



# **Efectos de la crisis económica en las políticas de bienestar social en el medio rural - Análisis de caso en la Región de Murcia (España)**

**Enrique Pastor Seller<sup>1</sup>**

## **Resumen**

Este artículo presenta los resultados de una investigación empírica orientada a conocer y analizar los efectos de la crisis económica en las necesidades y prestaciones del sistema de bienestar social en el medio rural. Para su consecución se ha realizado una investigación longitudinal de necesidades y prestaciones en un municipio rural de la Región de Murcia durante el período comprendido entre 1996 y 2011, comparando sus resultados con investigaciones similares de ámbito regional y estatal. La metodología empleada se ha basado en el análisis del universo de personas usuarias del sistema en el mencionado municipio y período, concretamente 4.562 personas y 3.325 unidades familiares, lo que proporciona a la investigación resultados fiables, contrastables y transferibles. Los resultados obtenidos permiten verificar la hipótesis de partida de que los cambios en el perfil de las personas usuarias, las necesidades y los servicios / recursos aplicados por la estructura básica de los servicios sociales municipales está directamente relacionada con las dinámicas de la crisis social y económica y el desarrollo de las políticas/normativas de bienestar social.

**Palabras clave:** medio rural, bienestar social, políticas sociales y necesidades sociales.

---

*Recebimento: 5/10/2013 • Aceite: 7/12/2013*

<sup>1</sup> Profesor titular de universidad, Decano de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad de Murcia, España. E-mail: epastor@um.es

## **Effects of the economic crisis in social welfare policy in rural areas - Case Analysis in Murcia Region (Spain)**

### **Summary**

The article presents the results of an empirical investigation aimed at discovering and analyzing the effects of the economic crisis on the needs and benefits of the social welfare system in rural areas. For their achievement has been conducted longitudinal research needs and provision in a rural municipality in the Region of Murcia during the period between 1996 and 2011, comparing their results with similar investigations regional and state levels. The methodology is based on the analysis of the universe of people using the said municipality and period, specifically 4,562 people and 3,325 households, which provides research results are reliable, testable and transferable. The results obtained verify hypothesis that changes in the profile of the users, needs and services / resources applied by the basic structure of the municipal social services is directly related to the dynamics of social and economic crisis and development policy / social welfare policy.

**Keywords:** rural social welfare, social policy and social needs.

## El Sistema de Bienestar Social en el ámbito local en España

El Sistema Público de Bienestar Social y más concretamente de los Servicios Sociales en España, conforman el conjunto de servicios y prestaciones cuya finalidad es la promoción del desarrollo pleno y libre de la persona dentro de la sociedad para la obtención de un mayor bienestar social y mejor calidad de vida, así como la prevención y eliminación de las causas que conducen a la marginación social, estando integrado por todas las estructuras y servicios públicos. Un sistema basado en los principios de universalidad, responsabilidad pública, igualdad, equidad, prevención y dimensión comunitaria, promoción de la autonomía personal, atención personalizada e integral, inserción y normalización, proximidad, solidaridad, calidad, participación, cooperación y colaboración (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2013).

El sistema encuentra su primera referencia en un ámbito específico de necesidades sociales a las que debe dar respuesta: información y orientación sobre el acceso a recursos; convivencia personal y familiar; integración social; cobertura de necesidades básicas y participación social. Para su atención se dota de recursos o prestaciones técnicas, económicas y materiales, para la gestión de las prestaciones básicas de información y orientación, apoyo a la unidad convivencial y ayuda a domicilio; alojamiento alternativo, prevención e inserción social y fomento de la solidaridad social y de la cooperación social.

La Constitución, a pesar la indefinición del término servicios sociales, otorga a las Comunidades Autónomas las competencias en materia de servicios sociales, las cuales son asumidas en las Leyes Orgánicas de los Estatutos de las diferentes Comunidades Autónomas y desarrolladas a través de las Leyes de Servicios Sociales y de otras vinculadas con la protección social. A partir de 2006 y como consecuencia, fundamentalmente, de la promulgación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia<sup>2</sup>, surgen las denominadas leyes de servicios sociales de “tercera generación”<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Publicada en B.O.E. núm.: 299 de 15 de diciembre de 2006.

<sup>3</sup> Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de servicios sociales B.O.E. núm.: 27 de 31 de enero. Ley de Cantabria 2/2007, de 27 de marzo de Derechos y Servicios Sociales B.O.C. núm.: 66 de 3 de abril. Ley 12/2007, de 11 de octubre de Cataluña B.O.E. núm.: 266 de 6 de noviembre. Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia D.O.G. núm.: 245 de 18 de diciembre. Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de servicios sociales del País Vasco B.O.P.V. núm.: 246 de 24 de diciembre. Ley 4/2009, de 11 de junio, de

caracterizadas, entre otras, por: el derecho subjetivo a las prestaciones y servicios; la ampliación y consolidación de derechos y deberes de las personas usuarias; la importancia de la calidad; la introducción del derecho subjetivo y la elaboración de catálogos / carteras de las prestaciones y servicios (Casado, 2010; Pastor 2012a; Vila, 2012, entre otros). La mencionada Ley ha sufrido recientemente modificaciones<sup>4</sup> sustanciales<sup>5</sup> repercutiendo de manera desfavorable en los derechos y prestaciones inicialmente regulados (Ramírez, 2012).

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local<sup>6</sup>, actualmente en proceso de revisión en razón del proyecto de Ley aprobado por el Consejo de Ministros del 22 de febrero de 2013, establece la incumbencia de los municipios en la prestación de los servicios sociales (arts. 25.2 K y 26.1.c), regulando la creación de Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios para la prestación de servicios.

En este sentido, el proyecto de ley actualmente en proceso de aprobación en el Congreso de los Diputados modifica la denominación de “servicios sociales” por “evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”. Supone un retroceso a épocas que vinculan los servicios sociales con un sistema graciable, desprofesionalizado y desubicado de atención a “pobres” que difumina responsabilidades.

---

servicios sociales de las Illes Balears B.O.B.B núm.: 89 de 18 de junio. Ley 5/2009, de 30 de junio, de servicios sociales de Aragón B.O.A. núm.: 132 de 10 de julio. Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de la Rioja B.O.R.:de 28 de diciembre. Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de servicios sociales de Castilla-La Mancha B.O.E. núm.: 38 de 14 de febrero de 2011. Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de servicios sociales de Castilla y León – B.O.E. núm.: 7 de 8 de enero de 2011. BOCYL. núm.: 244 de 21 de diciembre de 2010 y corrección de errores en BOCYL, núm.: 23 de 3 de febrero de 2011.

<sup>4</sup> Modificada por Real Decreto-ley 20/2012, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público – B.O.E. núm.: de 31 de diciembre de 2011, Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad – B.O.E. núm.: de 14 de julio de 2012 y la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

<sup>5</sup> Concretamente en el ámbito de: efectividad del derecho a las prestaciones, régimen de incompatibilidad de las mismas, calendario de protección de grado, reconocimiento de grado, intensidad de protección de los servicios del catálogo, cuantías, retroactividad en la prestación, régimen de los convenios especiales en el sistema de la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales, asignación presupuestaria de la Administración General del Estado, entre otras,

<sup>6</sup> Modificado por Ley 57/2003, de 16 de diciembre de medidas para la modernización del gobierno local.

La implantación del Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de Corporaciones Locales en 1988 supuso la progresiva universalización de los servicios sociales de atención primaria en España (Gutiérrez, 2001, Las Heras, 2002, Subirats, 2007, Roldan et. al., 2006, Alemán, 2010 entre otros) tanto desde una perspectiva territorial municipal como de personas usuarias atendidas (en 2011 se atendieron a 6.930.978 personas, lo que supone un 15.8% de la población española), aunque en la actualidad observamos su degradación, especialmente desde 2012, atendiendo a su progresiva reducción presupuestaria, la cual para el año 2013 se sitúa en 27.593.000 €, lo que supone una aportación de apenas un 2%<sup>7</sup> respecto de la financiación que necesita el sistema.

## Metodología de investigación

La investigación, cuyos resultados son objeto del presente artículo, analiza de manera sistemática la evolución, estructura y dinámica del sistema de servicios de bienestar social en un municipio rural de la Región de Murcia (Beniel) desde una perspectiva longitudinal (1996-2011), transversal (2012) y de proyección futura, contrastando sus resultados con investigaciones en el ámbito regional y nacional.

Las unidades de análisis han sido el universo total de ciudadanos del municipio que han sido sujetos a atención por parte de los servicios de bienestar municipal en el periodo comprendido entre 1996 y 2011 y que asciende a 4.562 personas (representando al 41,2 % de la población actual del municipio<sup>8</sup>) y 3.325 unidades familiares.

La investigación parte de la hipótesis de que el perfil y necesidades de las personas usuarias y los recursos aplicados a ellas por parte de los servicios de bienestar municipal durante los últimos dieciséis años se ha ido modificando a causa del contexto social e institucional y del desarrollo normativo de las políticas sociales. Tiene, por tanto, una doble finalidad, conocer la evolución y tendencias del

---

<sup>7</sup> Supone una disminución de un 58.34% respecto de 2012 y de un 68% respecto de 2011 (ver informes recientes en Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales. <http://www.directoressociales.com/index.php> )

<sup>8</sup> El municipio de Beniel se encuentra situado al este de la región y forma parte de la denominada Comarca Oriental de la Región de Murcia, cuentan con 11.068 habitantes y una densidad de 1.095,8 habitantes/km<sup>2</sup> (INE 2013). Los servicios sociales se implantaron en 1989, aunque es en 1991 cuando se integra en el Centro de Servicios Sociales de la Comarca citada, la cual desarrolla su acción en cuatro municipios con una población cercana a los 30.000 habitantes.

perfil y necesidades de las personas usuarias y analizar las respuestas institucionales ofrecidas a estas desde los servicios sociales municipales. Ambos objetivos son vertientes inseparables de una misma línea discursiva y de investigación analítica al encontrarse dialécticamente relacionadas con los contextos sociales, estructurales e institucionales de cada momento.

Los objetivos específicos que orientaron la investigación son:

1. Caracterizar la evolución del perfil socio-demográfico de las personas usuarias.
2. Analizar la evolución de los recursos aplicados a las personas usuarias por parte de la estructura de los servicios sociales de atención primaria.
3. Analizar el perfil, necesidades y recursos actuales y su proyección futura en el contexto local de estudio.

Con el fin de dotar a la investigación de un marco ordenado de acercamiento a la realidad objeto de estudio se identificaron como dimensiones de análisis, concretamente:

- Perfil de las personas usuarias: sexo; edad; nacionalidad y zona de residencia.
- Evolución de necesidades: número – evolución cuatrienal – distribución por tipologías: identificación de necesidad principal; información y orientación para el acceso al Sistema de servicios personales y a otros sistemas; adecuada convivencia personal/familiar por desajustes convivenciales y por limitación de autonomía personal y/o situaciones de dependencia; integración social, laboral y escolar y falta de medios para la atención a necesidades básicas por carencia de medios propios o bien provocadas por emergencias.
- Evolución de los recursos aplicados: número de personas usuarias que se han beneficiado de prestaciones - evolución cuatrienal – y distribución por tipologías.
- Situación actual y percepción y proyección futura desde los actores estratégicos del municipio: perfil actual y futuro; necesidades actuales y futuras; recursos aplicados actuales y futuros y las propuestas desde los actores.

Considerando la amplitud y complejidad del fenómeno a estudiarse, se han empleado diversas técnicas de recogida de datos con el fin de incrementar su eficiencia, concretamente un cuestionario basado en la ficha social al universo de unidades de análisis y la entrevista en profundidad a informantes estratégicos para el análisis transversal y de proyección/tendencias.

Se ha considerado el cuestionario basado en la ficha social como el instrumento más idóneo como fuente para la recogida de datos al disponer de la información fehaciente de todas y cada una de las unidades del universo de análisis, dimensiones y variables objeto de estudio, así como de todo el periodo objeto de estudio. Ofrece datos uniformes, homogéneos y verificados, por lo que su uso ha permitido cumplir los objetivos de conocimiento con la máxima fiabilidad y validez científica. Considerando la amplitud temporal (16 años) se ha considerado oportuno agrupar los datos por estratos cuatrienales con el fin de que cada uno tenga la misma longitud temporal, siendo, además, una decisión que se vincula con cortes temporales donde acontecen cambios sustanciales en el contexto social y normativo que afecta a las políticas sociales en España (Ley de Extranjería, Ley de Dependencia, la crisis económica) y, por tanto, vinculado a la hipótesis de estudio.

Por otra parte, las entrevistas en profundidad se han orientado a conocer los aspectos más valorativos y dinámicos tales como la situación actual y tendencias de los servicios sociales (perfil necesidades y recursos) desde los actores estratégicos en dicha área en el municipio. Con el fin de garantizar la inclusión en la muestra de los diversos elementos de la población (políticos, técnicos y asociativos) en proporciones lo más cercanas posibles a la realidad, el diseño demostrativo adoptado ha sido el estratégico por cuotas/estratificado, atendiendo a las diferentes categorías/características del universo. Concretamente se entrevistó al único responsable político, a 5 técnicos representativos de todas las áreas (servicios sociales generales, especializados e inserción laboral) y a 3 asociaciones representativas del sector de iniciativa social (atención general, mujer y personas mayores).

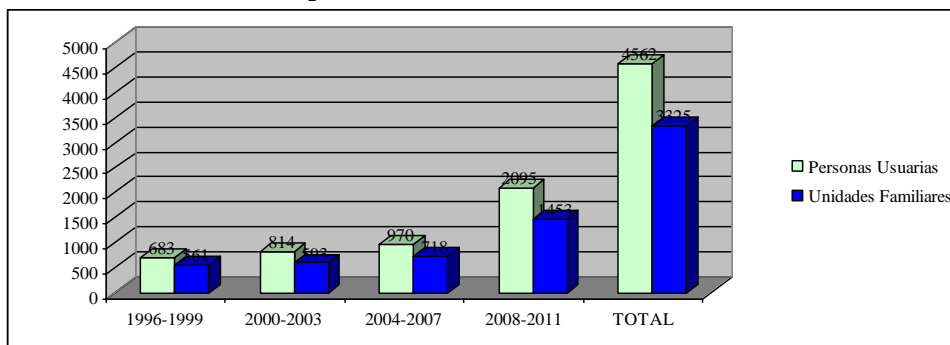
Para el análisis de los datos se utilizó el análisis multivariable y técnicas cuantitativas y comparativas estadísticas descriptivas, tales como: tablas de distribución de frecuencias y porcentajes, y medidas de tendencia central y de dispersión. Para el análisis de la información reunida por entrevistas en profundidad se utilizaron técnicas cualitativas que han permitido un análisis de contenido mediante la

identificación de similitudes y diferencias entre los grupos de interés (entre todos y por categorías).

## Descripción y análisis de resultados

Durante el periodo comprendido entre 1996–2011 se atendieron a 4.562 personas y a 3.325 unidades familiares (1.4 persona usuaria/familia atendida). El análisis longitudinal muestra una desigual distribución temporal destacando que el 46% de las personas atendidas entre 1996–2011 han sido usuarias entre 2008–2011, incrementándose en 22 puntos respecto al periodo inmediatamente anterior 2004–2007. En igual sentido sucede con las unidades familiares, con el 44% (diferencial del 22% respecto del anterior período). Por otra parte, señala que en 2011 el número de personas usuarias atendidas ascendió a 961 y conforman un total de 708 unidades familiares, representando el 21% del total de personas usuarias y unidades familiares atendidas durante el período 1996-2011. Pero si lo relacionamos con respecto al último período comprendido entre 2008-2011, representaría el 46% y 48%, respectivamente. De esta manera podemos afirmar que el año 2011 representa casi el 50% de dicho período (4 años), lo que constata la intensidad de personas usuarias y familias atendidas y, por consiguiente, el elevado número de personas en situación de necesidad que empieza a detectarse a partir de 2011.

**Gráfico 1:** Distribución de unidades familiares y personas usuarias de Servicios Sociales en el periodo 1996 – 2011



Fuente: Elaboración propia.



## Perfil de las personas y familias

El 61% de las personas atendidas son mujeres y el 39% son varones; una distribución constante en el periodo de estudio (1996-2011), a excepción del intervalo 2008-2011 donde se observa una reducción del 5% de mujeres mostrando así un cambio en el perfil de género de las personas usuarias. Esta tendencia se encuentra en consonancia con la información procedente de las entrevistas en profundidad que nos informan que es la mujer el sexo predominante como persona usuaria en el presente y en el futuro, pero a su vez existe la percepción de que con mayor frecuencia los hombres se van incorporando como personas usuarias al sistema.

*“Mayoritariamente, y en un primer momento, suelen ser mujeres, [...], las que acuden [...], bien con una demanda propia, o de algún miembro de la familia [...]” (E9)*

*“[...] nos encontramos, aunque en menor grado, hombres [...] que han perdido su empleo.” (E7)*

En cuanto a la edad en 2011, el 26% de las personas beneficiarias se encuentran entre 30-44 años, el 18% tiene 75 o más años; el 15% son menores de 14 años o entre 45-59 (cada intervalo); el 14% entre 15-29 y el 12% entre 60-74. Relacionando este dato con la estratificación de los habitantes del municipio, encontramos similitudes en torno a los grupos de edad, con la excepción de 75 o más años que representa en personas usuarias el 18%, mientras que supone el 6% de la población total. Esta dispersión viene determinada porque dicho grupo de edad feminizado se encuentra especialmente vulnerable y, por tanto, necesitado de las prestaciones que ofrece el sistema de servicios sociales. Los informantes clave señalan que son las personas en edad adulta (en los tramos comprendidos entre 30 y 60 años) y los jóvenes, los grupos que preferentemente son personas usuarias en la actualidad y en el futuro, debido a las peculiares circunstancias que les afectan. Destaca la coincidencia de los informantes respecto de la percepción de una mayor presencia de los jóvenes como personas usuarias. Este dato es relevante, puesto que es un sector “invisible” en los servicios sociales y que a pesar de ser un colectivo en situaciones de necesidad (altos índices de desempleo y/o precariedad laboral, falencia económica, etc.) objeto del sistema no acuden al mismo en la misma intensidad.

*“Ha aumentado el número de jóvenes que necesitan ayuda.” (E2)*

*“Además creo que acudirán más jóvenes [...] sin formación académica ni cualificación profesional.” (E8)*

En cuanto a la nacionalidad se constata a partir de 2004 que las personas usuarias de nacionalidad española descienden y se incrementa de manera exponencial (cuadruplicado) la población procedente de Marruecos, Ecuador y Ucrania. Por su parte, los informantes clave señalan que son las personas inmigrantes las que fundamentalmente acceden y usan los servicios sociales municipales tanto en la actualidad como en el futuro.

*“Lo que pienso es que son [...] extranjeras [...].” (E3)*

*“La población inmigrante tiene una presencia importante.” (E6)*

*“La diferencia será que vendrán más españolas si sigue la cosa como va.” (E5)*

Esta percepción contrasta con los datos objetivos de personas usuarias atendidas, donde se constata que siguen predominante las personas de nacionalidad española frente a las extranjeras.

Como conclusión del perfil de las personas usuarias, las entrevistas en profundidad muestran la coincidencia mayoritaria de que si se mantiene el contexto actual de recesión económica, junto a los cambios estructurales previstos desde las distintas administraciones que llevan implícito un descenso en el gasto social, se va a producir un cambio en el número y, por tanto, en el perfil de las personas usuarias del sistema, lo que se ha venido a denominar la “democratización de la pobreza”.

*“Creo que personas que hoy no están en la cola de los servicios sociales tendrán que ir. No se le ve salida a la crisis. [...] Va a haber más pobres.” (E3)*

*“[...], pero si la situación actual no mejora, es posible que los sectores de población atendidos se amplíen a personas y familias que hasta el momento no han sido usuarios de servicios sociales.” (E6)*

*“Creo que personas que hoy no están en la cola de servicios sociales tendrán que ir.” (E3).*

## **Demandas y necesidades sociales**

En el periodo comprendido entre 1996–2011, el número de personas usuarios (4.562) que han requerido de un diagnóstico profesional ante situaciones de necesidad asciende a 6.035, suponiendo un ratio de 1,32 diagnóstico/usuario/a. Se constata que entre 2008-2011 se produce la mayor concentración de las necesidades (46,5%) de todo el período.

Durante todo el período 1996-2011, el 33% de las personas usuarias atendidas han presentado una necesidad principal relacionada con el sector de referencia de personas mayores, seguido del 30% de personas con discapacidad, el 14% familia, el 10% inmigrantes y el 5% mujer. Del análisis longitudinal comprobamos que el sector de personas con discapacidad se incrementa significativamente en el período 2000-2003, el de personas mayores entre 2004-2007 y el de inmigrantes 2008-2011, situándose este último en tercer lugar en 2008-2011, inmediatamente después de las personas con discapacidad. Este especial incremento de las necesidades vinculadas con la migración marca una tendencia en sintonía con el perfil analizado anteriormente. Asimismo constatar que el incremento de necesidades vinculadas con las personas con discapacidad en 2000-2003 coincide con la implantación, entre otras, de la prestación familiar por hijo a cargo y el incremento relacionado con personas mayores en el período 2004-2007 (duplicado) está relacionado con la implantación de la Ley 39/2006.

En cuanto a la proyección futura, la información obtenida de las entrevistas en profundidad es la relativa a la incorporación al sistema de nuevas personas usuarias en situación de necesidad social, que necesiten por primera vez de una intervención profesional de los servicios sociales, procedentes de los sectores de población de personas mayores, jóvenes e inmigrantes.

*“[...] se incorporarán como colectivo los pensionistas que cobran pensión y que por la situación del pago de medicamentos y de las subidas, en general, necesitarán ayuda económica de los servicios sociales.” (E3)*

*“[...] en los próximos dos años los sectores de población que se verán más afectados serán juventud, debido a la dificultad para encontrar un primer empleo, así como los inmigrantes[...] algunos trabajan sin contrato y no podrán pedir prestación por desempleo [...].” (E4)*

Atendiendo a la categorización de necesidades, en el período comprendido entre 1996-2011, el 68% de las personas usuarias atendidas han presentado una necesidad relacionada con una adecuada información sobre el acceso a recursos, el 17% con una adecuada convivencia personal, el 9% falta de medios para la cobertura de las necesidades básicas y el 6% restante con integración social.

**Tabla 1:** Distribución de personas usuarias según necesidades sociales en el periodo 1996 – 2011

NECESIDADES	PERSONAS USUARIAS				
	1996-1999	2000-2003	2004-2007	2008-2011	TOTAL
Información sobre el acceso a recursos	678 (79,8 %)	767 (71,3 %)	742 (56,8 %)	1894 (67,5%)	4081 (67,6%)
Adecuada convivencia personal / familiar	89 (10,5 %)	185 (17,2 %)	393 (30,1 %)	345 (12,3 %)	1012 (16,8%)
Integración social	58 (6,8 %)	45 (4,2 %)	46 (3,5 %)	212 (7,6 %)	361 (6,0 %)
Falta de medios para cubrir necesidades básicas	25 (2,9 %)	78 (7,3 %)	125 (9,6 %)	353 (12,6 %)	581 (9,6 %)
TOTAL	850 (100 %)	1075 (100 %)	1306 (100 %)	2804 (100 %)	6035 (100%)

Fuente: Elaboración propia.

Se destaca que las necesidades relacionadas con la falta de medios para la cobertura de las necesidades básicas y de integración social son las que se sitúan por encima de la media en el período comprendido entre 2008-2011, en consonancia con las dificultades económicas por las que pasan las personas y familias a raíz de la crisis

económica y financiera y que las hace necesitar de la atención de los servicios sociales. Este incremento en dichas necesidades se relaciona, a su vez, con el incremento de las situaciones de desempleo, falencia económica e incremento de la exclusión social, entre otros. Se constata que son las necesidades relacionadas con la falta de medios para la cobertura de las necesidades básicas y de integración social, laboral y escolar las que se sitúan por encima de la media en el período 2008-2011. Además se nota en el análisis más desagregado que las necesidades de integración escolar se incrementan especialmente a partir de 2004 motivado, entre otros, por las reagrupaciones familiares

**Tabla 2:** Distribución personas usuarias según necesidades sociales específicas en el periodo 1996 – 2011

NECESIDADES	PERSONAS USUARIAS				
	1996-1999	2000-2003	2004-2007	2008-2011	TOTAL
Información para acceso al Sistema de SS. SS.	455 (53,6 %)	579 (53,9 %)	639 (48,9 %)	1576 (56,2 %)	3249 (53,8 %)
Información otros Sist. Protección Social	223 (26,2 %)	188 (17,5 %)	103 (7,9 %)	318 (11,3 %)	832 (13,8 %)
Adecuada convivencia familiar: desajustes	47 (5,5 %)	98 (9,1 %)	187 (14,3 %)	245 (8,8 %)	577 (9,6 %)
Adecuada convivencia: (limitación autonomía personal/dependencia)	42 (5,0 %)	87 (8,1 %)	206 (15,8 %)	100 (3,5 %)	435 (7,2 %)
Integración social	52 (6,1 %)	33 (3,1 %)	20 (1,6 %)	159 (5,7 %)	264 (4,4 %)
Integración laboral	4 (0,5 %)	4 (0,3 %)	7 (0,5 %)	21 (0,8 %)	36 (0,6 %)
Integración escolar	2 (0,2 %)	8 (0,8 %)	19 (1,5 %)	32 (1,1 %)	61 (1,0 %)
Falta de medios para cobertura nec. básicas	23 (2,7 %)	71 (6,6 %)	123 (9,4 %)	353 (12,6 %)	570 (9,4 %)
Falta de medios por emergencias	2 (0,2 %)	7 (0,6 %)	2 (0,1 %)	0 (0,0 %)	11 (0,2 %)
TOTAL	850 (100 %)	1075 (100 %)	1306 (100 %)	2804 (100 %)	6035 (100 %)

Fuente: Elaboración propia.

Los informantes clave identifican como principales las necesidades relacionadas con: falta de recursos propios para cobertura de necesidades básicas (fundamentalmente recursos económicos), adecuada convivencia personal/ familiar (principalmente situaciones de dependencia) e integración (fundamentalmente laboral).

*“En la actualidad, las familias y la población en general del municipio están teniendo serias dificultades para la cobertura de necesidades básicas de sus miembros y, sobre todo, de los menores.”* (E7)

*“En general, la mayor parte de las personas que acuden a servicios sociales demandan ayudas económicas, dada la situación actual y poder hablar con la profesional de su situación.”* (E6)

### **Beneficios / recursos / sistema de respuestas a las necesidades**

Durante el periodo comprendido entre 1996–2011, el número de personas usuarias a los que se les ha aplicado un recurso/prestación ante situaciones de necesidad asciende a 8.894, suponiendo un ratio de 1,94 recurso aplicado/usuario/a. La investigación constata que en el intervalo entre 2008-2011 se concentra la aplicación de los recursos (56%) de todo el período, ascendiendo a un ratio de 2.4 recurso aplicado/usuario/a. Al analizar el año 2011, se constata que la proporción aplicada de recurso/usuario se reduce en 0.6 puntos de la media en el periodo 2008-2011 (1.75), lo que confirma una reducción de los recursos disponibles / aplicados en el sistema de servicios sociales en sintonía con el progresivo recorte en los servicios sociales en España. En igual sentido se manifiestan a su vez los informantes clave.

*“[...] tenemos serias dificultades para articular recursos sociales que palien esas carencias y dificultades, sobre todo si nos referimos a prestaciones de tipo económico.”* (E7)

*“[...] ha habido recortes importantes en materia de recursos sociales.”* (E1)

*“Supongo que las situaciones de crisis [...] harán que se produzca una*

*sobrecarga en el sistema de servicios sociales, habiendo una mayor demanda [...] y si se mantiene la tónica general de un recorte en servicios, se acabará dejando a la UTS como gestora de recursos sin posibilidad real de intervención.” (E9)*

*“La situación actual no da garantías de mantener las coberturas actuales” (E6)*

Como se muestra en la siguiente tabla (3), en el periodo 1996-2011, el 40 % de los recursos aplicados son prestaciones de información, orientación, valoración y movilización; el 26% de apoyo a la unidad convivencial y ayuda a domicilio, el 19% son recursos complementarios para la cobertura de necesidades básicas y el 13% de prevención e inserción social. Destacar que las prestaciones relacionadas con el alojamiento alternativo en todo el período no alcanzan el 1%.

**Tabla 3:** Distribución personas usuarias según prestaciones básicas en periodo 1996- 2011

PRESTACIONES	PERSONAS USUARIAS				
	1996-1999	2000-2003	2004-2007	2008-2011	TOTAL
Información/orientación/valoración/movilización.	560 (52,5 %)	509 (39,3 %)	633 (40,3 %)	1883 (38,0 %)	3585 (40,3 %)
Apoyo a unidad convivencial / ayuda a dom.	105 (9,8 %)	298 (23,0 %)	548 (34,9 %)	1371 (27,6 %)	2322 (26,1 %)
Actuaciones y medidas alojamiento alternativo	6 (0,6 %)	13 (1,0 %)	29 (1,8 %)	11 (0,2 %)	59 (0,7 %)
Prevención e inserción social	8 (0,8 %)	12 (0,9 %)	15 (0,9 %)	1164 (23,5 %)	1199 (13,5 %)
Recursos compl. para cobertura nec. básicas	387 (36,3 %)	463 (35,8 %)	347 (22,1 %)	532 (10,7 %)	1729 (19,4 %)
<b>TOTAL</b>	1066 (100 %)	1295 (100 %)	1572 (100 %)	4961 (100 %)	8894 (100 %)

Fuente: Elaboración propia.

Las prestaciones de prevención e inserción social y de apoyo a la unidad convivencial son las que se sitúan por encima de la media en el periodo 2008-2011, llegando a duplicarse en el primer caso. Contrasta la disminución en casi el 50% entre la media del período total y del comprendido entre 2008-2011 de las prestaciones relacionadas con la cobertura de necesidades básicas cuando anteriormente hemos constatado que dichas necesidades han aumentado en ese mismo periodo en un tercio. De esta manera podemos afirmar que las necesidades básicas no encuentran una respuesta en cuanto a aplicación de recursos a ellas vinculados.

### **Información y orientación**

Del análisis longitudinal se comprueba que, mientras la información y orientación sobre reconocimiento del grado de discapacidad se incrementa a lo largo del período, la información sobre prestaciones económicas del IMAS<sup>9</sup> y de pensiones no contributivas sufre un progresivo descenso desde 2004, llevando a una caída de más de 10 puntos en ambos casos. Hay que destacar la información sobre dependencia que en el último periodo representa el 9, 7%, y que no existe en periodos anteriores. La información sobre prestaciones económicas del Ayuntamiento y de ONG se incrementa de manera exponencial en el último intervalo, situándose por encima de la media de todo el periodo objeto de investigación.

### **Apoyo a la unidad convivencial y ayuda a domicilio**

A lo largo de todo el periodo, el 26% de las personas usuarias del sistema han sido beneficiarias de la prestación de apoyo a la unidad convivencial y ayuda a domicilio, aunque la entrada en vigor de la Ley 39/2006 incide directamente en los recursos que contiene esta prestación.

El 60% de las personas usuarias de esta prestación durante el período de estudio (1996-2011) han sido beneficiarias de los recursos de apoyo a la unidad convivencial y ayuda a domicilio y el 40% restante son beneficiarios de las prestaciones y servicios del sistema de dependencia, aunque concentrados en el período comprendido entre 2004-2011. En el último periodo las prestaciones de dependencia aplicadas son superiores a las prestaciones de apoyo a la unidad

---

<sup>9</sup> Instituto Murciano de Acción Social de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.



convivencial y ayuda a domicilio “tradicionales” del sistema de servicios personales.

La tendencia es que las prestaciones actuales de ayuda a domicilio y tele-asistencia se vayan sustituyendo progresivamente por las otorgadas desde el sistema de dependencia, lo que conlleva a quedar relegadas únicamente a personas dependientes, no teniendo cabida otro perfil. Aún así, la aplicación de las prestaciones relacionadas con la Ley 39/2006 ha descendido y la tendencia es que continúe en ese sentido, teniendo en cuenta las reformas recientes a las que ha sido sometida. Se constata coincidencia con la información aportada por actores clave al respecto, que resaltan la relevancia de los recursos aplicados relacionados a situaciones de dependencia, de apoyo social de los trabajadores sociales del sistema y de la proyección futura que tendrá la atención psicológica.

*“Ante el malestar de la situación económica y personal, las personas acuden a los servicios sociales en busca de ayudas tanto social como psicológica” (E4).*

*“La utilización del servicio por parte de familias más normalizadas e incluso con un nivel de formación medio-alto, hará que se tengan que aplicar ayudas no solo de tipo económico sino también de apoyo integral a la persona y su familia, a nivel de relaciones, [...]” (E8).*

## **Prevención e inserción social**

Del análisis, el 83% de las actuaciones se relacionan con atención a personas inmigrantes orientadas a su normalización e inserción y el 11% se refieren a la elaboración de dictámenes técnicos/informes sociales, cuya finalidad es promover la integración de personas en situación de dificultad (informes de inserción para extranjeros, informes a juzgados, etc.). Del análisis longitudinal se constata que el 97% de las actuaciones del conjunto del período se han realizado entre 2008-2011, con lo que se constata, de nuevo, el incremento de situaciones de dificultad social que precisan de la valoración e intervención profesional orientada a la integración/inserción social, situación en sintonía con el contexto actual de exclusión social como muestran diferentes estudios (Amnistía Internacional, 2011; Laparra y Pérez, 2011; García y

Ramirez, 2012; Sánchez Morales, 2012; FOESSA, 2013, entre otros). En igual sentido se manifiestan los informantes clave, que destacan como importantes ahora y en el futuro los recursos destinados a la inserción laboral, y prevén un incremento en las personas beneficiarias de los mismos.

*“Debido a la falta de empleo las personas necesitarán más recursos a nivel de inserción y formación laboral.”*  
(E4)

### **Prestaciones económicas**

En cuanto a las prestaciones económicas aplicadas, el 56% son de titularidad de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y el 44% del Ayuntamiento. Respecto a las primeras, el 50% son ayudas no periódicas orientadas a la adquisición de equipamiento de carácter personal y doméstico, alquiler de vivienda y urgente necesidad. Posteriormente se sitúan las pensiones no contributivas (38%), el Ingreso Mínimo de Inserción o Renta Básica y ayudas periódicas con el 12%. Destaca el incremento del Ingreso Mínimo de Inserción o Renta Básica a partir de 2008, pero a la vez una reducción en las ayudas no periódicas, causado fundamentalmente porque han dejado de prestarse desde 2010. En relación a las prestaciones municipales, el 58% corresponde a ayudas de emergencia social, el 20% a ayudas periódicas, el 16% a becas de comedor y el 6% a ayudas en efectivo.

Los informantes clave consideran las prestaciones económicas como las más importantes y necesarias, en la actualidad y en su proyección futura. Si bien es cierto que inciden en los recortes a los que se está enfrentando el sistema y que destacan las prestaciones aplicadas en efectivo frente a las económicas.

*“Por otro lado se necesitan más recursos económicos para apoyar a las personas que lo necesitan.”* (E1)

### **Conclusiones**

Los resultados del trabajo empírico realizado constatan la hipótesis que ha orientado la investigación, concretamente, de que la evolución y tendencias del perfil y necesidades de las personas usuarias, y las respuestas institucionales actuales y futuras de la estructura de los servicios de bienestar en el medio rural se han ido

modificando en razón del contexto social e institucional y del desarrollo normativo de las políticas sociales.

La investigación muestra que el número de personas que necesitan la atención y prestaciones de servicios personales han ido ascendiendo progresivamente, constatándose un incremento exponencial a partir de la crisis económica. Así solo en un año, concretamente en el 2011, se atendió a un 21% del total de personas usuarias anteriormente atendidas en 16 años, y al 50% de los últimos 4 años. Este dato es representativo de la repercusión que ha tenido la crisis en la ciudadanía del municipio rural, pero esta realidad no es particular, sino todo lo contrario, se trata de una situación que está sucediendo en los servicios de bienestar social municipal en el contexto nacional, conforme a los estudios específicos sobre la materia (Lima, 2011; Barriga, 2012; Gallego y Subirats, 2012; Gustavo y Ramírez, 2012; Roldan y Castañer, 2012; Pastor, 2012a; Asociación de Directores y Gerentes de Servicios Sociales, 2012; Alguacil, 2012; Fundación FOESSA, 2013, entre otros). De esta manera, se constata que el incremento de personas usuarias ha aumentado a consecuencia y en consonancia temporal a la crisis económica y financiera.

El perfil de las personas usuarias se caracteriza por ser mayoritariamente mujer, de nacionalidad española, residente en el casco urbano y en edades comprendidas entre 30 y 60 años. Un perfil que se nos muestra dinámico y cambiante, con una tendencia a una progresiva, aunque lenta, equiparación de género (López, 2012) en el acceso, uso y disfrute de las prestaciones sociales y que encuentra múltiples causas, entre otras, en el incremento en el número de personas inmigrantes (mayoritariamente hombres) usuarias y el aumento de hombres que necesitan, en ambos casos, atención personalizada para la resolución de los problemas que les afecta directamente (desempleo, atención a necesidades básicas, etc.). Además de estos factores debemos añadir que los varones se han visto más afectados por las situaciones de desempleo que las mujeres, por lo que son ellos los que deben acudir a los servicios personales para solicitar las prestaciones y ayudas que necesitan la unidad convivencial, al encontrarse la mujer trabajando. De manera más particular, el empleo femenino en el municipio con una tradición empresarial rural (industria agroalimentaria) se ha visto menos afectado por la situación de crisis, por lo que sus ingresos han pasado de ser subsidiarios a ser principales, siendo el hombre el que debe ocuparse de algunas tareas tradicionalmente vinculadas a las mujeres, como es el de acudir a los servicios sociales. Por otra parte y como se

ha señalado anteriormente, la progresiva normalización de los servicios de bienestar contribuye a que éstos no sean percibidos como “degradantes”, “vergonzosos” o “marginales” para quien los “utiliza”, sino como un recurso más del municipio al que cualquier ciudadano puede acudir ante situaciones concretas. Este cambio de imaginario incide que progresivamente el hombre se convierta en persona usuaria. No debemos olvidar que, habitualmente, la persona usuaria es únicamente aquella que presenta una necesidad social y que en muchas ocasiones dicha situación de dificultad no se vincula directamente a ella individualmente, sino con la unidad familiar o incluso con algún miembro distinto del que accede como usuario/a y, en cualquier caso, siempre con efectos en la unidad convivencial.

La investigación también nos muestra que el número de necesidades presentadas ha ascendido de manera diferencial a partir de la crisis económica, donde se constata un aumento sustancial. Pero profundizando en el ámbito de las necesidades, comprobamos que la necesidad principal que motiva la intervención se ha ido modificando en el tiempo. Las personas inmigrantes, mayores y discapacitados son los sectores de referencia que han orientado mayoritariamente y de manera constante el diagnóstico y la intervención de los servicios sociales, variando en el tiempo su prelación. Los datos señalan que las personas inmigrantes son el colectivo fundamentalmente afectado y necesitado de los servicios de bienestar, lo que se relaciona con el actual contexto, debido a que son los que están sufriendo con mayor intensidad los efectos de la crisis económica, al encontrarse en situaciones previas de mayor vulnerabilidad (precariedad laboral, insuficientes apoyos familiares, déficits en hábitat, ingresos inestables, etc.) y en las fronteras de los sistemas de protección social.

En la actual situación de crisis económica y progresiva descapitalización de los sistemas de protección, las personas situadas en los márgenes se encuentran abocadas al abismo de la pobreza, la exclusión y la desprotección social. Esta situación se constata, a su vez, al comprobar que son las necesidades relacionadas con la falta de medios para la atención a las necesidades básicas y de integración social, las fundamentales en la actualidad; acordes al incremento de las situaciones de desempleo, falencia económica de las personas y exclusión social. Por otra parte, el análisis longitudinal del sector de referencia nos muestra, además, una relación directa de este respecto de la implantación de servicios y prestaciones a ellos dirigidas, lo que constata su relación con el desarrollo normativo.

El número de recursos/prestaciones aplicados ante situaciones de necesidad asciende a 8.894, lo que supone 1,94 recurso aplicado/usuario/a, es decir, que cada usuario ha sido beneficiario de una media de dos recursos. Se constata que en el actual contexto de crisis este ratio se ha reducido hasta el 1.75 recurso aplicado/usuario/a (habiendo alcanzado una media de 2.4), debido al progresivo descenso en la oferta de prestaciones que se ofrecen de manera efectiva a las personas usuarias. Las prestaciones de prevención e inserción social y de cobertura de necesidades básicas son las que han sufrido un considerable incremento en la actualidad en coherencia con la actual situación de crisis. Las primeras son esencialmente de carácter técnico y nos confirman el incremento en necesidades de las personas vinculadas con su integración social. Por el contrario, las segundas, de carácter económico, vinculadas a las prestaciones técnicas anteriores se han visto sustancialmente mermadas, lo que en ocasiones genera falta de eficacia de las actuaciones técnicas anteriores. Esta situación se contrasta con la disminución, el último año, del 50% de las prestaciones relacionadas con la cobertura de necesidades básicas cuando son estas las necesidades que más han aumentado, lo que nos lleva a afirmar que la crisis se encuentra afectando doblemente a las personas; por una parte, al encontrarse en situaciones de exclusión y, por otra, al no disponer de políticas de protección ante tales situaciones, lo que ocasiona situaciones de “abismo” y “violencia estructural”. Por tanto, nos encontramos con un sistema dotado de capital humano pero infradotado en la actualidad en relación a las necesidades sociales actuales y futuras. Esta situación de descapitalización del sistema público y de aumento galopante de necesidades está ocasionando que el sistema deba acudir a la iniciativa de organizaciones no gubernamentales para conseguir que las personas puedan cubrir sus necesidades de subsistencia más básicas a través de prestaciones en efectivo, lo que nos vincula con escenarios de gratuidad, asistencialismo, caridad, limosna, etc. que se creían superados. Esta situación revela un sistema que se va debilitando muy rápidamente por los recortes del gasto público y que estos afectan muy negativamente al desarrollo de los servicios sociales, poniendo en riesgo, como señala Pastor (2011), la sostenibilidad del sistema.

En resumen, los resultados de la investigación constatan la hipótesis de partida y se confirma que la evolución y las tendencias del perfil y necesidades de las personas usuarias y las respuestas institucionales actuales y futuras de la estructura básica de los Servicios de Bienestar en el medio rural se han ido modificando en

razón del contexto social e institucional y del desarrollo normativo de las políticas sociales.

## Referencias

Alemán, C. (2010). *Fundamentos de Servicios Sociales*. Valencia: Tirant Lo Blanch

Alguacil, J. (2012). La quiebra del incompleto sistema de Servicios Sociales en España. *Revista Cuadernos de Trabajo Social*, 25 (1), 63-74

Amnistía Internacional (2011): *Derechos a la intemperie. Obstáculos para hacer valer los derechos económicos, sociales y culturales en España*. Madrid: Amnistía Internacional

Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales (2012). *Informe sobre el Estado Social de la Nación*. Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales. Madrid: Roneo

<http://www.directoressociales.com/documentos/novedades-en-discusi%C3%B3n.html>

Barriga, L. (2012). La protección a las situaciones de quiebra económica de particulares. Un desafío para los Servicios Sociales en España. *AZARBE Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar*, 1, 21-38

Casado, D. (Coord.) (2010): *Leyes de Servicios Sociales del siglo XXI*. Cáritas. Fundación Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada FOESSA.

Fundación FOESSA (2013): *Desigualdad y derechos sociales. Análisis y perspectivas*. Cáritas.

[http://www.caritas.es/noticias\\_tags\\_noticiaInfo.aspx?Id=6475](http://www.caritas.es/noticias_tags_noticiaInfo.aspx?Id=6475)

Gallego, R. y Subirats, J. (2011): *Autonomies i desigualtats a Espanya: percepcions, evolució social i polítiques de benestar*. (Con)textos. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms. Generalitat de Catalunya.

García, G. y Ramírez, J.M. (2012). *Índice de desarrollo de los Servicios Sociales*. Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales. Madrid. Roneo.

<http://www.directoressociales.com/documentos/novedades-en-discusi%C3%B3n.html>

Gutiérrez, A. (2001). El Plan Concertado de prestaciones básicas de Servicios Sociales en España (once años del Plan Concertado). *REIS*, 93, 89-130

Laparra, M. y Pérez, B. (2011). *El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España*. Madrid: Fundación FOESSA

Las Heras, M. P. (2002). El Sistema Público de Servicios Sociales: contribución del Trabajo Social, desafíos, oportunidades y estrategias. *Revista Trabajo Social Hoy Monográfico*, 9-80

Lima, A. I. (2012) Trabajo social, nuevos contexto, nuevos compromisos. *AZARBE Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar*, 1, 73-86.

López, A. (2012). *Jóvenes y Trabajo Social*. *Revista de Estudios de Juventud*. Madrid: INJUVE. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2013): *Catálogo de referencia de Servicios Sociales*. Roneo. [http://www.msc.es//ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/serviciosSociales/Catalogo\\_Servicios\\_Sociales/docs/Catalogo\\_SSSS.pdf](http://www.msc.es//ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/serviciosSociales/Catalogo_Servicios_Sociales/docs/Catalogo_SSSS.pdf)

Pastor, E. (2011): Impact, effectiveness and sustainability of social policies and local democracy through the social involvement. *Revista de Cercetare si Interventie Sociala (RCIS)*, 35, 7- 27.

- (2012a). Gobernanza de los Servicios Sociales municipales: dar voz y salida a las aspiraciones ciudadanas. *Revista Cuadernos de Trabajo Social*, 25(1),143-148

- (2012b). Trabajo social, capital social, inteligencia cooperativa y diálogo significativo en el ámbito local. *Portularia*, 12, 91-99

Ramírez, J. M. (2012). Informe de evaluación de la Ley de Dependencia. Una mirada a la realidad de la Región de Murcia. *AZARBE Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar*, 1, 97-109

Rodríguez, C. G. (2011). Políticas de atención a la dependencia en los regímenes de bienestar de la Unión Europea. *Ponencia presentada en el Encuentro de Intervención y Políticas Sociales de Caja Madrid y X Jornadas de SIPOSO: Protección a la dependencia y leyes de servicios sociales del siglo XXI*. Madrid, 3 de junio de 2011. Roneo

Roldán, E. y García, T. (2006). *Políticas de Servicios Sociales*. Madrid: SINTESIS

Roldán, E. y Castañar, M. (2012). Servicios Sociales en tiempos de crisis. *Cuadernos de Trabajo Social*, 25 (1), 13-17

Sánchez Morales, M<sup>a</sup> R. H. (2012): En los límites de la exclusión social. Inmigración y sinhogarismo en España. *Revista Papers*, 97 (4), 829-847

Subirats, J. (Dir.) (2007). *Los Servicios Sociales de Atención Primaria ante el cambio social*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

Vilà, A. (2012): La nueva generación de leyes autonómicas de servicios sociales (2006-2011): análisis comparativo. *AZARBE Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar*, 1, 143-157