



Juan Andrés Rubio Ramírez  
Mira la plaza  
La Paz, Bolivia  
Enero 2017

# Evaluación de la gestión de prestaciones económicas en servicios sociales comunitarios: el caso de Andalucía (España)

39

**Encarna Peláez Quero\***

*Vicepresidenta*

*Colegio de Trabajo Social de Almería, España*

**Enrique Pastor Seller\*\***

*Profesor titular del Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales*

*Universidad de Murcia, España*

## Resumen

La Ley 9/2016 del 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, ha conformado un nuevo *statu quo* en la protección social de la comunidad autónoma. Se plantea su estudio en dos fases concatenadas, en las que se pretende comprobar si la regulación y la gestión en los Servicios Sociales Comunitarios de la provincia de Almería, de prestaciones económicas para la cobertura de necesidades básicas de alimentación y alojamiento, respetan el espíritu de la Ley aprobada recientemente. En la primera fase, se ha diseñado un sistema de análisis de las prestaciones y, en la segunda, se aplica ese sistema a las prestaciones previamente determinadas.

**Palabras clave:** Andalucía, indicadores, Ley de Servicios Sociales, prestaciones, servicios sociales comunitarios, Trabajo Social.

## CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Peláez, Encarna y Enrique Pastor. 2019. "Evaluación de la gestión de prestaciones económicas en servicios sociales comunitarios: el caso de Andalucía (España)". *Trabajo Social* 21 (1): 39-79. Bogotá: Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia. doi: <https://doi.org/10.15446/ts.v21n1.71363>

**Recibido:** 08 de febrero de 2018. **Aceptado:** 04 de julio de 2018.

\* Graduada en Trabajo Social y Licenciada en Derecho. Presidenta del Colegio de Trabajo Social de Almería. Doctoranda en la Universidad Complutense de Madrid. [epelaez@cgtrabajosocial.es](mailto:epelaez@cgtrabajosocial.es)

\*\* Graduado en Trabajo Social, Licenciado en Sociología y Doctor en Sociología. Profesor Titular adscrito al Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales de la Universidad de Murcia. [epastor@um.es](mailto:epastor@um.es)

## **Evaluation of the Management of Economic Contributions for Community Social Services: The Case of Andalucía (Spain)**

### **Resumen**

Law 9/2016 of 27 December, regulating Social Services in Andalucía, has created a new *status quo* regarding social protection in the autonomous community. The article studies it in two connected stages, in order to determine whether the regulation and management of Community Social Services in the province of Almería, of economic contributions to cover basic food and housing needs, respect the spirit of the recently approved Law. The first stage presents the design of a system to analyze the contributions, and the second, applies that system to the contributions established beforehand.

**Keywords:** Andalucía, community social services, contributions, Social Services law, Social Work.

## **Avaliação da gestão de prestações econômicas em serviços comunitários: o caso de Andaluzia (Espanha)**

### **Resumo**

A Lei 9/2016 de 27 de dezembro, de Serviços Sociais de Andaluzia, confirmou um novo *statu quo* na proteção social da comunidade autônoma. Propõe-se um estudo em duas fases conectadas, nas quais se pretende comprovar se a regulamentação e a gestão nos Serviços Sociais Comunitários da província de Almería, de prestações econômicas para a cobertura de necessidades básicas de alimentação e moradia, respeitam o espírito da Lei aprovada recentemente. Na primeira fase, um sistema de análise das prestações foi desenhado e, na segunda, esse sistema foi aplicado às prestações previamente determinadas.

**Palavras-chave:** Andaluzia, indicadores, Lei de Serviços Sociais, prestações, serviços sociais comunitários, Trabalho Social.

## Introducción

Este artículo es producto de una investigación orientada a analizar en qué medida se han adecuado a la Ley 9/2016 de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, algunas de las prestaciones económicas que actualmente son percibidas por la ciudadanía. Para ello se estudia la Ley y a partir de ahí se configura un sistema de indicadores que, tras ser llevado a la práctica de trabajadoras sociales de atención primaria, permite extraer una serie de conclusiones acerca de la configuración actual de los Servicios Sociales y elaborar propuestas de cara a futuras actuaciones.

41

La nueva Ley de Servicios Sociales se incardina a un contexto de aprobación de leyes de segunda y tercera generación, las cuales ponen de manifiesto la necesidad de avanzar con respecto a las primeras leyes de servicios sociales aprobadas a inicios de la década de 1980 en la Comunidad Autónoma. Debido al nuevo escenario que estas leyes regulan por parte de los profesionales, se exige que la atención social se configure como un derecho subjetivo universal, que requiere de la implementación de políticas integrales, trabajo en red o más formación (Subirats 2007). En cierta medida se han ido incorporando esas aspiraciones; tal como concluye Vilá, “se han establecido los catálogos/carteras de servicios y prestaciones, con mayor o menor concreción y vigor, pero ahora hace falta trasladarlo a la práctica” (2009, 243). Precisamente en ese intento de valorar la materialización de las normas, es donde encuentra sentido este trabajo: construir un instrumento que permita valorar la aplicación práctica de lo dispuesto en la Ley de Servicios Sociales de Andalucía.

Se parte de la hipótesis de que en el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía —en adelante, SPSSA— la configuración y gestión actual de las prestaciones económicas, que dan cobertura a las necesidades básicas de alimentación y alojamiento en la provincia de Almería, no se ajusta en su totalidad a lo dispuesto en la nueva Ley de Servicios Sociales.

En consonancia, se propone como objetivo diseñar y aplicar un sistema de análisis que permita comprobar si las prestaciones económicas periódicas, que dan cobertura a las necesidades de alimentación y alojamiento gestionadas en la provincia de Almería, responden a los criterios de la Ley de Servicios Sociales de Almería —en adelante, LSSA—. Se hace una selección de qué aspectos de la Ley han de ser tenidos en consideración y cómo pueden ser contrapuestos a la arquitectura actual de atención.

En este sentido, el artículo presenta la discusión de la siguiente manera: construcción del sistema público de servicios sociales con especial referencia a Andalucía, el contexto socioeconómico e institucional de Andalucía y Almería, el papel de la organización colegial de Trabajo Social en la aprobación de la LSSA, metodología y resultados.

### **Construcción del Sistema Público de Servicios Sociales: especial referencia a Andalucía**

La determinación de las necesidades y la forma de responder a estas se han ido conformando en cada momento histórico de acuerdo con los valores de la sociedad en cuestión. Esta consideración, a su vez, está fuertemente determinada por el contexto de ese momento histórico (Sánchez y López 2009; Pastor y Sánchez 2013). En España, la forma de dar respuesta a las necesidades sociales se articula a través del Sistema Público de Servicios Sociales, posibilitado por la Constitución de 1978, la cual permitió “superar la herencia franquista caracterizada por una beneficencia pública, graciable, puramente asistencialista y paternalista, sustentada en ayudas individuales y no en políticas redistributivas” (Cerdeira 1987; Sabater 1989; Almenán 1997; Garcés 1992; Gutiérrez 1993, citados por Pastor *et al.* 2017).

Aun cuando el término *servicios sociales* solo aparece en el artículo 50, en alusión a la tercera edad, es preciso entender que de su lectura cabe inferir el amparo constitucional del sistema que iniciaba. Además, a partir de la Constitución se establece una organización territorial descentralizada en comunidades autónomas que van a jugar un papel importante en el desarrollo de los servicios sociales.

En el caso de Andalucía, una de esas comunidades, la asunción formal de competencias arranca con el primer Estatuto de Autonomía para Andalucía aprobado por la Ley Orgánica 8/1981 del 30 de diciembre. Para la comunidad, marca la competencia exclusiva en materia de *asistencia y servicios sociales* (art.13.22). Entre las competencias transferidas se encontraban todas aquellas relativas a funciones y servicios en esta materia, que eran asumidas a nivel estatal por el Instituto Nacional de Servicios Sociales —en adelante, Inerso— (Real Decreto 1752/1984 del 1 de agosto). En ese año se creó, mediante Decreto 304/1984 del 27 de noviembre, la Administración de los Servicios Sociales de Andalucía de la Seguridad Social —en adelante, Asersass—, en el seno de la entonces Consejería de Trabajo y Seguridad Social. Como recoge el Decreto 304/1984 en su art. 1:

es el órgano de la Junta de Andalucía al que se encomienda la dirección, organización y coordinación de la gestión de los servicios complementarios de las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social en el ámbito de la Comunidad Autónoma<sup>1</sup>.

**Tabla 1.** Andalucía. Consejería competente en materia de Servicios Sociales. 1982-2017

43

Periodo	Consejería competente
1982-1984	Trabajo y Seguridad Social
1984-1986	Trabajo, Industria y Seguridad Social
1986-1990	Trabajo y Bienestar Social
1990-1994	Asuntos Sociales
1994-1996	Trabajo y Asuntos Sociales
1996-2004	Asuntos Sociales
2004-2012	Igualdad y Bienestar social
2012-2013	Salud y Bienestar Social
2013-2015	Igualdad, Salud y Políticas Sociales
Desde 2015	Igualdad y Políticas Sociales

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Junta de Andalucía, 2017.

Como se observa en la tabla 1, desde la toma de posesión del primer gobierno autonómico hasta la actualidad, las competencias en servicios sociales han ido pasando de una a otra Consejería —inicialmente ligadas a trabajo o a salud en el último periodo— en una estructura dispar, que bien puede ser indicativa de las carencias en la configuración y consolidación del sistema como el cuarto pilar del Estado de Bienestar.

En cualquier caso, lo que sí ha condicionado este devenir es la aprobación en el periodo 1982-2017 de dos leyes de servicios sociales. Se debía esperar siete años desde la aprobación del Estatuto para que la primera viera la luz. En efecto, la Ley 2/1988 del 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía, ha permitido amparar jurídicamente la intervención en servicios sociales durante prácticamente treinta años. No obstante, en los últimos tiempos, la comunidad autónoma se rezagó en la aprobación de leyes de servicios sociales de nueva generación que se promulgan en otros territorios.

<sup>1</sup> Este organismo es posteriormente sustituido por el IASS (Instituto Andaluz de Servicios Sociales) con la aprobación de la Ley 2/1988 de Servicios Sociales de Andalucía (Gamero 2012).

Esta circunstancia se ha subsanado con la aprobación reciente de un texto legislativo que deroga al anterior de 1988.

### **El contexto socioeconómico e institucional de Andalucía y Almería**

44

Almería es una de las ocho provincias que conforman la comunidad autónoma andaluza, como se observa en la tabla 1. Está integrada por 103 municipios de los cuales el 51 % no supera los 1.000 habitantes. Solo 7 (6 %) superan los 20.000, lo que les posibilita gestionar directamente los servicios sociales, mientras que el 94 % restante lo hacen a través de la Diputación Provincial que despliega una red de 13 centros de Servicios Sociales Comunitarios —en adelante, SSC— en todo su territorio.

Aun cuando, en el contexto de Andalucía, Almería ha gozado de una situación económica más privilegiada, su tasa de empleo ha sido siempre superior a la de la comunidad; porcentaje de hogares cuyos miembros activos están todos ocupados (50,3 % en Almería frente al 47,6 % andaluz); menor proporción de hogares en los que alguno de sus miembros se encuentra en desempleo (49,7 % en Almería y 52,4 % en Andalucía). En los últimos años, la crisis también ha hecho mella en la sociedad almeriense y esta circunstancia tiene una importante repercusión en los servicios sociales de la provincia.



**Figura 1.** Andalucía y Almería.

Fuente: Almería, 2017.

Si se tienen en cuenta los datos del VII Informe Foessa de 2014, los hogares andaluces destinan el 16,5 % de su presupuesto a la adquisición de “alimentos y bebidas no alcohólicas”, y el 31,7 % a “vivienda, agua, electricidad, gas y otros”, esto es más de la mitad del presupuesto destinado a bienes y servicios relacionados con la alimentación y el alojamiento.

45

**Tabla 2.** Hogares en Andalucía con carencia material según conceptos entre 2007 y 2013

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
No puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año	52,5	50,7	53,7	55,5	54,6	57,1	57,4
No puede permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días	3,7	4,3	2,3	2,2	5,4	2,6	4,9
No tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos	46,0	39,0	45,1	52,8	49,1	51,5	55,0
Ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos, gas, comunidad...) en los últimos 12 meses	7,7	5,9	7,5	9,6	10,9	11,7	11,7
No puede permitirse disponer de un automóvil	6,4	7,7	6,1	5,3	5,2	6,3	6,3
No puede permitirse disponer de un ordenador personal	13,6	9,8	8,2	7,8	6,9	9,5	9,5

Fuente: Adaptación de Foessa, 2014, 17.

## El papel de la organización colegial de Trabajo Social en la aprobación de la LSSA

El primer intento del que se tiene constancia para dotar a Andalucía de una nueva Ley de Servicios Sociales se remonta a 2010, cuando se elabora el borrador inicial por un grupo de trabajo auspiciado por la Consejería de Igualdad y Bienestar Social en colaboración con la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. Sobre ese primer borrador se construiría el discurso posterior, tanto de la propia administración autonómica como de las múltiples entidades de la sociedad civil que comienzan a analizar el texto, desde organizaciones del tercer sector o centrales sindicales, hasta colegios profesionales.

El Consejo Andaluz de Trabajo Social —en adelante, CATS—, institución que ostenta la representación de Trabajo Social en Andalucía y agrupa a más de 5.000 personas colegiadas, ha tenido protagonismo en el proceso



de elaboración de la Ley. La organización ha estado comprometida en los últimos años en aportar el conocimiento y la experiencia de sus profesionales en la construcción de un sistema de servicios sociales que garantice derechos ciudadanos e incorpore la perspectiva holística de la profesión.

Según antecedentes recogidos por el CATS (2016), los trabajos en el seno del Consejo se remontan al año 2010, cuando se empieza a apostar firmemente por llevar a cabo las actuaciones necesarias para dotar a Andalucía de un texto normativo a la altura de las nuevas leyes de servicios sociales de otras comunidades que ya habían incorporado todos los avances en materia de protección de derechos desde las primeras leyes en la anterior década de 1980; como se expresa en lo referido a la inclusión de los derechos reconocidos en la Ley 39/2006 de 14 de diciembre, de promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia.

El 23 de febrero de 2012, el CATS y la Consejería de Igualdad y Bienestar Social celebraron una jornada conjunta en Sevilla con el título *Servicios Sociales y Dependencia*, en la que se llevó a cabo un análisis del borrador mencionado. Sin embargo, las elecciones celebradas unos meses más tarde ralentizaron el proceso y se concluyó el año sin ley aprobada.

En un contexto de crisis económica, la Asamblea del CATS del 10 de noviembre de 2012, aprobó el documento *Defensa del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía*, cuyos principales ejes reivindicativos se centraron en comprometer a las administraciones públicas en la firma de un Pacto Andaluz por el Sistema de Servicios Sociales y la aprobación de una nueva ley. Se difundió ampliamente el documento, haciéndolo llegar a la totalidad de grupos del arco parlamentario andaluz, Defensor del Pueblo, y otras instituciones de la sociedad civil. La aprobación de la Ley 27/2013 del 27 de diciembre, de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local y las amenazas que ello suponía<sup>2</sup>, confirmó la oportunidad de la iniciativa.

Con la firme estrategia de impulsar el proceso normativo y hacer público el trabajo llevado a cabo en el Consejo sobre elaborar un texto alternativo al borrador de 2010, se organizó el 3 de abril de 2014 una jornada que contó con el apoyo institucional y material del Parlamento de Andalucía. Bajo el lema *Trabajadoras/es sociales andaluzes: construimos historia, impulsamos futuro*, se dieron cita más de doscientos asistentes de un am-

---

2 Esta Ley planteaba la reducción de la prestación de servicios sociales en las entidades locales a mera información.

plio espectro: responsables políticos e institucionales, representantes del tercer sector, trabajadoras sociales<sup>3</sup> y otros profesionales de la acción social.

El documento que se expuso se articulaba en cinco grandes ejes: la persona en el centro del sistema, garantía de derechos subjetivos, sistema profesional, sistema integrado de responsabilidad pública y de administración, en torno a los cuales se articuló el discurso del CATS como propuesta de contenidos de la Ley, cuya aprobación se esperaba impulsar con el acto.

El 22 de julio de 2014, finalmente es aprobado el Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y se abre el plazo preceptivo de exposición pública. La valoración que el CATS realizó, tras un exhaustivo análisis, respondió a la preocupación y decepción ante un texto que no recogía los postulados que la representación de Trabajo Social venía defendiendo. Desde la organización se calificó de “campo de minas” en unas declaraciones recogidas por la prensa:

La presidenta del Consejo, Encarna Peláez, haciéndose eco del sentir de los profesionales que trasladaron su opinión en un foro abierto, es decepcionante que una ley en la que se habían depositado tantas esperanzas sea un campo de minas para la protección social en Andalucía; no asegura derechos ni financiación ni tasas de cobertura, expulsa de los servicios garantizados a una prestación tan importante como la ayuda a domicilio, abre las puertas de par en par a la privatización de servicios y desplaza a la propia Consejería en beneficio de la Agencia de Servicios Sociales [...] técnicamente es decepcionante; deja traslucir un modelo de servicios sociales centrado exclusivamente en la intervención individual, obviando el ámbito grupal y comunitario o definiciones ampliamente superadas en la doctrina científica. (Diario de Sevilla 2014)

Ante esto, el trabajo de los colegios fue intenso durante el verano de 2014, ya que se hizo un pormenorizado trabajo de análisis y propuestas abierto a los aportes por parte de entidades del tejido social andaluz y toda la masa colegial. El resultado se plasmó en el documento *Alegaciones al anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía. Posicionamiento del Trabajo social en Andalucía* (CATS 2014) en el que se expuso una valoración general, destacando

3 En el texto se emplea la expresión “trabajadoras sociales” por la representatividad de las mujeres en el colectivo. Según el “Informe sobre los Servicios Sociales en España-II”, el 83,5 % de las personas trabajadoras sociales en Servicios Sociales en atención primaria son mujeres (Lima 2014), dato que se corrobora con las colegiadas en el Colegio Oficial de Trabajo Social de Almería (2017): un 89,9 % sobre el total.

los aspectos positivos y los negativos. Todos ellos se plasmaron en un total de 178 alegaciones, cada una acompañada de la redacción alternativa que proponía, y su fundamentación. Las alegaciones a un texto de 124 artículos que se proponía dan idea del desacuerdo con la propuesta del ejecutivo (CATS 2014). Entre otras cuestiones, se proponía que el catálogo de prestaciones contemplara: “al menos, las siguientes cuestiones: denominación, contenido, definición, descripción, objeto, finalidad, población destinatarios/personas beneficiarias, perfiles profesionales, ratios de cobertura, criterios de acceso, apertura del servicio, intensidad y plazo de concesión, copago, estándares de calidad, costes de referencia” (CATS 2014, 50) y se incidía en la figura de la trabajadora social como profesional de referencia.

Mediante reuniones, el documento<sup>4</sup> fue dado a conocer a grupos parlamentarios de la cámara andaluza y al Defensor del Pueblo, entre otros. Posteriormente, el 12 enero de 2016, el Consejo de Gobierno de la Junta aprobó el proyecto de Ley al que se incorporó un gran número de las alegaciones planteadas al anteproyecto<sup>5</sup>, e inició el trámite parlamentario. De nuevo se abrió otro periodo de presentación de enmiendas al articulado en el que el CATS realizó una actividad similar a la del anteproyecto, en el sentido de consensuar la presentación de alegaciones, hacerlas llegar a la opinión pública y presentarlas a las instituciones de la comunidad autónoma. Finalmente, es aprobada como Ley 9/2016 del 27 de diciembre —LSSA—.

## Metodología

La LSSA diseña un nuevo marco para la constitución del SPSSA. Uno de los aspectos más significativos de esta Ley es la configuración de algunas de las prestaciones como derechos subjetivos. Algunas estaban condicionadas a limitación presupuestaria, quedando ahora vinculada su efectividad jurídica a la aprobación y publicación del catálogo de prestaciones (art. 42.3). Por tanto, para la determinación de la nueva cartera de prestaciones y servicios, es oportuno llevar a cabo un análisis de la actual situación, con el fin de identificar regulaciones y prácticas en vigor que contravendrían los mandatos que la Ley recoge en su articulado y que, por tanto, han de ser modificadas.

4 Elaborado según la modalidad de tachar el texto a eliminar por disconformidad, ofrecer redacción alternativa e incorporar junto a cada alegación la justificación del cambio.

5 La Ley ha recibido un total de 2.119 alegaciones, según la propia Consejería que partió el anteproyecto inicial; las alegaciones de la profesión en el proceso representan un significativo 8,4 % sobre el total.

El análisis de todo el sistema prestacional andaluz se circunscribe a un ámbito concreto; el nivel de SSC, entendidos como

La estructura básica del nivel primario de servicios sociales [...] se configuran como el primer nivel de referencia para la valoración de las necesidades, la planificación, la intervención, tratamiento, seguimiento, evaluación de la atención y coordinación con otros agentes institucionales del Sistema Público de Servicios sociales de Andalucía, garantizando la universalidad en el acceso al mismo y su proximidad a las personas usuarias, familias, unidades de convivencia y grupos de la comunidad [...]. (art. 27, LSSA)

49

El SPSSA es el más cercano a la ciudadanía y el más implementado en el territorio. Dentro de la estructura de SSC, el estudio se orientó hacia la regulación y gestión de unas prestaciones económicas, concretamente las que dan cobertura a las necesidades de alimentación y alojamiento. En el contexto socioeconómico de Andalucía, se constató que el gasto de los hogares en las categorías de vivienda y alimentación, si se consideran unidos, representan prácticamente la mitad del gasto total de los hogares andaluces (48, 2 %) lo que, añadido a las dificultades para hacer frente a estas necesidades, permite deducir que estas carencias son las que tendrán un mayor impacto en la población (tabla 2).

Para llevar a cabo la delimitación de las prestaciones a analizar se seleccionaron las que cumplieron los siguientes requisitos:

- De titularidad autonómica o local, por ser las que regula la LSSA.
- Destinadas a unidades de convivencia o a menores.
- Ligadas a situaciones de exclusión o en riesgo de ello, por lo que no se van a analizar las ayudas destinadas a la generalidad de la población sin necesidad de acreditación de una situación de vulnerabilidad, como pudiera ser el caso de las ayudas contempladas en el Decreto 137/2002 del 30 de abril, de apoyo a las familias andaluzas. No suponen una intervención profesional y, por tanto, carecen del suficiente interés para el análisis.
- Con intervención directa de las trabajadoras sociales de Servicios Sociales Comunitarios en alguna de las fases de la gestión técnica o técnico-administrativa. Junto al criterio anterior, responden a la disciplina desde que se hace este análisis, Trabajo Social, que precisamente interviene en contextos de vulnerabilidad.
- Gestionadas en la provincia de Almería para garantizar una demarcación que permitiera un abordaje directo.

- Normativa vigente al 31 de diciembre de 2016 y publicada en Boletín Oficial de la Junta de Andalucía —en adelante, BOJA— o Boletín Oficial de la Provincia de Almería —en adelante, BOPA—.

En resumen, estos criterios de selección se determinaron en función del nivel de intervención prefijado (ssc), el ámbito territorial (provincia de Almería), las necesidades a las que pretende dar cobertura (alojamiento y alimentación) y la perspectiva profesional desde la que se realiza el estudio (Trabajo Social). Finalmente, las prestaciones que se ajustaron a los criterios anteriores, aquellas que se analizaron, tienen ámbito autonómico, excepto las Ayudas de Emergencia Social que restringen su ámbito de aplicación a los municipios en los que los ssc los gestiona la Diputación Provincial. Se recogen en la tabla 3.

**Tabla 3.** Prestaciones gestionadas en Almería que cumplen requisitos de análisis y su regulación

Ayuda / Programa	Regulación
Ingreso mínimo de solidaridad (salario)	Decreto 2/1999, del 12 de enero, por el que se regula el Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía (BOJA n.º 16 del 6 de febrero de 1999). Decreto-ley 7/2013, del 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía (BOJA n.º 85 del 03 de mayo de 2013).
Ayudas de Emergencia Social (AES)	Reglamento del Programa de Ayudas de Emergencia Social (BOPA n.º 203 del 04 septiembre de 1989).
Ayudas Económicas Familiares (AEF)	Orden del 10 de octubre de 2013, por la que se regulan las Ayudas Económicas Familiares y su gestión mediante la cooperación entre la Junta de Andalucía y las entidades locales (BOJA n.º 204 del 16 de octubre de 2013).
Programa extraordinario para suministros vitales y prestaciones de urgencia social (sv)	Decreto-ley 7/2013, del 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía (BOJA n.º 85 del 03 de mayo de 2013).
Acciones para el apoyo a las Entidades Locales para acciones de solidaridad y garantía alimentaria (GA)	Decreto-ley 8/2014, del 10 de junio, de medidas extraordinarias y urgentes para la inclusión social a través del empleo y el fomento de la solidaridad en Andalucía (BOJA n.º 113 del 13 de junio de 2014).
Programa de refuerzo a la alimentación infantil en los centros docentes públicos, conocido como “Plan Syga” (rs)	Orden del 24 de abril de 2016, por la que se prorrogan algunas de las medidas aprobadas por el Decreto-ley 8/2014, del 10 de junio, de medidas extraordinarias y urgentes para la inclusión social a través del empleo y el fomento de la solidaridad en Andalucía (BOJA n.º 80 del 28 de abril de 2016).

Fuente: Elaboración propia a partir de BOJA y BOP.

El esquema general del proceso de investigación está dividido en dos fases que se desarrollaron en epígrafes. Estas están planteadas de tal suerte que, hasta la conclusión de la primera no se pueden establecer los objetivos, variables de análisis y categorías de la segunda, porque están íntimamente relacionados con la materialización de cada una. De esa manera, se presentan de forma consecutiva para facilitar la exposición y comprensión del trabajo llevado a cabo (figura 2).

A partir de este momento, se subdivide el trabajo en dos fases: una primera, con una visión más abstracta y teórica, y una segunda en la que se aplicarán los productos obtenidos en la anterior y, por consiguiente, tendrá un carácter más práctico y concreto.

<b>Fase I. Diseño sistema de análisis de prestaciones</b>	
<b>Unidades de análisis:</b> El texto de la Ley de Servicios Sociales de Andalucía.	
<b>Objetivos específicos</b>	<b>Variables de análisis</b>
<b>I.1</b> Analizar la LSSA e identificar e interrelacionar sus atributos más significativos para diseñar un mapa conceptual de la Ley.	<b>I.1.1.</b> Objetivos de la política de Servicios Sociales en Andalucía. <b>I.1.2.</b> Derechos de la ciudadanía en relación a los servicios sociales. <b>I.1.3.</b> Derechos de las personas usuarias de los servicios sociales. <b>I.1.4.</b> Naturaleza del Sistema Público de Servicios Sociales. <b>I.1.5.</b> Principios rectores del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía. <b>I.1.6.</b> Estructura básica del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía. <b>I.1.7.</b> Profesionales de los Servicios Sociales y profesional de Referencia. <b>I.1.8.</b> Sistema de Información sobre Servicios Sociales.
<b>I.2</b> Desarrollar cada uno de los atributos identificados en el mapa conceptual de tal manera que se puedan identificar variables de análisis para aplicar en la segunda fase de investigación.	<b>I.2.1.</b> Universalidad. <b>I.2.2.</b> Equidad. <b>I.2.3.</b> Integralidad. <b>I.2.4.</b> Eficiencia. <b>I.2.5.</b> Trabajadora social como profesional de referencia.
<b>Fase II. Aplicación sistema de análisis a las prestaciones</b>	
<b>Unidades de análisis:</b> Prestaciones: Ingreso mínimo de solidaridad, AES, AEF, suministros vitales, garantía alimentaria y refuerzo alimentación.	
<b>Objetivos específicos</b>	<b>Variables de análisis</b>
<b>II.1</b> Analizar y comprobar si la normativa y gestión actual de las prestaciones económicas en la	<b>II.1.1.</b> Definición de la prestación. <b>II.1.2.</b> Modalidad de prestación. <b>II.1.3.</b> Población destinataria.

provincia de Almería, responde al concepto de universalidad de la LSSA.	<b>II.1.4.</b> Requisitos de acceso. <b>II.1.5.</b> Procedimiento de acceso. <b>II.1.6.</b> Plazo para resolver. <b>II.1.7.</b> Suspensión. <b>II.1.8.</b> Extinción.
<b>II.2</b> Analizar y comprobar si la normativa y gestión actual de las prestaciones económicas en la provincia de Almería, incorpora el concepto de equidad de la LSSA.	<b>II.2.1.</b> Regulación normativa de las prestaciones. <b>II.2.2.</b> Procesos estandarizados. <b>II.2.3.</b> Estructuras de supervisión de la actuación profesional. <b>II.2.4.</b> Formación de las trabajadoras sociales. <b>II.2.5.</b> Manuales de buenas prácticas y herramientas diagnósticas. <b>II.2.6.</b> Exigencia corporativa de las responsabilidades profesionales.
<b>II.3</b> Analizar y comprobar si la normativa y gestión actual de las prestaciones económicas en la provincia de Almería, se hace desde un punto de vista integral e cuanto a la atención y los sistemas de información.	<b>II.3.1.</b> Insuficiencia de recursos. <b>II.3.2.</b> Sistemas información empleados de gestión.
<b>II.4</b> Analizar y comprobar si la normativa y gestión actual de las prestaciones económicas en la provincia de Almería, responde al concepto de eficiencia de la LSSA.	<b>II.4.1.</b> Fase de Estudio y Diagnóstico. <b>II.4.2.</b> Fase de planificación y Ejecución. <b>II.4.3.</b> Fase de Evaluación.
<b>II.5</b> Analizar y comprobar si la normativa y gestión actual de las prestaciones económicas en la provincia de Almería, incorpora a las trabajadoras sociales como profesionales de referencia.	<b>II.5.1.</b> Informe Social. <b>II.5.2.</b> Referencia a trabajadora social en las normas. <b>II.5.3.</b> Asignación de una trabajadora social a cada persona usuaria.

**Figura 2.** Esquema general del proceso de investigación.

Fuente: Elaboración propia.

### Fase I: diseño del sistema de análisis de prestaciones

La metodología empleada consistió en un análisis del contenido de la Ley, destacando en cada una de las variables aquellos conceptos que se identificaron como más relevantes con relación a las prestaciones que garantizan cobertura de necesidades de alimentación y alojamiento. Los conceptos identificados se interrelacionaron entre sí de tal manera que, a través del diseño del mapa conceptual de la Ley, se pudiera determinar la arquitectura que la sustenta.

## Fase II: aplicación del sistema de análisis a las prestaciones

En esta fase se emplearon las siguientes técnicas e instrumentos para obtener los datos:

- **Análisis documental:** se recogió la información sobre las normas reguladoras de las prestaciones identificadas publicadas en BOE (Boletín Oficial del Estado), BOJA y BOP —en adelante, Boletín Oficial de la Provincia— en cuadrantes de doble entrada.
- **Entrevista estructurada:** aplicada a trabajadoras sociales de las diferentes corporaciones locales de la provincia, 7 en total, llevadas a cabo en abril y mayo de 2017. Fueron determinadas en función de las distintas corporaciones locales de la provincia con delegación directa de competencias de la Junta de Andalucía: ayuntamientos mayores de 20.000 habitantes y Diputación Provincial.
- **Análisis de los datos recogidos:** inicialmente se aplicó un cuestionario que contenía 28 preguntas relacionadas con las variables y categorías pre-determinadas, dirigido a las trabajadoras sociales en atención directa en los SSC de los municipios de la provincia de Almería, para la obtención de la información. La determinación de la muestra se obtuvo mediante muestreo aleatorio estratificado con afijación proporcional a partir de la división del universo de municipios almerienses en 9 estratos en función del número de habitantes.

## Resultados

En concordancia con la formulación y ejecución de esta investigación, se presentan los resultados en las dos fases referidas anteriormente.

### Fase I: diseño del sistema de análisis de prestaciones

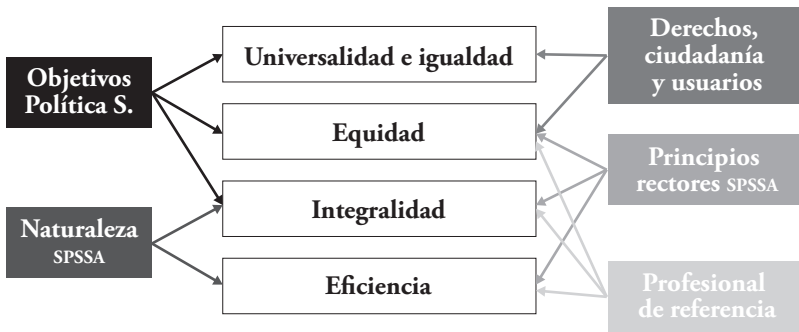
Inicialmente, se diseñó un mapa conceptual de la Ley 9/2016, para lo que se requirió la identificación de las bases sobre las que pivota el sistema que regula en Andalucía la LSSA, determinadas a partir de la lectura del texto.

Los contenidos identificados como más significativos se agruparon en diversos bloques, siguiendo la propia estructura de la Ley; a su vez, sirvieron para establecer las variables de análisis. Del mismo modo, observando cómo se ha redactado la LSSA, se destacaron términos repetidos que encuentran su significado a tenor de la interrelación detectada entre ellos y que se pueden apreciar con más perspectiva (figura 3).



Se pudo concluir que los atributos más significativos sobre los que se sustenta la filosofía de la LSSA son: universalidad e igualdad, equidad, integralidad, eficiencia y trabajadora social como profesional de referencia. De esta manera, fue importante incorporar la figura de la trabajadora social al discurso, por lo que significa su inclusión en el texto legal con relación a la derogada Ley de Servicios Sociales de 1988, y por la perspectiva disciplinar desde la que se aborda este trabajo.

Una vez establecido el mapa conceptual de la Ley, se analizó con más profundidad cada uno de los conceptos identificados y se desarrollaron atributos para los mismos, de tal manera que fuese posible contextualizarlos de cara a la formulación de objetivos y el establecimiento de variables de análisis de la fase II de la investigación.



**Figura 3.** Mapa Conceptual Ley 9/2016 de Servicios Sociales de Andalucía.

Fuente: Elaboración propia.

**Universalidad e igualdad:** en la LSSA, la universalidad y la igualdad se presentan como una cualidad con relación al acceso a los servicios sociales, desde una doble perspectiva; por una parte, porque informa al sistema en cuanto objetivos (art.5.a) y principios rectores del mismo (art.25.a) y, de otra, en la aplicación concreta, cuando le confiere la categoría de derecho de ciudadanía en el acceso (art.9.a).

Siguiendo el análisis de Fernández (2012), a menudo se confunden los conceptos de igualdad y universalidad; mientras que el primero se refiere a la no discriminación en el acceso a las prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales —compatible en cualquier caso con las medidas de discriminación positiva—, la universalidad ha de ser entendida como el acceso de todas las personas al sistema. En el texto legislativo se observó

cierta asimilación entre ambos términos, por lo que se optó por englobarlos en una misma categoría.

Pardavilla (2008), citado por De la Red (2014), considera que “la mayor carencia en materia de protección social de España, para equipararse con los países avanzados en la Unión Europea, radica en la falta de universalidad en el acceso al sistema de Servicios Sociales”. Así, la autora pone el acento en cómo “la ausencia o ambigüedad de criterios normativos básicos sobre servicios sociales para toda la ciudadanía repercute en el propio sistema” (101).

55

En este punto, ¿cuáles deberían ser esos criterios normativos básicos? Entendemos que, al menos, algunos de los que la LSSA determina para el futuro Catálogo de Prestaciones del SPSS, (art.41.7): a) denominación, definición y modalidad; b) tipo de prestación: garantizada o no garantizada; c) población destinataria; d) requisitos y procedimiento de acceso; e) plazo de concesión, cuando proceda; f) participación de las personas usuarias en la financiación, cuando proceda; g) causas de suspensión o extinción, cuando proceda; h) administración pública a quien compete su prestación, origen de la financiación, tipo de gestión de la prestación y titular del centro en el que se presta. Estos contenidos preceptivos se tomaron como base para determinar las variables de análisis.

**Equidad:** aparece ligada al componente subjetivo y territorial para todas las personas con un discurso concomitante con el principio de igualdad y como aspiración con relación al despliegue de prestaciones y recursos en todo el territorio (art.25.p) (art.5.k). También se predica la equidad con respecto a los recursos sociales, en lo que tiene que ver con la asignación (art.5.1) y el acceso a los mismos (art.9.a).

Un aspecto importante radica en que una de las categorías a tener en cuenta para determinar reglamentariamente las ratios para los diferentes perfiles profesionales es la equidad en la intervención, que solo unas ratios acordes con la tarea a desarrollar pueden preservar, materializándose así el concepto (art.59.3).

Darnaud y Hardy, en una irónica publicación en la que facilitan “consejos” tanto a trabajadoras sociales como a usuarios, recomiendan a estos últimos ser convincentes: “no creas siempre que ser verdaderamente honesto es una posición inteligente. El trabajador social no tiene ningún instrumento que le permita distinguir al que simula del que es sincero” (2007, 37). Esta cita encierra los *peligros* para la equidad, ya que partiendo de la idea de Hasenfeld (1992, citado por Jiménez 2002), las relaciones entre usuarios y

organizaciones de servicios sociales se pueden concebir como transacciones en las cuales se intercambian recursos personales, materiales, profesionales, etc. Estas relaciones están entendidas en clave asimétrica a tenor de las diferencias de poder entre profesionales y usuarios; esto acarrea, por una parte, desigualdad en la asignación de servicios de calidad a los usuarios, ya que estos están dotados de escaso poder, razón por la que terminarían recibiendo servicios más precarios; y, por otra parte, una desigualdad en la distribución de los recursos, dado que esos mismos usuarios van a carecer de mecanismos de control frente a la práctica profesional.

La discrecionalidad, identificada por Hasenfeld (1992, citado por Jiménez 2002) como uno de los elementos de las organizaciones de servicios sociales, se disputa con la equidad en la asignación de recursos. El autor ofrece varias formas de control para mitigar esa discrecionalidad. Por un lado, el control interno, concretado en la estandarización de procesos o la supervisión, y el control externo, a través de la acreditación profesional o las regulaciones legislativas. Asimismo, cabe implementar otro tipo de medidas que contribuirían a controlar lo que es posible tildar de violencia en el seno de estas organizaciones. Así, se pueden establecer mecanismos de control tanto desde el nivel social y político, mediante la instauración de un “sistema de prestaciones de derecho y de un sistema de garantías ciudadanas respecto a este”, como desde las propias organizaciones, a través de la supervisión en su vertiente de apoyo a los profesionales como antídoto “frente a la rutina y deshumanización en la tarea” de la práctica cotidiana. Y por parte de los profesionales a través del establecimiento de “estándares de una buena práctica profesional”, la formación, el reciclaje, o la exigencia de responsabilidades corporativas, entre otros (Hasenfeld 1992, citado por Jiménez 2002, 439).

Por tanto, a la hora de analizar si la intervención profesional, en la gestión de las prestaciones identificadas en este trabajo, cumple unos requisitos que aseguren la equidad, estos factores de control sirven de salvaguarda frente a la discrecionalidad de dicha intervención. Se pasa a analizar cada una de estas propuestas:

- Regulaciones normativas y principio de seguridad jurídica: según Peces-Barba, tanto el Gobierno como las Administraciones Públicas tienen reconocida competencia normativa, considerándose tradicionalmente que la principal producción era el reglamento, entendido como “la disposición normativa de carácter general, que carece de categoría de ley, dictada por el ejecutivo en virtud de su propia competencia” (1999, 222). En lo que tiene relación con este trabajo, la potestad normativa

de la administración autónoma adoptará la forma general de decreto, y la de las corporaciones locales, de reglamentos orgánicos. Además de los reglamentos, tendrán carácter normativo las instrucciones y circulares, “que son disposiciones que tienen como fin genérico el dirigir la actividad de los órganos y funcionarios que les están subordinados” (1999, 223). Por tanto, con independencia del tipo de acto, lo que supone una garantía para la ciudadanía frente a la discrecionalidad es la regulación amparada en la normatividad.

- Estandarización de procesos: aun siendo importante reglamentar las prestaciones, es una condición necesaria, pero no suficiente para garantizar la equidad en la asignación de recursos; la estandarización de procesos puede cumplir ese papel.
- Estructuras de supervisión: al hablar de supervisión hay que remitirse de manera casi obligada a los orígenes del Trabajo Social, puesto que de la supervisión de las actuaciones de voluntariado se acaba constituyendo la nueva disciplina. Diversos autores (Berasategui 2008; Lázaro y Paniagua 2009; Ariño-Altuna *et al.* 2014) acuden a la delimitación en tres tipos de supervisión planteada por Kadushin (1992): administrativa, educativa y de apoyo. Aun no siendo categorías puras en cuanto a su aplicación, en el contexto que aquí se plantea la supervisión se va a interpretar más en su modalidad administrativa en tanto que la actividad del supervisor se orienta hacia el “bienestar de los usuarios y de la calidad y eficacia del trabajo del profesional” (Lázaro y Paniagua 2009, 448). Otro aspecto en el que la supervisión puede ser un elemento de contraposición al “poder” del profesional lo podemos encontrar en su capacidad para evitar una de las cuestiones que Sarasa (1993) considera que puede alterar la equidad en la asignación de recursos: los prejuicios y los valores de los profesionales.
- Formación: es innegable su importancia como factor de protección, y soporte del resto de factores contemplados.
- Manuales de buenas prácticas y herramientas diagnósticas: en este punto se van a englobar en una misma categoría los manuales de buenas prácticas y los instrumentos homologados de apoyo a la intervención. Evidentemente son cuestiones diferentes, pero ambas contribuyen a guiar y enriquecer la práctica profesional en las coordenadas en las que se plantea la equidad en este estudio, como la igualdad y el equilibrio en el acceso y la asignación de recursos. Sirva de ejemplo la necesidad de acreditar la situación de exclusión social o estar en riesgo de ello para poder acceder

a las prestaciones contempladas en la normativa. Ante esta cuestión, sería deseable disponer de manuales que determinen qué procedimientos técnicos son los más adecuados y auxiliarse de escalas al hacer la tarea, de tal suerte que el resultado de la valoración realizada por un profesional pueda equipararse al que llegaría otro en la misma situación.

- Exigencia corporativa de responsabilidades: pasa necesariamente por la vinculación de la trabajadora social a un colegio profesional<sup>6</sup>, al hablar de las obligaciones de las trabajadoras sociales en cuanto a la adecuación de la intervención profesional a lo dispuesto en su Código Deontológico. En este se puede encontrar una referencia expresa a la equidad, al recoger los Principios Generales de la profesión: “Igualdad de oportunidades, de derechos, de equidad y de participación desde la convicción de que cada persona tiene capacidades para una mayor calidad de vida” art.7.8 (CGTS 2012).

**Integralidad:** Según la Ley, la integralidad es consustancial a la naturaleza del SPSSA (art.24.5), por lo cual obliga a que las actuaciones que se lleven a cabo en el sistema se hagan de forma integrada (art.5.a). Además, para contextualizar su noción, hay que aludir a la perspectiva interdisciplinar y a los planos individual, familiar y comunitario en la intervención. Justifica el derecho a que cada persona que acceda al Sistema se le asigne un profesional de referencia para poder garantizar el carácter integral de los itinerarios de atención (art.10.c y art.31.1).

Asimismo, se pone el acento en la integralidad cuando se determina cómo ha de ser el sistema de información de Servicios Sociales, “integrado mediante la articulación de redes y dispositivos informáticos” (art.48.1), y obligando a que se establezcan protocolos que permitan la integración de los sistemas de información empleados en las diferentes administraciones públicas (art.48.5).

Se plantea en un doble contexto para la integralidad como unidad de análisis: en todo lo relacionado con la intervención profesional y con los sistemas de información.

- Integralidad en la atención: debería partir de la premisa de que, dentro del contexto institucional y prestacional en el que la persona usuaria plantea

6 Por Ley 10/1982, del 13 de abril, de creación de los Colegios Oficiales de Asistentes Sociales, se constituyen en España los Colegios Oficiales en la profesión de Trabajo Social y el Consejo General del Trabajo Social que los aglutina a nivel estatal. En la actualidad el Consejo General de Trabajo Social representa a alrededor de 40.000 personas colegiadas y agrupa a un total de 37 Colegios y Consejos autonómicos.

una necesidad en el nivel primario de Servicios Sociales —en este caso de cobertura de las necesidades básicas de alimentación y alojamiento—, esta ha de obtener una respuesta que excluya la eventualidad de tener que acudir a otras agencias para asegurar la satisfacción de sus necesidades.

- Integralidad en los sistemas de información: una de las referencias más importantes que anudan la responsabilidad de las administraciones públicas con la integralidad en los sistemas de información es el “Catálogo de Referencia de Servicios Sociales”, aprobado por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad —en adelante, MISSSI<sup>7</sup>—; como criterio de calidad de los servicios sociales, se incorpora en el punto 2.4.a:

Sistemas de información que garanticen un conocimiento actualizado de la atención social del sector público, con el objetivo de evitar duplicidades y mejorar la calidad en la atención de la población, orientando nuevas líneas de actuación respecto a los servicios y prestaciones que configuran el Sistema Público de Servicios Sociales. (MISSSI 2013, 44-45)

Por tanto, habrá que analizar si el sistema de información empleado por las trabajadoras sociales de SSC de la provincia de Almería se ajusta a los criterios de la LSSA y a los del Catálogo de Referencia de Servicios Sociales.

**Eficiencia:** aparece el término en la LSSA desde la necesidad de dotar al sistema de instrumentos adecuados para la planificación, la evaluación y la mejora continua de la calidad en la atención (art.24.7), elevándolo a la categoría de principio rector del sistema (art.25.f), o relacionándolo con el derecho de los profesionales a contar con todos los medios necesarios, obligando a las administraciones a fomentar una práctica profesional que mejore la eficiencia en la atención, o ligándola a la implementación de un sistema de información de Servicios Sociales unificado e integrado (art.61.b).

También convierte a la eficiencia en uno de los objetivos del modelo participativo que se propone (art.15.e) o en uno de los principios orientadores de la organización territorial (art.36.e). Además, es uno de los principios que ampara la delegación de competencias en los municipios y diputaciones provinciales (art.52).

7 “Es un documento marco aprobado por el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia de 16 de enero de 2013, que reúne aquellas prestaciones y servicios a las que podrían acceder las personas en el conjunto del territorio estatal” (MISSSI 2013, 52).

Tanta importancia parece querer dar el legislador al concepto, que incluso le reserva un título, concretamente: *planificación, calidad, eficiencia y sostenibilidad*. Así, no es de extrañar que la eficiencia en la organización se convierta en uno de los principios de la actividad planificadora (art.74.d). Es más, establece la obligación para la propia Consejería competente de “articular los mecanismos necesarios para impulsar la mejora de la eficiencia en la provisión de servicios” para lo cual se auxiliará de la fórmula del “contrato programa” y la elaboración “de forma sistemática” de “análisis de eficiencia y evaluación económica de las prestaciones, servicios y centros de servicios sociales” (art.81).

Desarrollando el concepto a partir de su importancia en la LSSA, es oportuno definir qué se entiende por eficiencia y delimitar el término de otros que, aunque próximos, no son sinónimos, a pesar de que en ocasiones se empleen de manera indistinta. Así, se puede entender por eficiencia “la relación existente entre los costes de un proyecto o programa y los productos implicados en su ejecución”. Este término no debe confundirse con el de eficacia: “el grado en que se alcanzan los objetivos de un proyecto en la población objetivo en un periodo determinado, independientemente de los costes que ello implique” (Reboloso *et al.* 2008, 154). Por tanto, se puede deducir que la eficiencia sería “la eficacia al menor coste” (236), o como lo interpretan Cohen y Franco (1992), la relación entre los resultados y el objetivo.

Siguiendo a Mokate se va a considerar que “el desperdicio de recursos” (2001, 10), entendido no solo como desembolso de dinero, sino también de tiempo, recursos ambientales o algunos intangibles, como la confianza, son elementos que merman la eficiencia. Por tanto, se va a llevar el análisis a los aspectos que, a nuestro juicio, pueden incidir en que la regulación y la gestión de las prestaciones no sea eficiente, por llevar aparejados costes que invariablemente van a encarecer de manera considerable la gestión y que en ese caso podían ser minimizados o eliminados. Para ello, se va a seguir la intervención de las trabajadoras sociales en las diferentes etapas del método de intervención en Trabajo Social, que se presentan agrupadas:

- En la fase de Estudio y Diagnóstico: la premisa básica es disponer de los medios necesarios, despachos adecuados en los que se garantice la privacidad, programas informáticos unificados de gestión de prestaciones, equipos informáticos adecuados y uso de escalas diagnósticas.
- En la fase de Planificación y Ejecución: definiciones similares en las normas que regulan las prestaciones en cuanto al concepto de unidad de convivencia, límite de ingresos, cuantías, soportes documentales,

documentación requerida, etc. Obliga a adoptar procedimientos diferentes ante una misma actuación profesional, y a prescribir varias ayudas de manera simultánea para atender una misma necesidad, lo que indudablemente supone una duplicidad en la actuación; eliminación del soporte papel en la gestión; disponibilidad de tiempo suficiente para atender las demandas.

- En la fase de Evaluación: realización de planes de intervención individual que permitan, posteriormente, evaluar el impacto de las medidas implementadas.

61

**Trabajadoras sociales como profesionales de referencia:** aparece como un derecho de cada persona usuaria el tener asignada a un profesional de referencia que sea trabajadora social. No solo se fija el derecho, sino que se especifican las funciones que ejercerá (art.31). Ya se han señalado los puntos de intersección entre esta cuestión y el resto de los aspectos expuestos.

El Catálogo de Referencia de Servicios Sociales establece la existencia de un profesional de referencia como criterio de calidad de los servicios sociales, incorporándolo en el punto 2.4.c, en los siguientes términos:

Las personas que accedan al Sistema Público de Servicios Sociales contarán con un profesional de referencia, que será un/a trabajador/a social, al menos en el ámbito de los servicios sociales de atención primaria, con la finalidad de asegurar la integralidad y continuidad en la intervención. [...] será responsable de la historia social y el interlocutor principal que vele por la coherencia, la coordinación con los demás sistemas de bienestar y la globalidad del proceso de atención. (MISSSI 2013, 45)

El análisis de esta novedad introducida por la LSSA en el panorama actual pasa por identificar ciertos requerimientos como: emisión de informe social para acreditar la situación de exclusión, referencias en las normas actuales al trabajador o trabajadora social y asignación del profesional de referencia a cada persona usuaria.

## Resultados fase II. Aplicación del sistema de análisis a las prestaciones

Una vez establecidas las categorías de análisis, se aplicaron a las normas previamente determinadas, y se sometieron a valoración por parte de una muestra de trabajadoras sociales de atención directa, obteniéndose los resultados que de manera resumida se recogen en la tabla 4.



**Valoración de la universalidad e igualdad****Tabla 4.** Análisis de la universalidad e igualdad en las normas reguladoras de prestaciones económicas

62

		S. SO.	AES	AEF	SV	GA	PS	Total ítems identificados
II.1.1. Definición	II.1.1.1. De la prestación							4
	II.1.1.2. De conceptos clave							4
II.1.2. Modalidad	II.1.2.1. Tipo de aprovisionamiento							3
	II.1.2.2. Periodicidad de pago							2
	II.1.2.3. Cuantía							2
	II.1.2.4. Límite temporal							3
	II.1.2.5. Cobertura							5
II.1.3. Población destinataria	II.1.3.1. Beneficiarios							5
II.1.4. Requisitos de acceso	II.1.4.1. Requisitos							3
	II.1.4.2. Límite de ingresos							2
II.1.5. Procedimiento de acceso	II.1.5. 1. Plazos							1
	II.1.5.2. Documentación requerida							4
	II.1.5.3. Procedimiento							3
II.1.6. P. Resolver	II.1.6.1. Plazo para resolver							1
II.1.7. Suspensión	II.1.7.1. Relación de causas suspensión							1
	II.1.7.2. Procedimiento de suspensión							1
II.1.8. Extinción	II.1.8.1. Relación de causas extinción							2
	II.1.8.2. Procedimiento de extinción							2
<b>Total ítems identificados</b>		<b>14</b>	<b>4</b>	<b>15</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	

Fuente: Elaboración propia.

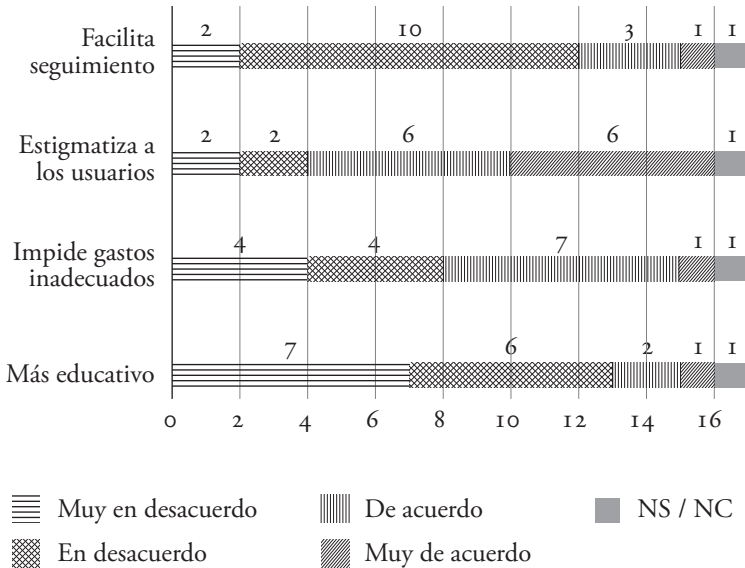
- *Definición de la prestación:* salvo el salario y el programa de refuerzo de alimentación infantil, el resto sí presentan una definición de la finalidad de la prestación. Además, se incorporan definiciones de conceptos clave que clarifican la aplicación e interpretación de la norma, tales como unidad de convivencia, ingresos que tienen la consideración de computables, situaciones de urgencia o emergencia social, o cuando un pronóstico en la evolución de la situación de una unidad de convivencia es valorado como positivo.
- *Modalidad de la prestación:* la forma de aprovisionamiento no queda fijada en la mitad de las normas, aunque, en todas las que se contempla, se orienta hacia prestaciones económicas; en las Ayudas Económicas Familiares —en adelante, AEF—, también se pueden facilitar a los beneficiarios como prestaciones en especie. Si se realiza una lectura restrictiva de la Ley, solamente se ajustarían a ella las prestaciones que se hacen llegar mediante la transacción monetaria y, siguiendo este razonamiento, las entregadas en especie no se ajustarían a la norma.

Si la finalidad de las prestaciones económicas va más allá de la pura cobertura material, y se pretende además incidir en aspectos socioeducativos de corresponsabilidad, habría que huir de fórmulas en las que tenga cabida cualquier forma de estigmatización. Para ello, se puede recurrir al empleo de sistemas no normalizados de adquisición de productos y servicios (como los vales canjeables en comercios y similares). Además, si esta afirmación se pone en relación con el tamaño de los municipios de la provincia de Almería, la confidencialidad difícilmente se puede considerar garantizada, cuando en el 17 % de los municipios de la muestra el pago de todas las prestaciones solo es monetario (igual porcentaje en la modalidad en especie). En el caso de las AEF y Ayudas de Emergencia Social —en adelante, AES—, la modalidad monetaria es la más habitual, al repartirse casi al 50 % en la entrega de suministros vitales, mientras que el programa de garantía alimentaria es mayoritariamente puesto a disposición de las familias a través del pago en especie, al materializarse en estos casos a través de vales o pagos directos a supermercados (37,5 %) en ambos casos, y un 25 % mediante la entrega de tarjetas de pago en supermercados.

Vale la pena resaltar dos cuestiones más: en el 65 % de los municipios no se tiene una unidad de criterio y se varía en función de la prestación de que se trate. La elección de la modalidad en especie no es tanto una

imposición del responsable político municipal, cuanto una elección de la trabajadora social, o de ambos, en el 50 % de los casos.

Por otro lado, la valoración de las trabajadoras sociales con respecto a las implicaciones del pago en especie también lleva a considerar que, en general, la perciben como una forma inadecuada de aprovisionamiento, como se puede comprobar gráficamente en la figura 4. Así, el 72 % no confía en que sea una práctica educativa, el 39 % incluso expresa el mayor grado de desacuerdo. Curiosamente, en una proporción similar, el 77 % valora la bondad de la medida para evitar gastos innecesarios, aunque mayoritariamente las trabajadoras sociales confían en que facilita el seguimiento. Con respecto a si estigmatiza a los usuarios que reciben la ayuda de esta manera, el 72 % comparte esta afirmación en mayor o menor intensidad.



**Figura 4.** Trabajadoras sociales: valoración del pago de las prestaciones en especie.

Fuente: Elaboración propia.

Otra cuestión que considerar para determinar la modalidad de la prestación es si en las normas se regula la periodicidad de los pagos de las ayudas. Las que entran a regular —todas excepto garantía alimentaria

y comedores escolares— hacen hincapié en que se trata de ayudas *no periódicas*, contemplando la posibilidad, en algunos casos, de hacerlo en pago único o mensual.

El factor cuantía tampoco goza de una gran regulación: salvo salario social y AEF, no se especifica normativamente cuánto será el importe a percibir por las personas beneficiarias. En ambos casos está referenciado: al Salario Mínimo Interprofesional en el caso del salario, y al IPREM<sup>8</sup> las ayudas económicas familiares.

65

La regulación del tiempo máximo durante el que se pueden percibir las ayudas muestra una situación similar a la categoría anterior.

Cuando se estudia la categoría cobertura, la situación que se observa es distinta: excepto el salario social, probablemente por su vocación de renta básica, todas especifican con mayor o menor exhaustividad, los conceptos a que se destina.

- *Población destinataria*: se observan dos tipos de destinatarios: solo unidades familiares (salario, AEF), solo personas físicas (AES) o ambas (suministros vitales y garantía alimentaria). El *Plan Syga* no regula esta cuestión.
- *Requisitos de acceso*: de entrada, tres de las prestaciones no regulan en absoluto los requisitos de acceso (AES, GA, PS). En el resto, se vuelven a detectar distintos criterios: necesidad de acreditar empadronamiento *versus* residencia, límites de ingresos diferentes o limitación en la edad de solicitud, que ha de ser inferior a 65 años en el salario social. Hay coincidencia en establecer conceptos jurídicos indeterminados como “no disponer de recursos suficientes”, que poco clarifican la aplicación de la norma. En cualquier caso, un límite de ingresos referenciado solo se ha identificado en salario y AEF, aunque no coincidente en ambos casos.
- *Procedimiento de acceso*: salvo el salario en el que se especifica que se pueden presentar solicitudes en cualquier momento, no se hace mención alguna en el resto.

---

8 “El Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) es un índice empleado en España como referencia para la concesión de ayudas, subvenciones o el subsidio de desempleo. Nació en 2004 para sustituir al Salario Mínimo Interprofesional como referencia para estas ayudas”. (IPREM s.f.)

En lo que respecta a la documentación a presentar, AES, GA y PS no hacen la menor referencia a esta cuestión. En general, se solicita documentación administrativa que en algunos casos ya obra en poder de la propia administración solicitante, contraviniendo en este caso la Ley 39/2015 del 1.º de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En lo que sí hay coincidencia es en reservar a la Administración que gestiona la capacidad de pedir cualquier otra documentación que considere necesaria, no relacionada en la norma.

El procedimiento como tal no se regula, con excepción de la AEF, que lo hace de una manera exhaustiva y clara, incluso diferenciando las fases del procedimiento (iniciación, instrucción, propuesta de resolución, resolución y notificación) y el programa de sv, que regula algunos aspectos, pero sin entrar en mucho detalle.

- *Plazo para resolver:* en esta categoría, la indefensión de la ciudadanía es extrema; no se pronuncia ninguna norma, excepto el salario social que lo fija en dos meses.
- *Suspensión:* en la prestación de salario social se puede deducir en cierto modo del articulado, pero no se regula específicamente. La orden de AEF liga la suspensión al incumplimiento de los requisitos de acceso y remite, en cuanto a procedimiento, al seguido para el acceso. En el resto, no se ha localizado la más mínima referencia.
- *Extinción:* el análisis se establece en los mismos términos que lo detectado en los supuestos de suspensión, con la salvedad de que en el salario sí se enumeran con claridad las causas y se apunta alguna indicación en lo relativo al procedimiento.

### **Valoración de la equidad**

- *Regulación normativa de las prestaciones.* De las entrevistas mantenidas se ha concluido que ninguna de las corporaciones locales ha reglamentado las prestaciones reguladas a nivel autonómico.
- *Estructuras de supervisión de la actuación profesional.* Un 28 % de las trabajadoras sociales consultadas manifiesta no recibir ningún tipo de supervisión respecto a su intervención en la gestión de prestaciones económicas. El 72 % restante sí cuenta con ese apoyo, siendo otra trabajadora social la que ejerce como supervisora en la totalidad de esos casos. En cuanto al contenido supervisado, denota una clara vocación de control, puesto que la prescripción de recurso es el contenido más presente en las sesiones de supervisión.

- *Formación de las trabajadoras sociales.* El número de horas de formación recibidas por las trabajadoras sociales en los últimos dos años se sitúa en una media de 5 a 20 horas/año. Y la satisfacción con la misma puntúa mayoritariamente en términos negativos en el 78 % de las encuestadas. Los motivos de una valoración tan baja hay que buscarlos en los contenidos que son percibidos como alejados de la realidad y, en especial, la deficiente cualificación de las personas docentes.

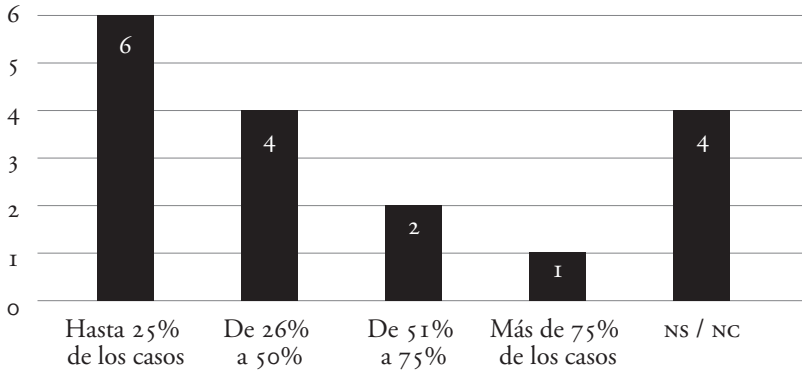
67

Respecto al compromiso que las corporaciones locales asumen con la formación de sus trabajadoras sociales, se debe puntualizar que la formación que han recibido estas se la han proporcionado con cargo a sus propios recursos en un 62 %. Las instituciones empleadoras se han limitado a facilitar días de permiso en la totalidad de los casos, y al abono de gastos de desplazamiento en el 33 %; en ningún caso compensan gastos de matrícula o dietas. Ante esta situación, cabría esperar que realizasen desde la propia organización actividades formativas, aunque no se ha constatado este hecho: el 39 % de las encuestadas no ha disfrutado de la formación en estos términos. Refieren, principalmente, carencias en los siguientes contenidos: prescripción de recursos, homogeneización de criterios técnicos, intervención individual, técnicas, criterios de intervención, coordinación interadministrativa, evaluación del impacto de las prestaciones en la población beneficiaria, requisitos de acceso unificados, escalas de valoración, elaboración de informes, ética, valoración de situaciones de vulnerabilidad y exclusión, prestaciones de otros sistemas de protección, acuerdos-compromisos.

- *Manuales de buenas prácticas y herramientas diagnósticas.* El 89 % de las trabajadoras sociales encuestadas reconoce no emplear escalas de valoración en el proceso de gestión de prestaciones; el 11% dice emplearlas, pero tampoco las especifica, aunque se les pregunte por ello.
- *Exigencia corporativa de responsabilidades profesionales.* Se podrían exigir responsabilidades profesionales al 83 %, que son las que están colegiadas (todas en Almería). Los motivos que alegan para su adscripción a la corporación colegial tienen que ver con el compromiso con la profesión (defensa y organización de la profesión, compromiso (5), lucha de derechos ciudadanos); los derivados del imperativo legal (3); otros relacionados con la mejora del ejercicio profesional y la referencia ante dudas y situaciones complejas; y un último grupo, con una visión más utilitarista ligada a la obtención de información, formación y acceso al mercado laboral.

**Valoración de la integralidad**

- *Insuficiencia de recursos:* sobre la valoración del presupuesto disponible para prestaciones económicas, las trabajadoras sociales asignan un 7 sobre 10 a esta categoría. Sin embargo, se ven obligadas a derivar a otras agencias, como Cáritas, Cruz Roja o Bancos de Alimentos, con relativa asiduidad. En la figura 5 se muestra el porcentaje con el que se recurre a esta práctica:



**Figura 5.** Frecuencia con la que se deriva a otras agencias

Fuente: Elaboración propia.

- *Sistemas informáticos empleados en la gestión:* los sistemas no están integrados, ni responden a las necesidades de las trabajadoras sociales cuando se necesita compaginar el registro informático con el de soporte papel en el 56 % de los casos, y el en 11 % no se emplean medios informáticos. El programa más usado es el stuss (Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales), auxiliándose de otros, como Excel o de anotaciones en carpetas compartidas.

La valoración que hacen de los programas de gestión disponibles es la más baja de cuantas se han sometido a su consideración: una media de 4,1 sobre 10, aunque los equipos informáticos que les dan soporte sí parecen estar a la altura de sus expectativas: 7,6.

**Incorporación de la eficiencia**

En la valoración de la eficiencia inciden aspectos que lo hacen en otras de las variables ya analizadas, por lo que solo se hará una remisión a los mismos en este punto.

- *En la fase de Estudio y Diagnóstico:* disponer de despachos que garanticen la confidencialidad y bienes equipados puede ser un indicativo de garantía de eficiencia en la gestión, y la media en la que puntúan las trabajadoras sociales es de un 8,5 sobre 10; la nota más alta. También tiene incidencia la disponibilidad de programas informáticos integrados y equipos adecuados.

69

El disponer de escalas y herramientas diagnósticas, aspecto analizado con anterioridad, también juega a favor de un trabajo eficiente si se emplean con mayor asiduidad.

- *En la fase de Planificación y Ejecución:* la regulación de las normas no proporciona las mismas definiciones en todas las prestaciones. Sí se valora la necesidad de acudir a la prescripción de varias prestaciones de manera simultánea. El 67 % de las trabajadoras sociales manifiestan realizar esta práctica "rara vez", mientras que el 28 % la tiene incorporada como práctica habitual.

Evidentemente a la luz de los datos evaluados con relación a otras variables, los documentos en soporte papel no se han desterrado de la práctica de la gestión.

El tiempo disponible de las profesionales para atender las demandas no sobrepasa una calificación de aprobación muy elevada, puesto que solo puntúa con un 5,7.

- *En la fase de Evaluación:* la elaboración, al menos, de un plan de intervención en la fase de planificación —el 89 % manifiesta realizarlo siempre— permite disponer de un instrumento para valorar el impacto de la intervención en la fase de evaluación.

### **Consideración de la trabajadora social como profesional de referencia**

- *Requerimiento de Informe Social.* Del análisis de contenido de los textos normativos se concluye que, excepto en la regulación de AEF y SV, no hay ninguna referencia expresa al informe social. En la primera prestación mencionada, se considera la emisión de informe para acreditar la concesión de la prestación aun cuando el pronóstico no sea positivo, así como documentación a incorporar en la fase de instrucción del procedimiento de acceso. Se liga la concesión de la prestación a la prescripción plasmada en el mismo.



- *Referencias a la figura de la trabajadora social.* Únicamente el programa de suministros vitales hace alusión a la figura de la trabajadora social para encomendarle la acreditación de procesos de vulnerabilidad y riesgo social.
- *Asignación de una trabajadora social de referencia.* De las respuestas se desprende que, en el 78 % de los municipios de la muestra, cada persona usuaria del sistema tiene asignada a una trabajadora social como profesional de referencia; las dos otras opciones posibles —asignación de varios profesionales por programas / atención por programas, pero siempre con uno de referencia— se reparten en un 11 % para cada una de ellas.

## Discusión

Apenas ha transcurrido un año desde la entrada en vigor de la LSSA, lo que impide comparar los resultados de esta investigación con otras, ya que no se tiene constancia de ningún estudio al respecto. Por tanto, el aporte radica en realizar una aproximación al contenido de la Ley a través del sistema de indicadores propuesto.

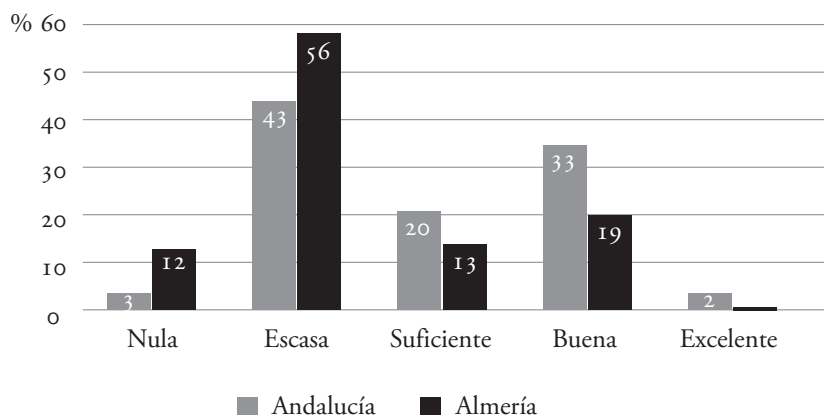
Constatada la dificultad de las familias andaluzas para hacer frente a las necesidades básicas, esas carencias se traducen en demandas en los ssc, que han experimentado un incremento exponencial en los últimos años y que aparecen ligadas a situaciones de pobreza y exclusión. Según el Informe sobre los Servicios Sociales en España 11, las demandas que las trabajadoras sociales de atención primaria dicen recibir en mayor medida se sitúan en los ítems *solicitar ayudas económicas* (32 %) y *solicitar todo tipo de ayudas* (23 %). Adicionalmente, afirman haber detectado un incremento del 76,6 % en la demanda recibida en 2013 respecto al año anterior; demandas motivadas por problemáticas ligadas, en gran medida, a situaciones de pobreza y exclusión en Andalucía (Lima 2015).

Por otro lado, la ausencia de estandarización de procesos también es observada y corroborada por el Defensor del Pueblo en un informe especial con motivo de los 25 años del Programa de Solidaridad de los Andaluces en la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad. Aunque la norma contempla un procedimiento de acceso, el Defensor constata que no hay una unidad de criterio en todas las delegaciones provinciales de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales (las competentes en la gestión). Esto ocurre en aspectos tales como: la incorporación o no del informe social en la tramitación, si quien ha de evacuarlo es la trabajadora social de ssc o de las delegaciones; si este puede servir para acreditar situaciones

excepcionales en las que no se cumple algún requisito; si es un informe social o un informe socioeconómico; o supuestos en los que se activa el procedimiento de emergencia<sup>9</sup> para agilizar el pago de la ayuda o percepción en pago único en casos excepcionales (2016, 96-103).

Con respecto de la formación, se pueden comparar los datos obtenidos con un reciente estudio publicado por la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales titulado *Informe sobre necesidades formativas de los equipos profesionales de Servicios Sociales Comunitarios de Andalucía* (2016), en el que se detectaron carencias en la formación. Si se atiende al grado de satisfacción de los profesionales en Almería con relación al de la totalidad de profesionales de ssc en Andalucía, se observa que los primeros muestran un mayor descontento. En ningún caso perciben haber recibido una formación excelente, y los ítems que denotan disconformidad (nula, escasa) puntúan más alto que para el resto: 22 puntos de diferencia, como se muestra en la figura 6.

71



**Figura 6.** Satisfacción con la formación.

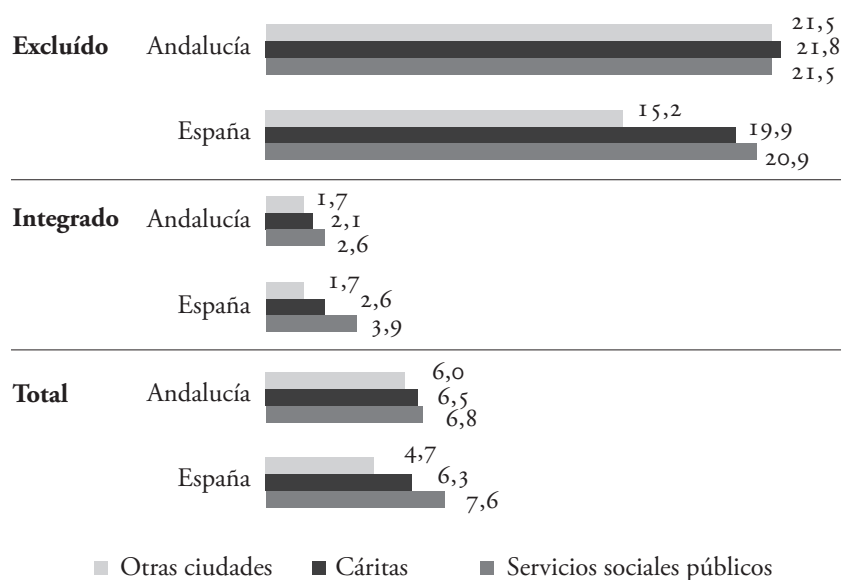
Fuente: Elaboración propia a partir de Junta de Andalucía, 2016, 33.

El escaso empleo de manuales de buenas prácticas y herramientas diagnósticas podría paliarse con instrumentos como el propuesto por el Consejo General con relación a la acreditación de exclusión social en situaciones

<sup>9</sup> En realidad, no sería un procedimiento de emergencia, sino de urgencia, pero se emplea la misma terminología del Decreto 2/1999 de 12 de enero, por el que se regula el Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía.

de pérdida de vivienda (Lima 2013), de tal forma que constituye un instrumento válido y consensuado para esta tarea. Otro ejemplo sería la regulación del diagnóstico social en el país vasco a través del Decreto 353/2013 del 28 de mayo, de Ficha Social del Sistema Vasco de Servicios Sociales y del Instrumento de diagnóstico social.

Asimismo, el informe Foessa (2014) constata que los hogares, cuando precisan ayuda, acuden a los servicios públicos prácticamente en la misma medida que lo hacen a Cáritas<sup>10</sup> u otras entidades; pero en Andalucía acuden más a Cáritas cuando se encuentran en una situación de exclusión, como se evidencia en la figura 7.



**Figura 7.** Porcentaje de hogares que han acudido a diferentes entidades en Andalucía y en España en 2013, según situación de integración-exclusión.

Fuente: Foessa, 2014, 77.

10 En el informe del que se extrae la información se han considerado Servicios Sociales públicos (servicios de base, comunitarios o generales que pueden ser municipales, de las diputaciones, consejos comarcales e incluso autonómicos); Cáritas todos los servicios prestados o gestionados por las diferentes Cáritas (diocesanas o parroquiales) y otras entidades, (el resto de entidades que ofertan servicios de atención, acogida o información de asociaciones u otro tipo (atención a inmigrantes, transeúntes, minorías y otras) (Foessa 2014, 76).

Si bien los Servicios Sociales no se vieron arrastrados por el incremento de la insatisfacción de la ciudadanía con los servicios públicos, registrada en 2012, tampoco se mantuvo la aceptación ciudadana en los niveles de años anteriores. En 2013, la satisfacción descendió 14 puntos, de 56 % a 42 %, siendo la primera vez que la ciudadanía muestra su descontento de manera mayoritaria y en una magnitud más elevada (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas 2014).

Ante esto, considera el Defensor del Pueblo en su Informe Anual: “[e]l trabajo concienzudo de los profesionales de los Servicios Sociales Comunitarios, [...] no parece acompasado con recursos suficientes por parte de la Administración para atender a todas estas personas y solucionar las situaciones de auténtica emergencia social que se plantean” (2016, 128).

Cabría preguntarse cuáles son los motivos por los que el sistema público quiebra en este sentido. Las familias no recurren en primer lugar a servicios públicos, y cuando lo hacen han de ser atendidas con precariedad de medios y derivados al tercer sector, según se desprende de la encuesta realizada a las trabajadoras sociales. El CATS (2014; 2016) defendió que la LSSA contemplara ratios de profesionales. Esta alegación al anteproyecto de Ley no fue tomada en consideración, por lo que aun cuando se contemple reglamentariamente, es una cuestión que no gozará de la protección con rango de ley que desde la profesión se entendió que merecía por los mismos motivos que el propio texto acabó reconociendo: la adecuada cobertura de necesidades y la equidad en la intervención. Debería ser objeto de análisis cómo la LSSA influirá en la ratio de trabajadoras sociales, partiendo de estos antecedentes: 1981 (Estatuto de Autonomía), 1988 (primera Ley de Servicios Sociales), 2016 LSSA.

## Conclusiones

Haciendo una valoración general, se puede afirmar que la regulación y gestión de las prestaciones estudiadas en la Provincia de Almería presentan un ajuste irregular a los mandatos de la LSSA.

Por otro lado, en un primer análisis de los atributos que determinaban la universalidad, se puede identificar que las categorías que suelen cumplirse en mayor número de prestaciones son las referidas a la determinación de sus beneficiarios y la incorporación de definiciones que ayudan a la interpretación de la norma. En el extremo opuesto, apenas se regulan los aspectos referidos a las cuestiones más garantistas para la ciudadanía en

la tramitación técnico-administrativa (plazo para resolver, procedimientos y causas de suspensión).

Si la valoración se hace desde la perspectiva de cada una de las prestaciones, en el sentido de constatar cuantas categorías son consideradas en su regulación, se identifican dos grupos relativamente bien definidos: las que superan la media (salario, SV y especialmente las AEF) y otras en las que la regulación es claramente deficiente. En este último grupo conviven prestaciones con una regulación muy distante en el tiempo que no han sido reformuladas (AES) con otras muy recientes, como el programa de garantía alimentaria o el refuerzo de la alimentación en comedores de centros docentes públicos. Se interpreta que en el primer supuesto el motivo era la inmadurez del sistema —se implanta la red en 1986 y la publicación en BOP es de solo tres años después—, mientras que en el segundo se debió probablemente a la premura en intentar dar respuesta a una situación de crisis —la primera regulación a través del Decreto Ley 7/2013—, agravada por la opción de hacerlo a través de programas adicionales y alejados de los cauces preestablecidos de prestaciones normalizadas y en los que además intervienen consejerías diferentes a la tutelar de Igualdad y Políticas Sociales: la Consejería de Administración Local, en la garantía alimentaria, y educación en la otra. No obstante, estas deficiencias no se subsanan en los posteriores decretos-ley de 2014 y 2016. Esta falta de concreción tampoco se corrige vía reglamentación en la administración más cercana a la persona usuaria.

Se detecta una clara desatención a las profesionales en su quehacer diario en cuanto a formación de calidad que responda a sus expectativas, auspiciada y financiada por las corporaciones locales. Las carencias que perciben las profesionales tienen que ver en muchos casos con procedimientos de gestión y coordinación débiles. Hubiera sido deseable que la LSSA hubiera incorporado la obligatoriedad de garantizar estructuras de supervisión, como lo hace la Ley 12/2007 de Servicios Sociales de Cataluña; lo que sí se ha detectado como positivo es que la supervisión es siempre ejercida por otras profesionales de la misma disciplina. Adicionalmente, otro punto débil identificado en la práctica es la ausencia de utilización de instrumentos homologados de valoración; de hecho, lo señalaban las encuestadas como una necesidad de cara a la formación.

Aun cuando en la Ley se habla del derecho a la confidencialidad, se mantienen prácticas próximas a la beneficencia y poco normalizadoras como el pago en especie en contextos rurales donde el control social es un factor de

estigmatización. Esta cuestión no es adecuada y suficientemente valorada por las encuestadas.

Por otro lado, se aprecian criterios diferentes entre prestaciones y municipios. La derivación hacia otras instituciones también manifiesta la incapacidad del sistema actual de afrontar la atención con las garantías que exige la Ley. Adicionalmente, la escasez de tiempo, ligada a ratios elevados, dificulta una intervención adecuada.

75

La sistematización e informatización de la gestión se ha revelado como otra cuestión que contraviene lo dispuesto en la LSSA. Sistemas arcaicos de registro en papel conviven con sistemas informáticos que poco dan respuesta a las necesidades de las profesionales.

Un aspecto altamente positivo es la elaboración generalizada de proyectos de intervención ligados a la prescripción de ayudas, lo que permite optimizar la intervención y evaluar su impacto; de nuevo esta es una demanda de formación de las profesionales. La Ley contempla esta obligatoriedad, siendo este un hecho valorado de manera positiva por la organización colegial.

La tasa de colegiación permite que, en la mayoría de los casos, las profesionales queden obligadas a los mandatos del Código Deontológico, en sintonía con los derechos y obligaciones plasmados en la Ley, representando una garantía frente a terceros que pueden exigir responsabilidades ante la corporación colegial.

Finalmente, la consideración de la trabajadora social como profesional de referencia es el atributo de la Ley más deficitario. La mención en las normas es anecdótica, como figura profesional y con relación a la emisión del instrumento exclusivo que es el Informe Social. Esta fue una cuestión que la organización colegial planteó como irrenunciable.

Así, se puede concluir que, con matices, la actual gestión de las prestaciones económicas de alimentación y alojamiento en la provincia de Almería no se ajusta en gran medida a lo dispuesto en la LSSA. Es preciso incorporar desarrollo reglamentario con una mejor técnica legislativa; aglutinar prestaciones; establecer planes de formación idóneos y pertinentes; reforzar y garantizar la supervisión de la tarea; cumplir el mandato legal de colegiación obligatoria, y dotar a las trabajadoras sociales de los medios técnicos y económicos suficientes dentro de ratios proporcionadas a la carga de trabajo.

En cualquier caso, el desarrollo de este trabajo puede contribuir, por un lado, a realizar un análisis en profundidad del nuevo texto legal y, de otro, a establecer un primer avance en la construcción de un sistema de

indicadores a partir de la determinación de las variables de análisis propuestas. Este sistema de indicadores diseñado es susceptible de ser replicado en otros contextos y prestaciones, de tal suerte que se puedan establecer comparaciones entre territorios o llevar a cabo análisis longitudinales. Esta puede ser la aportación principal de este trabajo, además de servir de referente en la nueva configuración de prestaciones del SPSSA.

## Referencias bibliográficas

- Berasategui Otegui, Asunción. 2008. "La supervisión en Trabajo Social". *Métodos, técnicas y documentos utilizados en Trabajo Social*, 137-140. Cinta Guinot (coord.). Bilbao: Deusto.
- Cohen, Ernesto y Ronaldo Franco. 1992. *Evaluación de proyectos sociales*. México, D. F.: Siglo XXI.
- Colegio Oficial de Trabajo Social de Almería. 2017. *Censo colegial*.
- Consejo General de Trabajo Social. 2012. *Código Deontológico de Trabajo Social*. Madrid: Consejo General del Trabajo Social.
- Darnaud, Thierry y Guy Hardy. 2007. *Pequeño glosario para el uso del trabajador social. Consejos para los trabajadores sociales y para los beneficiarios del trabajo social*. Madrid: Popular.
- De la Red Vega, Natividad. 2014. "El trabajo social en tiempos de crisis". *Trabajo social siglo XXI. Una perspectiva internacional comparada*, 97-107. Enrique Pastor Seller y María Asunción Martínez-Román (coords.). Madrid: Grupo 5.
- Fernández Ramos, Severiano. 2012. "La ordenación general de los Servicios Sociales en Andalucía: situación actual y prospectiva". *El derecho de los Servicios Sociales en Andalucía*, 79-215. Severiano Fernández Ramos y José María Pérez Monguió (coords.). Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Gamero Casado, Eduardo. 2012. "Los Servicios Sociales en el Estatuto de Autonomía para Andalucía". *El derecho de los Servicios Sociales en Andalucía*, 25-73. Severiano Fernández Ramos y José María Pérez Monguió (coords.). Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Jiménez Bertomeu, Victor. 2002. "Violencia en organizaciones y profesionales: Acciones, omisiones y reacciones en torno al poder, la participación, la burocracia y la discreción en los Servicios Sociales". *Alternativas: Cuadernos de Trabajo Social* 10: 427-444. Alicante: Universidad de Alicante.
- Lázaro Fernández, Santa y Rosario Paniagua Fernández. 2009. "Los métodos secundarios. La supervisión. La investigación. La Administración". *Introducción al Trabajo Social*, 439-465. T. Fernández y C. Alemán (coords.). Madrid: Alianza Editorial.

- Lima Fernández, Ana Isabel. (Coord.). 2013. *Trabajo Social e intervención profesional en situaciones de pérdida de vivienda*. Madrid: Consejo General del Trabajo Social.
- Lima Fernández, Ana Isabel. (Coord.). 2015. *II Informe sobre los Servicios Sociales en España*. Madrid: Consejo General del Trabajo Social.
- Pastor Seller, Enrique, Carmen Verde-Diego, Encarna Peláez Quero, et al. 2017. “El sistema de Servicios Sociales y Dependencia en España”, 111-130. *Sistemas y Políticas de Bienestar. Una perspectiva internacional*. Enrique Pastor Seller (ed.). Madrid: Dikynson.
- Peces-Barba, Gregorio, Eusebio Fernández y Rafael de Asis. 1999. *Curso de Teoría del Derecho*. Barcelona: Marcial Pons.
- Reboloso Pacheco, Enrique, Baltasar Fernández-Ramírez y Pilar Cantón Andrés. 2008. *Evaluación de programas de intervención social*. Madrid: Síntesis.
- Sánchez Majadas, Gaspar y Andrés López Teodoro. 2009. “El Estudio de la Historia para comprender el Trabajo Social. La ayuda al necesitado en la Antigüedad de Oriente a Occidente”. *Introducción al Trabajo Social*, 22-49. T. Fernández y C. Alemán (coords.). Madrid: Alianza Editorial.
- Sarasa Urdiola, Sebastián. 1993. “La asignación territorial del gasto en Servicios Sociales. Definición y medida de criterios: el caso de Cataluña”, 215-248. *Intercambio social y desarrollo del Bienestar*. Luis Moreno Fernández (coord.). Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

## Referencias en línea

- Alberto, Rosa y Javier. (s.f.) <http://www.hernandezrabal.com/espana/andalucia/almeria/almeriac.htm> (19 de diciembre de 2017)
- Ariño-Altuna, Mirem, Ainhoa Berasaluze-Correa y Clarisa Ramos-Feijóo. 2014. “La supervisión educativa en Trabajo Social: un estudio comparado en distintas universidades”. *XII Jornadas de Redes de Investigación en Docencia Universitaria: El reconocimiento docente: innovar e investigar con criterios de calidad*, Universidad de Alicante. [https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/41961/1/2014\\_XII\\_Jornadas\\_Reddes\\_93.pdf](https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/41961/1/2014_XII_Jornadas_Reddes_93.pdf) (15 de diciembre de 2017)
- Consejo Andaluz de Colegios Profesionales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales. 2014. *Alegaciones al anteproyecto de Ley de Servicios Sociales para Andalucía. Posicionamiento del Trabajo Social en Andalucía*. [www.catrabajosocial.es/app/download/5795893085/Anteproyecto+de+Ley+de+Servicios+Sociales.pdf](http://www.catrabajosocial.es/app/download/5795893085/Anteproyecto+de+Ley+de+Servicios+Sociales.pdf) (2 de noviembre de 2017).
- Consejo Andaluz de Colegios Profesionales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales. 2016. *Proyecto de Ley de Servicios Sociales para Andalucía. Posicionamiento del Trabajo Social en Andalucía*. [www.catrabajosocial.es/app/download/5806611027/](http://www.catrabajosocial.es/app/download/5806611027/)



- Posicionamiento+Proyecto+Ley+con+Antecedentes+25+abril+2016.pdf (29 de octubre de 2017)
- Defensor del Pueblo Andaluz. 2016. *25 años del programa de solidaridad de los andaluces en la erradicación de la marginación y la desigualdad en las actuaciones del Defensor del Pueblo Andaluz*. [http://www.defensordelpuebloandaluz.es/sites/default/files/informe\\_especial\\_salario\\_2016.pdf](http://www.defensordelpuebloandaluz.es/sites/default/files/informe_especial_salario_2016.pdf) (09 de enero de 2018)
- Defensor del Pueblo Andaluz. 2016. *Informe anual 2016*. <http://www.defensordelpuebloandaluz.es/sites/default/files/informe-anual-2016/index.php/informe-anual-completo-indice> (2 de noviembre de 2017).
- Diario de Sevilla. 24 de agosto de 2014. “Trabajadores ven un ‘campo de minas’ la ley de servicios sociales”. [http://www.diariodesevilla.es/andalucia/Trabajadores-campo-minas-servicios-sociales\\_o\\_837516517.html](http://www.diariodesevilla.es/andalucia/Trabajadores-campo-minas-servicios-sociales_o_837516517.html) (15 de enero de 2018).
- Fundación Foessa. 2014. *Informe sobre exclusión y desarrollo social en Andalucía*. [http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/ccaa/06112014014945\\_2136.pdf](http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/ccaa/06112014014945_2136.pdf) (15 de enero de 2018).
- Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples-IPREM. s.f. <http://www.iprem.com.es/> (04 de septiembre de 2017)
- Junta de Andalucía. Consejería de Igualdad y Políticas Sociales. 2016. *Informe sobre necesidades formativas de los equipos profesionales de SSC de Andalucía*. [http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/publicacion/16/06/Informe\\_Form\\_SSC-I.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/publicacion/16/06/Informe_Form_SSC-I.pdf) (29 de octubre de 2017).
- Junta de Andalucía. Consejería de Economía y Conocimiento. Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía. <http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/temas/index-ins.htm> (06 de septiembre de 2017).
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Agencia estatal de evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios. 2014. *Calidad de los servicios públicos en tiempos de austeridad. 2014*. [http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/informes/Informe\\_Percepcion\\_2014.pdf](http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/informes/Informe_Percepcion_2014.pdf) (11 de septiembre de 2017).
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. 2013. *Catálogo de referencia de servicios sociales*. <https://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/docs/CatalogoServiciosSociales.pdf> (11 de septiembre de 2017).
- Mokate, Karen. 2001. *Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿Qué queremos decir?*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/1193/Eficacia%2c%20eficiencia%2c%20equidad%20y%20sostenibilidad%20%20bfqu%20a%20queremos%20decir%3f%20%28I-24%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (11 de octubre de 2017).
- Pastor Seller, Enrique y Margarita Sánchez Millán. 2013. “Impacto de la crisis económica y los cambios en las políticas sociales en el perfil, necesidades y prestaciones

- de las personas usuarias de los servicios sociales municipales. Análisis de caso local en la región de Murcia (España)". *Cuadernos de Trabajo Social* 20: 141-161. <http://publicaciones.ua.es/filespublic/pdf/19899971RD25156337.pdf> (09 de enero de 2018).
- Subirats Humet, Joan. (Dir.). 2007. *Los Servicios Sociales de Atención Primaria ante el Cambio Social*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. <http://www.carm.es/ctra/cendoc/haddock/14838.pdf> (11 de octubre de 2017).
- Vilá, Antoni. 2009. *Informe. Tendencias de la nueva legislación de Servicios Sociales*. European Anti Poverty Network. [http://www.tercersector.cat/sites/www.tercersector.cat/files/eapn\\_legislacio\\_serveis\\_socials.pdf](http://www.tercersector.cat/sites/www.tercersector.cat/files/eapn_legislacio_serveis_socials.pdf) (02 de diciembre de 2017).

## Documentos jurídicos

- Consejería de Trabajo y Seguridad Social. 27 de diciembre de 1984. *Decreto 304/1984, por el que se crea la Administración de los Servicios Sociales de Andalucía de la Seguridad Social (ASERSASS)*. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía 113.
- Parlamento de Andalucía. 27 de diciembre de 2016. *Ley 9/2016 de Servicios Sociales de Andalucía*. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía 248.
- Consejería de la presidencia. 4 de mayo de 2002. *Decreto 137 de 2002, de 30 de abril, de apoyo a las familias andaluzanas*. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía. 52
- Jefatura del Estado. 31 de enero de 1982. *Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria*. Boletín Oficial del Estado. 9.
- Departamento de Empleo y Políticas Sociales. 26 de junio de 2003. *Decreto 353/2013, de 28 de mayo, de Ficha Social del Sistema Vasco de Servicios Sociales y del instrumento de diagnóstico social del Sistema Vasco de Servicios Sociales*. Boletín Oficial del País Vasco.
- Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales. 6 de junio de 2013. *Decreto-ley 7/2013, de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía*. Junta de Andalucía.

