datos que nos ofrece el SAUSS, que en el año 2012 el total de usuarios de los servicios sociales básicos del ámbito rural leonés ascendió a 16490, siendo la zona Bierzo Oeste la que presentó un volumen de demanda superior, con 3425 usuarios. En general, encontramos una notable disparidad entre las 25 zonas. Por sexos, existe un notorio predominio de las mujeres como usuarias de estos servicios (10363 frente a 6127). En cuanto a la tipología de prestaciones, la que presenta un volumen superior es la de *Información, orientación, valoración y movilización de recursos* con una cifra de 13753 unidades. En el otro extremo, nos encontramos con las *Prestaciones, actuaciones y medidas de alojamiento alternativo* con 711 unidades. Por lo que respecta a los colectivos, son, como no podía ser de otra manera, las personas mayores las más atendidas por estos servicios (16990). Personas con discapacidad (2682) y familia (1561) son, igualmente, colectivos con una presencia significativa en los servicios sociales básicos.

## **2.- El trabajo de investigación de los servicios sociales**

El estudio de los Centros de Servicios Sociales en el medio rural leonés, tanto de Atención Primaria como Específicos, nos planteó la dificultad de la elaboración del diseño de investigación. El objeto de estudio, abarcaba Entidades y Centros, en unos casos con un funcionamiento autónomo y no normalizado y en otros con una dependencia de organismos públicos diversos con normas de funcionamiento no unificados. Por otra parte *el Decreto 58/2014, de 11 de diciembre, por el que se aprueba el Catálogo de Servicios Sociales de Castilla y León*, que podía haber servido, a mayores, de criterio unificador se aprobó con posteridad a la realización del presente estudio.



### ***2.1.- Los objetivos de la investigación y las dificultades presentadas.***

Los objetivos que planteamos en el diseño de investigación y las dificultades presentadas se recogen a continuación.

a) *Analizar los Servicios Sociales desde la perspectiva del territorio.* La dificultad presentada es la no existencia de listados de recursos sectoriales desde la perspectiva del territorio. Por otro lado existen pocos estudios de recursos que formen parte de redes interconexiónadas que atienden a sectores específicos, e incluso en el nivel de atención primaria.

b) *Integrar el estudio dentro del Modelo Autonómico del desarrollo del territorio.* La manera del funcionamiento de los Servicios Sociales, es heredera de tradición asistencialista y de formas de intervención organizada por colectivos específicos. No es habitual estudios que integre los servicios sociales el estudio dentro del Modelo de desarrollo del Territorio. (*La Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León*). La publicación de las Áreas Funcionales Estables se refiere a los grandes núcleos de población, que están fuera de nuestro estudio. Aunque es cierto que existen protocolos de coordinación no están plenamente integrados y hace que dificulte el estudio, que muchas veces sólo se puede investigar a través del Trabajo de Campo.

c) *Hacer un estudio exhaustivo de las fuentes documentales y otras técnicas de recogida de documentación.* Utilizamos las siguientes bases documentales: La Guía de Recursos sociales de la Junta de Castilla y León (WEB), páginas web de los centros tanto públicos como privados, Páginas amarillas, Listados de recursos sectoriales, estudios específicos de recursos de Atención Primaria. Otras: Informantes clave, entrevistas a profesionales...etc.

d) *Reordenación de los dispositivos, haciendo una descripción estructurada y no meramente descriptiva* utilizando el criterio de ordenación por el territorio donde ejerciten sus competencias.

Las demarcaciones territoriales que hemos utilizado han sido la provincia, comarca y zona de acción social. A su vez, el I Plan de Servicios Sociales provincial incorpora la circunscripción de las Áreas (como espacios geográficos de

nueva creación para constituir unidades homogéneas con potencialidades y recursos susceptibles de una utilización común), que hemos utilizado, por no estar aprobadas en el ámbito que nos afecta, para agrupar de las zonas de acción social.

Bajo el epígrafe Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Castilla y León: órganos territoriales, recogemos el órgano encargado de los Servicios Sociales, la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León adscrita a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades (que es la encargada de promover, dirigir, coordinar, desarrollar, ejecutar e inspeccionar, en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León, las políticas de servicios sociales, drogodependencias, y las transversales de familia, igualdad de oportunidades, mujer y juventud), y en el caso que nos afecta Delegación Territorial de la Gerencia, de León.

Bajo el epígrafe Administración Local, recogemos tanto la Diputación como entidad con mayor importancia en la gestión y ordenación de los Servicios Sociales, dado que los municipios objeto de nuestro estudio, tienen menos 20.000 habitantes. Es la responsable de la ordenación, de los Centros de Atención Primaria de toda la provincia, en colaboración con los Ayuntamientos correspondientes, como el ámbito comarcal representado por el Consejo Comarcal del Bierzo con competencias:

El estudio no parecía completo sin recoger las entidades privadas de ámbito provincial, que se encargan de la cooperación social, pilar fundamental del sistema de Servicios Sociales.

## ***2.2.- Recogida de datos.***

Para la recogida de datos se elaboró una FICHA TIPO, categorizada.

**FICHA TIPO.**

---

SERVICIO (categoría del recurso)  
COLECTIVO: (clasificador)  
ENTIDAD  
DIRECCIÓN/Teléfono/Fax/Web/Móvil de emergencias:  
CONTENIDO:  
Condiciones de acceso:  
NATURALEZA:  
GESTIONA:  
(lugar de solicitud/información)  
Horario de contacto:  
Teletramitación:

---

Con la siguiente categorización del RECURSO APLICADO.

INFORMACIÓN, ORIENTACIÓN Y MOVILIZACIÓN DE RECURSOS.

- Prestaciones de Servicios Sociales.
- General e in específica: consejo y escucha.
- Tramitaciones para el acceso a recursos no dependientes de los Servicios Sociales (vivienda, escuelas infantiles, becas comedor, exención de tasas).
- Derivaciones a otros sistemas.

INTEVENCION SOCIO FAMILIAR.

- Ayuda a Domicilio.
- Apoyo familiar mutuo.
- Tratamiento psicosocial.
- Intervención familiar en crisis.
- Intervención jurídico familiar.

ALTERNATIVAS A LA CONVIVENCIA.

- Residencias.
- Convivencia alternativa.
- Centros de acogida.
- Acogida familiar.
- Viviendas tuteladas.
- Adopciones.

## COBERTURA DE NECESIDADES PRIMARIAS.

- Ayuda económica pública y periódica.
- Ayuda económica pública y no periódica.
- Atención que implique alimentación.

## INTEGRACION EN LA COMUNIDAD Y MEJORA EN LA CALIDAD DE VIDA.

- Ocio y tiempo libre.
- Centros de DIA (Tercera Edad, Juventud y Discapacitados).
- Actividades puente para la búsqueda de empleo.
- Actividades puente para la adquisición de un nivel educativo básico.
- Participación en iniciativas ciudadanas.
- Intervención grupal.

### ***2.3.- Conclusiones***

En una mirada de conjunto se observa una claridad en la descripción de la finalidad de las Entidades y Centros de Servicios Sociales, pero una ausencia de un criterio normalizado en descripción de las funciones a desempeñar (se enumeran de distintas formas y maneras).

Por otro lado se observa la duplicidad en las competencias de Servicios Sociales específicos, bien en su procedencia de distintas Administraciones, bien por su presencia en el sector privado.

Observamos que existen Administraciones que gestionan Servicios Sociales, heredados de la ordenación del sistema preconstitucional, y no se ha producido una transferencia a otros niveles administrativos.

Se analizaron: seis Áreas, 25 Zonas de Acción Social (con entrevistas a los profesionales), más de 150 recursos. La mayor presencia ha sido de Residencias para la Tercera Edad y movimientos de autoayuda y ayuda mutua. Se observa una gran diferencia en la implantación de Servicios Sociales en las distintas Zonas de Acción Social, bien por la existencia de una mayor capacidad económica, bien por

motivos de dinamismo cooperativo, o por un mayor compromiso de los órganos municipales.

Un catálogo de recursos de Servicios Sociales, es un instrumento de obligada retroalimentación dinámica, a efectos que no quede obsoleto. En 1991, elaboramos el Registro de Centros y Servicios de la provincia de León, que no se pudo continuar por falta de financiación. Esperamos que se elabore el Mapa de Recursos Sociales provincial, en un momento que la normalización de los Servicios Sociales, a través de la creación del sistema público está avanzando, y de la extensión de las redes informáticas, técnica permite una retroalimentación actualizadora y divulgativa, que no era posible en épocas anteriores.

### **3.- Calidad percibida de los servicios**

El estudio de la calidad percibida realizado a los profesionales que atienden en los centros sociales de base (CEAS) del medio rural y a los usuarios que acuden a dichos centros, arroja datos de especial interés pues indican la realidad de un dialogo cotidiano entre las necesidades, problemas y recursos vistos o organizados por el sistema de servicios sociales y la aplicación de los mismos ente la demanda presentada por la población, los condicionamientos de tiempo, distancia, accesibilidad y metodología, procedimientos, etc.

La percepción de los profesionales se refiere a: a) Las necesidades sociales existentes entre la población; b) las demandas con las que los usuarios expresan su necesidad y las expectativas de obtener apoyo en servicios y prestaciones; c) la disponibilidad de los recursos y su adecuación a las demandas presentadas.

Para la percepción de los usuarios se utiliza la escala SERVQUAL, con algunas adaptaciones como la inclusión de la variable datos sociodemográficos y otras referidas a la especificación del contenido de cada una de las dimensiones, ellas fueron necesarias al referirse al estudio de un servicio público.

### ***3.1.- La percepción de los Profesionales***

Cómo resumen global de las aportaciones de los profesionales se puede resaltar que las necesidades, demandas y recursos afectan indistintamente a los usuarios, los profesionales y los servicios.

Por cuanto haya habido un avance con relación a los servicios sociales en cuanto corresponde a su función de atención a las condiciones de vida y a las situaciones que afectan a las personas que a ellos acuden, presentan procesos de empobrecimiento y precariedad que se manifiestan, en la distancia que se advierte entre las necesidades y demandas de los usuarios y las respuestas que los servicios están en condiciones de ofrecer, máxime teniendo presentes las situaciones de mayor precariedad y las nuevas necesidades agudizadas por la actual crisis.

Se advierte que las demandas presentadas por los ciudadanos, que constituyen el punto de encuentro con el servicio y el recurso, no siempre se resuelven de forma positiva al existir zonas grises y márgenes favorecedores de demoras, reducciones y denegaciones.

El estudio P. (143-154) da cuenta en detalle de los resultados. A su vez La aproximación al cuadro global que se desprende de las aportaciones de los profesionales, reforzada a su vez por los datos sobre el ámbito rural y por los datos cuantitativos de usuarios y prestaciones, queda reflejado a través del análisis DAFO (p.1155-159).

### ***3.2.- La percepción de los usuarios***

La percepción se entiende como la valoración que el usuario hace del servicio recibido, en este caso, sobre la base de la experiencia con un determinado punto de atención al presentar la demanda que canaliza su necesidad y la respuesta recibida. Sus respuestas se refieren a realidades y situaciones concretas pero también dispersas y en su conjunto permitirán obtener una visión global armonizadora de la percepción que ellos tienen de los servicios sociales de atención primaria rurales, perfilando un juicio acerca de la excelencia de la totalidad del servicio de atención primaria combinando percepciones y expectativas sobre el

sistema que los atiende. Valorar la calidad y dar posibilidad a estas mejoras es la finalidad principal del enfoque SERVQUAL.

**Tabla 1. Dimensiones de la calidad percibida**

| Variables generales      | Variables intermedias  |
|--------------------------|--|
| Datos socio-demográficos | Edad, sexo, estado civil, educación, trabajo,  |
| Elementos tangibles      | Apariencia de las instalaciones, equipo, personal y materiales para las comunicaciones.            |
| Confiabilidad            | Capacidad para brindar el servicio prometido en forma precisa y digna de confianza.                |
| Capacidad de respuesta   | Buena disposición para ayudar a los usuarios, a proporcionarles un servicio expedito.              |
| Seguridad                | Conocimiento y cortesía de los empleados, así como capacidad para transmitir seguridad y confianza |
| Empatía                  | Cuidado y atención individualizada que el centro de Servicios Sociales proporciona a sus usuarios. |

*Elaboración propia*

Los resultados detallados y analizados en profundidad pueden consultarse en la publicación (p. 160-184), aquí se resaltarán solamente algunos:

**Variables mejor valoradas<sup>5</sup>**

**Tabla 2. Variables mejor valoradas**

| Dimensión                     | Variable mejor valorada   | Variable con valoración más baja                                       |
|-------------------------------|---|--|
| Elementos tangibles (5,34)    | Buena imagen de los profesionales (6,36)                            | Materiales visualmente atractivo (4,73)                                |
| Confiabilidad (5,35)          | Seguridad de las instalaciones ((5,79)                              | Cumplimiento de los compromisos(4,95)                                  |
| Capacidad de respuesta (5,33) | El personal muestra disposición para la atención (5,26)             | El personal informa con precisión de la suspensión del servicio (4,96) |
| Seguridad (5,76)              | El personal está cualificado para desarrollar las tareas(5,97)      | El personal recoge quejas y sugerencias (5,31)                         |
| Empatía (5,60)                | los profesionales comprenden las necesidades de los usuarios (5,57) | El centro tiene horarios adecuados (5,35)                              |

*Elaboración propia*

Cómo en el caso de los profesionales, también aquí se ha procedido al análisis DAFO para recoger un cuadro de síntesis, en él se reflejan los valores

<sup>5</sup> Las valoraciones se establecen en una escala de 1-7 en la que 1 corresponde con la valoración más baja y el 7 con la más alta.

observados; en él se han tenido presentes las características sociodemográficas de los usuarios (p. 185-187)<sup>6</sup>.

### **Discrepancias**

El conocimiento de las discrepancias entre las expectativas y las percepciones ayuda a abordar las deficiencias en la calidad de los servicios. De acuerdo con la metodología SERVQUAL las deficiencias que se observan en los resultados el estudio pueden identificarse con discrepancias entre:

- Las expectativas de los usuarios y las percepciones de los directivos: de hecho el desconocimiento o minusvaloración de las expectativas de los usuarios puede dar lugar a decisiones erróneas, a una deficiente asignación de prioridades que desemboca en un servicio de baja calidad.
- La percepción de los directivos sobre las expectativas de los usuarios y las especificaciones de la calidad del servicio. Las respuestas de los usuarios indican que cuando existen normas que especifican lo que el usuario espera, trato amable, respuestas rápidas, promesas cumplidas etc. la calidad será percibida mucho mejor.
- Las especificaciones de la calidad del servicio y la prestación del servicio: las normas deben asegurar las expectativas del usuario, apoyadas con los recursos necesarios y seguidas para su cumplimiento, dan calidad a la prestación del mismo.
- La prestación del servicio y la comunicación externa. si no se cumple lo que se promete en los materiales informativos y otras vías de publicidad, hay informaciones incompletas, o se incumple el compromiso adquirido por un personal, se obtendrá un efecto negativo sobre la percepción de la calidad del servicio.
- Las percepciones obtenidas, aun reconociendo que son satisfactorias en términos generales, apuntan importantes líneas de mejora que encuentran espacio en las deficiencias señaladas precedentemente.

---

<sup>6</sup> Se entienden como fortalezas y oportunidades las valoraciones a partir de 5 y debilidades y amenazas las valoraciones inferiores a 5.



## **4.- Conclusiones y sugerencias**

### ***4.1.- Algunas Reflexiones.***

- El desarrollo del nuevo sistema de Servicios Sociales en Castilla y León ha recibido valoraciones positivas, así el Índice DEC 2.013 (Derecho, Economía, Cobertura) otorga a la Comunidad de Castilla y León un cuarto lugar entre las comunidades españolas (con 6,65 puntos sobre una escala de 10).
- Las expectativas creadas, se enfrentan desde el principio con una situación socio-económica que cuestiona y amenaza la sostenibilidad de los servicios sociales. Ello conduce a la revisión y delimitación de derechos, de los perceptores de las prestaciones, demoras administrativas, compromisos de copago, que en ocasiones conducen a la renuncia de la prestación, implicaciones del Tercer Sector y de la iniciativa privada, etc.
- La implantación del nuevo sistema no es una tarea simple, si realmente se trata de llevar adelante un planteamiento integral de los servicios sociales en el ámbito rural, pues estos presentan características peculiares respecto a la accesibilidad, proximidad y flexibilidad, entre otros, complejos de resolver desde un criterio de equidad, de cercanía a la población, con atención específica a las personas en situación de dependencia, etc., y es que, cada vez más, las demandas personales se articulan alrededor de la vida cotidiana, de manera que los problemas y las expectativas vividas a través de las organizaciones sociales primarias requieren soluciones concretas, pero sobre todo soluciones de proximidad.
- Las estadísticas de los servicios sociales de base referidos a la provincia de León en los años 2011 y 2.012 ponen de relieve un aumento significativo de la demanda de atenciones básicas desde los servicios sociales, lo que refleja como la situación de crisis económica que se está viviendo ha afectado sobre todo a las personas más vulnerables de nuestra sociedad y en consecuencia la situación de quienes menos ingresos tienen ha seguido deteriorándose.

- También, se ha visto incrementada la demanda de recursos de protección social, diversificando la naturaleza de las necesidades a cubrir, produciéndose cambios sustanciales en los perfiles de las personas demandantes.
- Los profesionales y los usuarios de los servicios sociales alertan de una concepción del bienestar que tiene que ver con la seguridad en el mantenimiento de los derechos sociales para toda la población; señalan la importancia de avanzar en un mayor conocimiento, valoración y correspondencia entre necesidades, demandas y prestaciones, así como en aspectos relacionados con la organización, resaltando la atención al incremento del número y complejidad de las situaciones, a los nuevos perfiles de usuarios y a la diversidad de exigencias que presentan
- Los usuarios ponen en evidencia lagunas en la capacidad y agilidad de las respuestas, las demoras en las listas de espera, así como la burocratización de los procesos. Plantean la posibilidad de facilitar el acceso a los servicios sociales focalizando aspectos referidos a la información, la capacidad de respuesta y los horarios adecuados.
- El estudio particularizado de cada una de las zonas de acción social aporta datos concretos que sirven a diferenciarlas y darlas identidad, contemporáneamente confluyen características y líneas de tendencia que ofrecen una base consistente para agruparlas en distintas tipologías, así se observan:

### **ZONAS DE ALTA PRECARIEDAD**

- El territorio y la población en general indican despoblación, algunas zonas no alcanzan los 5 habitantes /km<sup>2</sup>, ( La Cabrera 2,94 h/km<sup>2</sup>, Riaño 3,77 h/km<sup>2</sup>, Babia 3,8 h/km<sup>2</sup>).
- Estructura de población extremadamente regresiva, incremento de la población envejecida y sobre envejecida, los servicios sociales, de educación y salud se hacen distantes, etc.
- Estas situaciones requieren una adecuación de los conceptos de prevención e integración social que tienen vinculación con las

condiciones que hagan efectiva la proximidad al ciudadano y el acceso real a los servicios sociales.

- Manifiestan una de las dimensiones de la “pobreza institucional” al carecer de estrategias y recursos que hagan efectiva su función protectora. Riesgo: estructurar procesos de desigualdad y exclusión social.

### **ZONAS DE PRECARIEDAD MEDIA**

- Territorio y población tienen características similares disminuyendo la gravedad de las mismas, la densidad de la población se sitúa entre 5 y 10 habitantes/km<sup>2</sup>, (Sahagún, 6,63 h/km<sup>2</sup>, Boñar 6,54h/km<sup>2</sup>, Villafranca del Bierzo 9,14 h/km<sup>2</sup>)
- Las demandas se concentran prioritariamente en las ramas de Información, orientación, valoración y movilización de recursos y prestaciones y actuaciones de apoyo a la unidad convivencial y ayuda a domicilio,
- disminuyen las prestaciones, actuaciones y medidas de alojamiento alternativo y prácticamente desaparecen las prestaciones y actuaciones de prevención e inserción social y vuelven a aumentar los recursos complementarios para cobertura de necesidades de subsistencia.

### **ZONAS DE MENOR PRECARIEDAD**

- Mejoran los datos del territorio y la población. la densidad de población suele situarse por encima del 20 h/km<sup>2</sup> (Valencia de D. Juan 20,58 h/km<sup>2</sup>, La Bañeza 43,7 h/km<sup>2</sup>, Santa María del Páramo 30,51 h/km<sup>2</sup>, Cacabelos 37,34h/km<sup>2</sup>)
- Aunque la estructura poblacional sea regresiva las franjas de población más joven adquieren mayor consistencia, Suelen concentrar en su territorio los centros educativos y los centros de salud, así como otros servicios; hay mayor presencia de colectivos atendidos y mayor complejidad y diversidad en las demandas,

- Predominan las demandas y actuaciones en las primeras ramas pero se da un incremento de prestaciones y actuaciones de prevención e inserción social que aportan dinamismo y proyectan funciones de los servicios sociales más allá de las respuestas asistenciales, y de los recursos complementarios para cobertura de necesidades de Subsistencia”

#### **ZONAS DE PRECARIEDAD MIXTA:**

- Son zonas periurbanas o próximas a la capital. Pueden considerarse como una categoría en sí mismas pues aunque puedan coincidir en muchos aspectos con otras zonas, están afectadas por procesos contrastantes. Participan de los problemas de dispersión de hecho el área Tierras de León es junto con El Bierzo Oeste y la Montaña los que tienen mayor número de núcleos poblacionales (La Montaña 296, Bierzo Oeste 225, Tierras de León 243).
- Algunos de sus municipios y núcleos poblacionales sigan perdiendo población, otros como Valverde de la Virgen registran incrementos del 72,9 y Villaquilambre del 157,2; la estructura poblacional va adquiriendo la forma propia de las poblaciones periurbanas, donde se va incrementando el tamaño de la base de la pirámide; los desequilibrios en la distribución de las franjas son muy acusados.
- Casi desaparecen de su territorio los servicios educativos y sanitarios, al ser adsorbidos por la capital leonesa.

#### ***4.2.- Observaciones y Sugerencias.***

La lectura integrada del conjunto permite aportar observaciones y sugerencias en torno a cuestiones que el equipo considera han ser atendidas, entre otras:

- Resaltar el papel que le corresponde a la responsabilidad pública en la atención de los factores económicos y sociales que configuran el escenario de la crisis, ya que estos repercuten con frecuencia en la producción de condiciones de emergencia social, conllevan crisis de relaciones que se

proyectan en inseguridades, discriminación, incremento de desigualdades y, en consecuencia, aumento de los procesos de exclusión social de las personas y las familias.

- Tener presentes las características del contexto rural, con particular énfasis en lo local a la vez que será preciso definir la dimensión de los procesos de exclusión social y las peculiaridades de una intervención orientados a la integración. La atención a estas dimensiones hace necesaria una voluntad político-administrativa y técnico-profesional de la que no habrán de estar ajenos los colectivos y ciudadanos de los contextos rurales. una intervención eficaz exigirá detectar en qué aspectos se hace necesaria una coordinación desde la especificidad de cada servicio.
- Atención a la imagen proyectada por los servicios sociales; las lagunas presentadas ponen en evidencia las contradicciones en la identidad de los servicios sociales. El aumento de necesidades básicas sirve a acentuar la dimensión asistencial, diluyendo su consolidación como servicio básico sobre la base del reconocimiento de derechos.
- Transmitir la imagen positiva como resulta del marco normativo requiere superar la percepción social de los servicios sociales como «cajón de sastre» de los demás sistemas, donde todos los problemas que no están definidos claramente le son derivados, sin recursos y muchas veces sin competencias para poder resolverlos.
- Avanzar en perspectivas que apunten claramente al trabajo en red, y desde perspectivas integrales y transversales, para ello las respuestas han de ser sustentadas por el desarrollo normativo y la provisión de condiciones más equitativas y accesibles;
- Superar de manera efectiva los obstáculos que, especialmente para los colectivos más vulnerables, presentan las distancias, la dispersión y la movilidad con mecanismos de coordinación más eficientes, para que los usuarios no encuentren dificultades añadidas a la satisfacción de las necesidades que afectan a la población a causa de la dispersión, movilidad, demoras, etc.

- Promover una cultura de la calidad que incorpore la participación de profesionales, de los usuarios y de la ciudadanía;
- Concretar la proximidad de los equipos de atención básica, Incremento de recursos humanos, con claridad y definición de las funciones, roles y competencias, itinerarios, procedimientos, instrumentos de medición, etc. Igualmente cuidar la formación
- Por lo que atañe al sistema de servicios sociales la concreción del mapa de servicios sociales, el catálogo de prestaciones y la distribución próxima de los equipos.
- Respecto a las relaciones con otros sistemas, la coordinación y más específicamente la coordinación socio-sanitaria.
- La identificación de problemas implica cambios, aunque con frecuencia no sean inmediatos. Parece que los servicios sociales se vieran absorbidos y en parte superados por la atención a las demandas explícitas individuales, advirtiéndose una polarización hacia las dos primeras ramas “Información, orientación, valoración y movilización de recursos” seguida de “prestaciones y actuaciones de apoyo a la unidad convivencial y ayuda a domicilio”, ocupando el tercer lugar, (salvo en alguna zona ej. Riaño, Babia), los “Recursos complementarios para cobertura de necesidades de subsistencia” que se incrementan en las franjas de edad laboral y estarían más relacionados con situaciones de pobreza y exclusión social. Las “Prestaciones y actuaciones de prevención e inserción social”, si bien suelen estar más presentes cuando es mayor el número de habitantes, parecen registrar poca demanda.
- Los servicios sociales sufren la presión de los cambios que debilitan y hacen más vulnerables los lazos tradicionales como la familia, el trabajo, los vecinos, al mismo tiempo que revierten en ellos la sobrecarga de demandas y problemas que afectan a otros servicios como los educativos o los sanitarios.
- Por otra parte la complejidad actual no supone la desaparición de los antiguos problemas, de hecho en la zona rural leonesa permanece abierta la dificultad que supone la atención en equidad de la población envejecida y

dispersa; una situación que hoy lleva a insistir sobre la necesidad de implementar modelos integrales y comunitarios de actuación e intervención que permitan tratar las problemáticas de forma más estratégica y preventiva.

- No debería demorarse el abordaje de la dinamización que tendría que formar parte de las “Prestaciones y actuaciones de prevención e inserción social”. Para ello se hace necesario disponer del recursos, pero también de espacio para proyectar actuaciones a medio y largo plazo, poniendo de relieve que lo que ha de identificar a los servicios sociales es su capacidad de impulsar, desde sus recursos, al reforzamiento de la ciudadanía, y más concretamente de las opciones vitales de los individuos, contribuyendo a la cobertura de sus necesidades básicas, y a la densificación de los vínculos y lazos relacionales.