

## LA LEY DE LA DEPENDENCIA Y LOS SERVICIOS SOCIALES DE LAS ZONAS RURALES DE LA PROVINCIA DE MÁLAGA

Law of Dependence and Social Services of the rural areas of the province of  
Malaga

Raúl Álvarez Pérez<sup>1</sup>

Recibido: Octubre, 2014 // Aceptado: Marzo, 2015

### RESUMEN

Esta investigación se ha desarrollado en las tres zonas rurales de la provincia de Málaga (Andalucía) caracterizadas por concentrar el mayor número de municipios de la provincia, la densidad de población más baja y el mayor grado de dispersión de esta, además de dificultades de movilidad y comunicación. Los objetivos son hacer un balance de la aplicación de la Ley de dependencia a nivel de servicios sociales comunitarios y establecer recomendaciones. Se analizaron datos estadísticos del SAAD (Sistema de Atención a la Dependencia). La aplicación de la ley fortalece los servicios sociales comunitarios y deja en evidencia la necesidad de mejorar el diseño, organización y funcionamiento de estos para una mejor atención de la población dependiente.

Palabras clave: Servicios sociales, rural, singularidades, flexibilidad, innovación.

### ABSTRACT

This research has been developed in three rural areas of the province of Málaga (Andalusia) characterized by concentrating the largest number of municipalities in the province, the lowest population density and the greatest degree of dispersion of this, plus difficulties mobility and communication. The objectives were to take stock of the implementation of the law of dependence at the level of community social services and establish recommendations. We analyzed statistical data SAAD (system dependency care). The application of the law strengthens the social role of community social services and makes clear the need to improve the design, organization and operation of these for better care of the dependent population

Key words: Social services, rural, singularities, flexibility, innovation.

---

<sup>1</sup> Master en Gerontología por la Universidad de Salamanca, Master Oficial en Problemas Sociales por la Universidad Nacional de Educación (UNED), Centro de Trabajo, Universidad Pablo de Olavide, Dpto. de Trabajo Social y Servicios Sociales, Facultad de Ciencias Sociales. Líneas investigativas: Envejecimiento, medio rural y Servicios sociales. Participación política de las personas mayores. Dirección: Raúl Álvarez Pérez. Universidad Pablo de Olavide. Dpto. de Trabajo Social y Servicios Sociales. Crta. Utrera, Km.1. 41013 Sevilla. España. Teléfono: +34 954348933. Correo electrónico [ralyper@upo.es](mailto:ralyper@upo.es). El artículo sintetiza resultados de Tesis doctoral en curso. Este trabajo de investigación se ha desarrollado en el marco del acuerdo de colaboración establecido entre el Área de Derechos Sociales de la Excm. Diputación Provincial de Málaga y profesorado del Dpto. de Trabajo Social y Servicios Sociales de la Universidad Pablo de Olavide (Sevilla)

## INTRODUCCIÓN

La sostenibilidad del medio rural pasa por emprender numerosas acciones de tipo económico, político, social y cultural, que revitalicen este tipo de territorios y ofrezcan a sus habitantes verdaderas oportunidades de subsistir en un mundo rural vivo, donde las oportunidades laborales existan, donde el diálogo y la complementariedad entre el medio rural y el medio urbano se produzca de manera permanente, donde la sostenibilidad en el marco de la globalización sea posible a través de la recuperación de lo local, y donde todos y cada uno de sus habitantes sean atendidos desde los distintos servicios públicos en igualdad de condiciones a aquellos ciudadanos que residen en grandes núcleos urbanos de población.

Los resultados de este trabajo de investigación<sup>2</sup> se presentan con el deseo de contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas dependientes que viven en las zonas rurales, muy especialmente la de aquellos que residen en los núcleos de población más pequeños, aislados y dispersos. Dichos resultados representan una oportunidad en futuras revisiones e intentos de mejorar la organización y funcionamiento de los servicios sociales comunitarios y especializados del medio rural, para que estos puedan desarrollar mejor su función de promoción y asistencia a la población dependiente que vive en el medio rural.

El tema central que se aborda en este trabajo guarda relación con la organización y funcionamiento de los servicios sociales comunitarios de las zonas rurales de la provincia de Málaga en torno a la atención de la población dependiente. Esta temática viene manifestándose en los últimos años de especial relevancia, novedad e interés desde el punto de vista científico, sobre todo en el marco de los estudios de calidad de vida y bienestar, cohesión social y territorial (Castro, 2010; Krüger y Jiménez, 2013; Sotomayor, 2014; Valle, 2011). La proliferación de monografías, estudios e investigaciones en torno a las personas en situación de dependencia, sobre todo a raíz de la implantación 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>3</sup> en España, así lo demuestra. Este hecho normativo representa un antes y un después en materia de protección social a la dependencia y en el desarrollo de políticas sociales específicas para abordar esta realidad social concreta.

---

<sup>2</sup> Este trabajo de investigación se ha desarrollado en el marco del acuerdo de colaboración establecido entre el Área de Derechos Sociales de la Excm. Diputación Provincial de Málaga y profesorado del Dpto. de Trabajo Social y Servicios Sociales de la Universidad Pablo de Olavide (Sevilla).

<sup>3</sup> Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. BOE núm. 299, de 15 de diciembre de 2006, páginas 44142 a 44156.

Teniendo en cuenta la realidad cambiante del medio rural, caracterizada por diversos aspectos, como el sobreenvejecimiento y el aumento de la población en situación de dependencia, cabe preguntarse si el actual sistema público de servicios sociales será capaz en las próximas décadas de atender desde criterios de calidad, eficiencia e igualdad de oportunidades, a las personas dependientes que residen en territorios de marcado carácter rural. A partir de esta interrogante, en este trabajo de investigación se plantea una hipótesis principal formulada en los siguientes términos: la Ley de la dependencia ha venido a ampliar la acción social de los servicios sociales comunitarios en sus distintos contextos de intervención, pero su aplicación está poniendo de relieve la necesidad de acometer cambios en la concepción, diseño, planificación y gestión de estos para dar respuestas más diversas y ajustadas a la realidad de la población dependiente, especialmente la que reside en el medio rural.

El contraste de esta hipótesis de trabajo pasa por la consecución de dos objetivos fundamentales, por una parte (1) hacer un balance de las repercusiones que ha tenido la aplicación de la Ley de la dependencia a nivel de servicios sociales comunitarios, especialmente a nivel organizativo y de funcionamiento, en las zonas rurales de la provincia de Málaga; y por otra parte (2) establecer recomendaciones sobre la manera de organizar y funcionar los servicios sociales de este tipo de territorios, para que estos puedan garantizar la calidad en la atención a la población dependiente en igualdad de condiciones con respecto a la población dependiente atendida en núcleos de población urbanos. La novedad del planteamiento hecho en este trabajo reside precisamente en el cuestionamiento de los actuales modelos de organización y funcionamiento de los servicios sociales comunitarios en el medio rural.

Desde el punto de vista metodológico, la aproximación realizada a la realidad objeto de estudio ha sido fundamentalmente cualitativa, aunque también se han manejado datos estadísticos derivados de la aplicación de la ley. Para ello, la administración de cuestionarios, la realización de entrevistas en profundidad y la puesta en marcha de grupos de discusión han resultado esenciales.

Retomando la mencionada Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, es importante indicar que esta ha representado un avance importante en el desarrollo de los derechos sociales en España, puesto que a través del reconocimiento de un derecho subjetivo, el Estado se compromete y asume la responsabilidad de atender a las personas que se encuentren en situación de dependencia. Para su desarrollo se tiene como sistema de protección social de referencia, el sistema público de servicios sociales. A través de esta ley, la dependencia ha entrado en nuestro sistema de protección social y ha modificado el actual sistema de servicios sociales. Contempla de forma específica la prevención y la atención a las personas que se encuentran en

situación de dependencia y configura para ellas el derecho a un catálogo de servicios<sup>4</sup>: servicios de prevención de las situaciones de dependencia y de promoción de la autonomía personal, servicio de teleasistencia, servicio de ayuda a domicilio, servicio de centro de día y noche, servicio de atención residencial; así como también prestaciones económicas: prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, prestación económica de asistencia personal, prestación económica vinculada a la adquisición de un servicio. La ley de dependencia no sólo establece servicios de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia y prestaciones económicas, también crea un nuevo sistema, el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) contemplado en el art. 1.1 de dicha ley. Este sistema se encuentra estrechamente vinculado a los sistemas autonómicos de servicios sociales (art. 16) y en cuanto a su finalidad (art. 1.2) se contempla la necesidad de impulsar acciones coordinadas entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Para ello, en el art. 8.1 se contempla la creación del Consejo Territorial de Servicios Sociales como órgano de coordinación interadministrativa y el SAAD como instrumento para hacer efectiva esta.

A nivel de la comunidad autónoma de Andalucía destacar el Decreto 168/2007, de 12 de junio, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, la Orden de 3 de agosto de 2007 (modificada por la Orden de 7 de marzo de 2008, la Orden de 6 de abril de 2009 y la Orden de 26 de julio de 2010), por la que se establecen la intensidad de protección de los servicios, el régimen de compatibilidad de las prestaciones y la gestión de las prestaciones económicas del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia en Andalucía, el Decreto 101/2011, de 19 de abril, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía y la Orden de 13 de marzo de 2012, por la que se aprueba la carta de servicios de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía.

## LOS RETOS DE LAS SOCIEDADES EUROPEAS EN MATERIA DE ENVEJECIMIENTO

El incremento en la esperanza de vida viene produciendo desde hace décadas un progresivo envejecimiento de la población en nuestras sociedades europeas. La mejora en la calidad de vida y los avances de la ciencia médica

---

<sup>4</sup> Para un mayor conocimiento sobre los servicios y prestaciones contempladas en la ley véase en el BOE N° 299 de 15 de Diciembre de 2006 las páginas referidas al catálogo de servicios y prestaciones (páginas 44148 y 44149).

vienen provocando un incremento de la esperanza de vida en nuestro entorno que hasta entonces era impensable para la mayoría de la población. Lógicamente esto se traduce también en un aumento significativo de las personas octogenarias (Fundación General CSIC, 2010). En el caso español, el fenómeno del envejecimiento se observa especialmente acelerado como consecuencia de un importante incremento de la longevidad, ya que en menos de 30 años se ha duplicado el número de personas mayores de 65 años. Este proceso se ve acentuado, en algunos países más que en otros, por la baja tasa de natalidad que se viene registrando desde hace algunas décadas.

En España la población mayor de 65 años se sitúa alrededor del 17% de la población total, más de 7 millones de personas, de las que aproximadamente el 25% son octogenarios (Imsero, 2009). A nivel de comunidades autónomas, y tomando como elementos centrales en relación a la composición demográfica los índices de envejecimiento, la natalidad y la inmigración en España, se pueden establecer cuatro modelos (García, 1997).

Tabla 1. Modelos de Comunidades Autónomas según factores claves de la composición demográfica.

MODELO	Comunidad Autónoma	Natalidad	FACTORES	
			Envejecimiento	Inmigración
Modelo 1	Galicia, Castilla León, Asturias, La Rioja, Aragón	Muy baja	Muy alto	Muy baja
Modelo 2	Baleares, Valencia, Castilla-La Mancha, Extremadura, Cantabria, Navarra	Alta	Alto	Baja
Modelo 3	Madrid, Cataluña, País Vasco	Baja	Bajo	Muy alta
Modelo 4	Andalucía, Canarias, Murcia	Alta	Muy bajo	Alta

Fuente: elaboración propia a partir de García, B y Saco, A (1997).

Según las proyecciones realizadas por el INE (Instituto Nacional de Estadística) en 2050 la población mayor de 65 años aumentará por encima del 30% de la población, casi 13 millones de personas, y los octogenarios llegarán a ser más de 4 millones. Esto supondrá más del 30% del total de la población mayor. A nivel europeo, las previsiones para el 2050 indican que el 31% de la población total serán personas mayores de 65 años (Imsero, 2009). Ante esta

realidad, los estados europeos tienen cuatro retos a los que enfrentarse (Walker, 2002): en primer lugar, el reto económico de dedicar cada vez más recursos a las pensiones y servicios sociosanitarios manteniendo una justa distribución de recursos por edad. Aquí es preciso un enorme esfuerzo de prevención de la dependencia, la enfermedad y la exclusión social.

En segundo lugar, el reto intergeneracional de fomentar y estimular relaciones saludables y positivas entre las distintas generaciones, en parte cumpliendo el reto económico, y convertirlo en un extenso objetivo político a nivel local y nacional. En tercer lugar, el reto de reducir y eliminar la discriminación por edad en cualquier lugar donde se produzca. En cuarto lugar, el reto de la asistencia a largo plazo, para el que es necesario establecer una asociación eficaz entre los proveedores de servicios y las personas mayores y sus familias. Este objetivo requiere de recursos adicionales para la asistencia a largo plazo y diseñar medidas que estimulen la implicación del usuario.

## ENVEJECIMIENTO Y MEDIO RURAL EN ESPAÑA.

La sociedad española está cada vez más envejecida. El 12,6% de la población hoy en día supera los 70 años de edad; esta cifra es todavía más elevada en el medio rural. Conviene recordar que el grado de envejecimiento de una población repercute directamente en el aumento de la población dependiente. Si España en general está envejecida, el medio rural en particular lo está aun más. Tengamos en cuenta que, además de una esperanza de vida elevada, también en el medio rural ha caído la fecundidad y a esto se le une el haber reducido el volumen de las generaciones intermedias como consecuencia del intenso éxodo rural de los más jóvenes hacia los núcleos urbanos en busca de oportunidades (Camarero, 2009).

La incidencia del envejecimiento en las áreas rurales se puede resumir en el siguiente dato: en el año 2007, uno de cada seis habitantes tenía más de 70 años (16,4% en municipios menores de 10.000 habitantes). En municipios menores de 5.000 habitantes esta cifra resulta más extrema (18,8%) y se acerca a uno de cada cinco habitantes. Es sobre todo en estos municipios donde más han crecido las diferencias respecto a la media nacional (Imsero, 2009). Por el contrario, en el medio urbano se ha producido una moderación en el crecimiento de los índices de envejecimiento, fruto fundamentalmente de los procesos migratorios hacia las zonas urbanas. Esta ralentización propia de las áreas urbanas ni siquiera ha comenzado en las áreas rurales de menor tamaño.

El envejecimiento de la población rural y especialmente el sobre-envejecimiento de los más ancianos trae consigo una consecuencia inmediata relevante en este trabajo: la mayor dependencia de la población. Además de contar el medio rural con una población envejecida y dependiente

que se enfrenta a dificultades de movilidad y cuyos recursos suelen ser provistos por redes familiares o informales, también cuenta con jóvenes autóctonos que miran a la ciudad, bien por tener expectativas profesionales en ellas, bien por exigencias académicas, y con un colectivo de mujeres que se enfrenta a una desigualdad de género que condiciona decisivamente tanto sus posibilidades de desarrollo personal como profesional. En resumen, sobreenvjecimiento, dependencia, desigualdades de género y vulnerabilidad laboral son algunos de los principales problemas con los que conviven los habitantes rurales (Camarero, 2009).

### LA ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA EN EL MEDIO RURAL: FAMILIA Y SERVICIOS SOCIALES.

A tenor de lo expuesto hasta ahora cabría hacernos la siguiente pregunta: ¿hasta qué punto la familia, principal proveedora de cuidados, seguirá siendo la fuente principal de asistencia para las personas mayores? En relación a esta pregunta y circunscribiéndonos a las áreas rurales, conviene describir y analizar cuál es la realidad y dinámica cotidiana de la denominada generación soporte<sup>5</sup>:

“En el medio rural, el fuerte desequilibrio demográfico originado por la emigración rural y los efectos de la contracción de la natalidad y el descenso de la fecundidad son los factores que han propiciado la aparición de la generación soporte que, ahora vista en perspectiva, resulta una estrategia social de sostenibilidad demográfica y vital en el sentido más amplio. Esta generación numerosa queda «atrapada» entre generaciones más pequeñas y adquiere así la función de soportar la vida de las áreas rurales” (Camarero, 2009: 38).

-A la primera interrogante expuesta en el apartado de –Introducción– relacionada con los servicios sociales y su capacidad en un futuro de atender a la población dependiente del medio rural se le podrían sumar otras como las siguientes: ¿pueden contribuir los servicios sociales comunitarios y especializados del medio rural a la sostenibilidad social de este? ¿Qué está mostrando e indicando en este sentido la aplicación de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia en las áreas rurales?

Si bien la investigación que aquí se presenta tiene como objetivo facilitar

---

<sup>5</sup> Grupo de hombres y mujeres que nacieron entre 1958 y 1977 y que constituyen el centro de las poblaciones rurales. Esta generación tiene a su cargo a una población sobreenvjecida y sin base natalista, por ello se le ha denominado «generación soporte».

respuestas en torno a las interrogantes planteadas, conviene tener presente algunas reflexiones y valoraciones que determinados autores han vertido ya sobre esta cuestión (Rodríguez, 2004; Iglesias de Usel, 2001; García, 1988). A la situación de sobreenvejecimiento, fragilidad y dependencia en la que se encuentran muchas personas mayores en el contexto rural se le une la escasez de servicios y ausencia de intervenciones. Consecuencias no deseadas de este panorama pueden ser el aislamiento, la pérdida de oportunidades en entornos muchas veces –discapacitantes- y como no la imposibilidad de participación en la propia comunidad.

Las necesidades específicas y particulares del envejecimiento rural requieren de programas y servicios específicos que eviten la discriminación de estas personas por razón de hábitat. En este sentido, se ha de intervenir de manera singular, teniendo en cuenta criterios demográficos, geográficos, culturales, de actividad, de recursos naturales, para evitar fomentar el aislamiento, la discapacidad, la dependencia y el desamparo. Esto requiere de políticas flexibles que contemplen la diversidad, una planificación integral que promueva el envejecimiento activo y la generación de programas innovadores que no traten de replicar modelos, que si bien pueden ser muy adecuados en un contexto urbano, resultan inapropiadas en el medio rural (Rodríguez, 2004).

En muchos núcleos rurales se constatan las dificultades y obstáculos existentes para que las personas mayores puedan acceder a unos recursos escasos, a veces distantes, cuando no inexistentes, de sus lugares de residencia y algo muy importante, diseñados y pensados para atender las necesidades de los mayores que viven en núcleos urbanos. Los recursos y programas de prevención y asistencia a las personas mayores en el medio rural deben ser flexibles, innovadores, integrales y que faciliten la participación de los mismos. Las singularidades de cada territorio y población deben ser el punto de partida de cualquier modelo organizativo y de intervención, también en el medio rural. Son necesarios en cada territorio modelos propios de planificación que precedan la intervención y están abocadas al fracaso las soluciones cómodas de trasplantar modelos, en apariencia brillantes, de otros lugares (Rodríguez, 2004). Por otra parte, el sistema de servicios sociales debe fundamentarse en estructuras territoriales integradas. Mientras la ciudad es el reino de la especialización, en profesiones, roles, espacios, en el medio rural deben primar las interrelaciones. El papel de los técnicos de servicios sociales no debería estar tan delimitado, teniendo muy clara las funciones a desarrollar es importante la actitud permanente de conocimiento y coordinación con otras áreas (García, 1988).

Los servicios sociales que se han venido desarrollando en los últimos años para proveer necesidades de apoyo a las personas han seguido un modelo predominantemente urbano. Los centros sociales, los centros de día y las residencias tal y como se han diseñado e implementado no llegan a los núcleos



pequeños de población, programas como el servicio de ayuda a domicilio (SAD) puede no estar prestándose adecuadamente en determinadas zonas y pueblos, etc. Añadir a todo esto la importancia de ver a los servicios sociales del medio rural también desde la perspectiva económica, más aun en comunidades autónomas donde ya de por sí el desarrollo de los servicios sociales a la luz de indicadores como el índice DEC<sup>6</sup> resulta ser muy débil (Ramírez, 2013). Su implantación y desarrollo tienen una incidencia económica positiva en el medio que redundan en la sostenibilidad no solo económica, sino social de las áreas rurales. Para posibilitar la sostenibilidad social del mundo rural es necesario potenciar medidas que permitan atraer y facilitar el arraigo de población en los territorios rurales dispersos, fortalecer las redes de apoyo social, familiares y no familiares, aplicar la perspectiva de género a las políticas y proyectos de desarrollo rural, crear y mantener servicios de calidad, mejorar la accesibilidad a los recursos y servicios existentes para la población dependiente y también para las personas cuidadoras, organizar redes sociales fuertes, de proyectos e iniciativas colectivas (Rodríguez, 2004). En definitiva:

“La entrada en vigor de la ley de la dependencia en el medio rural ha generado un nuevo escenario tanto para los servicios sociales como para el trabajo social que debería servir para relanzar un debate importante para la profesión y los servicios sociales, debate que debe suponer una reflexión profunda sobre el papel de los/as trabajadores/as sociales en el seno de los servicios sociales.... al igual que es justo reconocer el esfuerzo que los/as profesionales del trabajo social están haciendo en relación a la ley de la dependencia, también es necesario decir que a la profesión y a los/as profesionales no se les está sacando todo el partido que tienen” (Álvarez, 2011: 33).

Desde hace seis años, España se ve inmersa en una grave crisis económica que al día de hoy aun se mantiene y no parece superarse con claridad y fortaleza. Indudablemente, en este contexto de grave crisis económica, la aplicación y desarrollo de la Ley de dependencia se está viendo seriamente afectada. Prueba de ello es el Real Decreto Ley 20/2012 aprobado en Consejo de Ministros el 13 de Julio de 2012 donde se contemplan un conjunto de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y el fomento de la competitividad. Este Real Decreto Ley está permitiendo reformar el denominado sistema de la dependencia introduciendo en él una serie de cambios significativos en el

---

<sup>6</sup> El índice DEC (derechos/economía/cobertura) de desarrollo de los servicios sociales permite valorar el grado de madurez de los servicios sociales en las distintas comunidades autónomas a partir de tres grandes dimensiones de desarrollo de todo sistema de protección social.

desarrollo y aplicación de la ley<sup>7</sup> cuyas consecuencias negativas ya se están dejando sentir a nivel de beneficiarios, requisitos de acceso, intensidad de la protección, financiación, etc. Algunas críticas claramente identificables con respecto al desarrollo de la ley y su evolución, que se han agudizado especialmente a partir de las reformas a las que está siendo sometido el sistema de la dependencia, hacen alusión a cuestiones como las diferencias entre comunidades autónomas en el reparto de la financiación estatal, los retrasos cada vez mayores en el reconocimiento de la dependencia, la pérdida de la retroactividad en la financiación de las prestaciones, etc. (Krüger y Jiménez, 2013). Es precisamente por la entrada en vigor de esta norma y por las consecuencias que está teniendo para la Ley de la dependencia, por lo que este trabajo de investigación se ha centrado en el periodo justamente anterior (enero 2007 - diciembre 2011), el cual comprende desde la puesta en marcha de la ley hasta finales del último año donde esta se ha desarrollado con cierta normalidad. A partir de 2012 y hasta el día de hoy la ley viene perdiendo de manera progresiva, su capacidad de aplicación por diversas causas hasta tal punto que:

“Este modelo español... generó la esperanza de avanzar en el modelo de atención universal de atención a la dependencia. No obstante, su comienzo coincidió con el inicio de la recesión económica y el desvanecimiento del impulso a las políticas sociales avanzadas. Por lo que esto, junto a una alta necesidad de financiación del sistema, un contexto de competencias políticas adversas y los desajustes propios de su puesta en marcha, han tenido como resultado un estado de incertidumbre y un incumplimiento de las expectativas generadas” (Sotomayor, 2014: 80).

## CONTEXTO Y OBJETO DE ESTUDIO

“El proceso de envejecimiento demográfico es un hecho complejo que presenta matizaciones dentro del propio conjunto de la población que protagoniza dicho fenómeno. Aunque es obvio que la población andaluza está envejeciendo, hecho que demuestra el aumento de la media de años que viven las personas en Andalucía, dicho comportamiento no se

---

<sup>7</sup> Estos cambios en la ley guardan relación con la simplificación de los grados de reconocimiento de la dependencia pasando de seis niveles a tres grados, aplazamiento del acceso al sistema de los dependientes moderados, reducción del 15% de la prestación por cuidador familiar así como la revisión de su modelo de cotización a la seguridad social. Asimismo se reformulan los parámetros que regirán la aportación del beneficiario al Sistema de acuerdo con el nivel de renta y patrimonio del dependiente y algo fundamental, se modifican los criterios para financiar el modelo en cada una de las CCAA. En el reparto de fondos, comenzará a ponderarse el nivel de prestaciones por asistencia en servicios.

produce de forma homogénea en el territorio, y por tanto existen pautas de distribución espacial que permiten diferenciar zonas muy envejecidas de otras en cierto modo rejuvenecidas” (Del Valle, 2011: 215-216).

En el caso concreto, este proyecto de investigación posee una delimitación clara y precisa a nivel territorial, poblacional y administrativo. Partiendo de que, entre otras cuestiones, se pretende analizar y hacer un balance de la aplicación de la Ley de la dependencia en los municipios con menos de veinte mil habitantes de la provincia de Málaga. Resultan ser componentes claves a nivel de análisis en este trabajo las distintas comarcas que componen la provincia de Málaga y las características generales de estas como orografía, carreteras, número de municipios, número de habitantes, dispersión de la población, población dependiente, zonas de trabajo social que atienden a esta población y unidades de trabajo social. La información que a continuación se expone va a permitir comprender mejor en qué contexto se produce la aplicación de la Ley de la dependencia en los municipios menores de veinte mil habitantes de la provincia de Málaga de más marcado carácter rural.

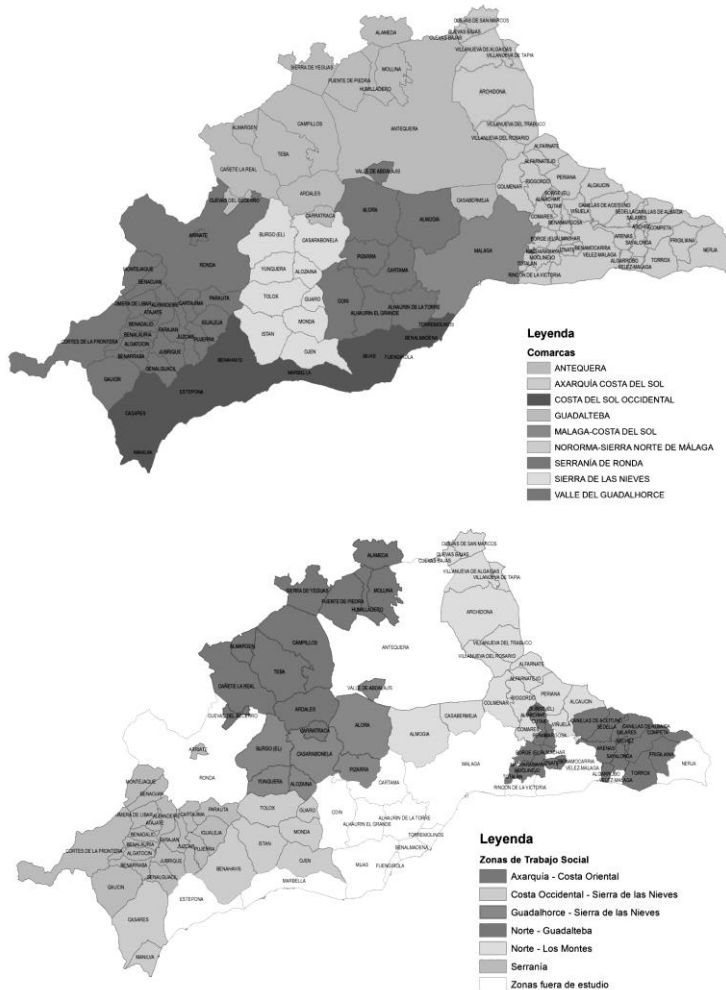
En primer lugar, resulta interesante conocer el ámbito territorial en un sentido amplio; para ello, conocer cómo se articula a nivel de comarcas la provincia de Málaga debe ser el primer paso. En este sentido los dos siguientes mapas ilustran tanto las comarcas de las que se compone la provincia como su organización interna a nivel administrativo, en concreto a nivel de zonas de trabajo social.

Mapa 1. Ubicación de la provincia de Málaga en el contexto español y europeo.



Fuente: elaboración propia. Cartografía base: Sistema de Información Geográfica del Atlas Nacional de España (CARTOSIANE)

Mapa 2. Comarcas y Zonas de Trabajo Social Provincia de Málaga



Fuente: elaboración propia. Datos facilitados por la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales (Junta de Andalucía).

Tal y como figura en los mapas expuestos, las comarcas que componen

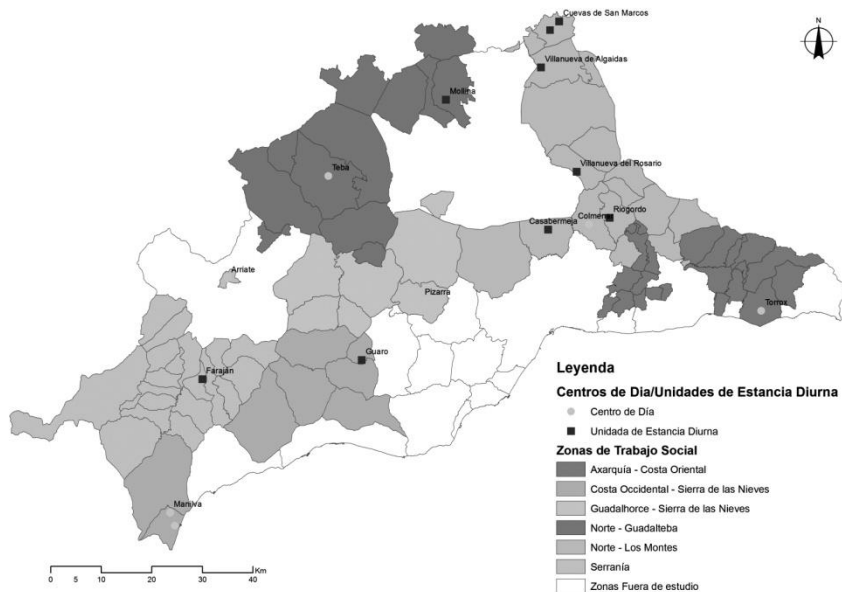
la provincia de Málaga son nueve; dentro de las cuales, tres de ellas están abiertas al mar y por tanto poseen costa, y las seis restantes son comarcas de interior. Desde el punto de vista administrativo y como ámbito de actuación competencial de la Diputación Provincial de Málaga (municipios de menos de 20.000 hab.), estas nueve comarcas se traducen en términos de intervención en seis zonas de trabajo social. El territorio que queda fuera de la zona de estudio se corresponde con municipios de más de 20.000 habitantes y por tanto, la competencia en materia de servicios sociales no recae en la Diputación Provincial, sino directamente en los propios municipios (corporaciones locales) por ser de más de 20.000 habitantes.

La orografía y el tipo de carreteras han sido otras variables a considerar a la hora de seleccionar las comarcas donde desarrollar este trabajo, ya que estas cuestiones resultan ser determinantes para algo tan necesario e importante en este tipo de territorios como es el tiempo y grado de dificultad de los desplazamientos a realizar por la población para poder acceder a recursos básicos de todo tipo (sanitarios, educativos, sociales, etc). En este sentido, cabe señalar que en esta provincia mientras las comarcas abiertas al mar están perfectamente conectadas por una buena red de carreteras, principalmente autovías, las comarcas de interior están conectadas por una red de carreteras básicas, intercomarcales y complementarias. Esto en términos de inversión de tiempo en desplazamiento se traduce en que, sobre todo en las comarcas donde se ubican las zonas de trabajo social prioritarias en nuestro trabajo (ZTS Serranía de Ronda, ZTS Norte-Los Montes y ZTS Axarquía-Costa Oriental), los desplazamientos para acceder a recursos básicos de atención ciudadana pueden suponer entre 30 minutos y hora y media de duración por carreteras que entrañan una especial dificultad a nivel de conducción. Por otra parte, estas zonas de trabajo social prioritarias son las que mayor número de municipios concentran, Serranía de Ronda (20), Axarquía-Costa Oriental (21) y Norte-Los Montes (21), con menor media de población y con más núcleos de población dispersos en sus municipios (pedanías, barriadas, etc.).

Las tres comarcas naturales vinculadas a las tres zonas de trabajo social prioritarias, comarca de la Serranía de Ronda, Axarquía-Costa del sol y Nororma-Sierra Norte de Málaga presentan índices de envejecimiento del 18.5% en el caso de la Serranía de Ronda, del 18% en el caso de la Axarquía-Costa del sol y del 19.8% en el caso de la comarca Nororma- Sierra Norte (INE, 1/1/2013). En el caso de muchos municipios pequeños de estas comarcas, estos índices son muy superiores al comarcal. Los índices de dependencia son de 49.5% en el caso de la comarca de la Serranía, de 50.8% en el caso de la Axarquía y de 52.0% en el caso de Nororma-Sierra Norte (INE, 1/1/2013). Por último, indicar que a nivel de dotación de equipamientos y recursos sociales en las comarcas seleccionadas, y más concretamente en el ámbito de competencia de la Diputación de Málaga, o

sea, zonas de trabajo social, las comarcas objeto de estudio son las peor dotadas. Sirva como muestra de esta afirmación la información contenida en el siguiente mapa relativo a la implantación de centros de día y unidades estancia diurna para personas mayores en las distintas comarcas.

Mapa 3. Centros de Día y Unidades de Estancia Diurna en ZTS.



Fuente: elaboración propia. Datos facilitados por la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales (Junta de Andalucía).

### OBJETIVOS E HIPÓTESIS.

La consecución de los objetivos generales expuestos en la introducción de este artículo pasa por la materialización de los siguientes objetivos específicos: a) analizar desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo que está suponiendo la aplicación de la ley a nivel de organización interna de los servicios sociales, interrelaciones e influencias entre áreas y servicios de los propios servicios sociales comunitarios, volumen de trabajo generado, dotación de recursos humanos, aplicación del catálogo de recursos, afrontamiento de próximas fases de aplicación de la ley, y b) conseguir que sean los/as propios/as responsables políticos, gestores y profesionales implicados/as en su gestión quienes identifiquen

aportaciones relevantes de la ley a los servicios sociales así como carencias y debilidades existentes, posibles medidas que permitan mejorar los servicios sociales en su funcionamiento, capacidad de respuesta y personalización de esta.

Igualmente, además de la hipótesis general formulada en el apartado introductorio de este artículo, en este trabajo de investigación se han contemplado las siguientes hipótesis específicas: -cuanta menor población tiene un municipio y más dispersa se encuentra esta, menores son las posibilidades de aplicación de la Ley de la dependencia y su catálogo de prestaciones y servicios por parte de los servicios sociales comunitarios- (hipótesis específica 1), -las características del territorio (orografía), dispersión de la población, distancia a núcleos de población mayores y las pautas culturales de cada zona no están siendo suficientemente tenidas en cuenta a la hora de diseñar y organizar los recursos sociales a implantar en este tipo de realidades para la población dependiente- (hipótesis específica 2), -un diseño y planteamiento organizativo distinto al actual de los recursos sociales para la población dependiente en nuestro ámbito de estudio ofrecería más posibilidades de aplicación de la ley y de atención al colectivo de personas dependientes en general- (hipótesis específica 3), -el modelo de atención a la población dependiente en el medio rural, basado en gran medida, en la implicación de la -generación soporte- (familiares-cuidadores/as) no es sostenible a medio plazo, en concreto cuando esta generación de cuidadores/as actuales envejezca- (hipótesis específica 4).

## METODOLOGÍA

Para el desarrollo de esta investigación, el enfoque metodológico planteado ha contemplado una doble perspectiva de análisis cuantitativa-cualitativa de la realidad objeto de estudio, si bien en este artículo prácticamente la totalidad de los resultados, conclusiones y recomendaciones que se presentan proceden de fuentes y una aproximación cualitativa. Esta doble perspectiva de análisis busca la complementariedad entre ambas para posibilitar una comprensión lo más completa y global posible de la realidad que se analiza.

Desde el punto de vista cuantitativo se han utilizado los datos estadísticos elaborados y facilitados por la Diputación provincial de Málaga en lo referido a la aplicación de la Ley de la dependencia en su ámbito de actuación desde su entrada en vigor, de Enero de 2007 hasta el 1 de Diciembre de 2011 (SAAD). Desde el punto de vista cualitativo, en primer lugar, hay que destacar la administración de un cuestionario a los profesionales de las seis ZTS (Zonas de Trabajo Social) en las que se articula la totalidad del territorio sobre el que actúa a nivel competencial la Diputación provincial de Málaga. El cuestionario

administrado, el cual ha sido cumplimentado por la totalidad de los profesionales de base (21) implicados en la aplicación y desarrollo de la ley, ha sido de tipo mixto, por tanto con preguntas abiertas y cerradas. Las preguntas abiertas se han planteado con limitación de respuestas y las preguntas cerradas contempladas en el cuestionario, han sido de dos tipos: las que contemplan solo dos alternativas de respuestas, sí o no, y las que a la hora de responder contemplan una escala tipo likert. Por otra parte, se han desarrollado grupos de discusión con los equipos de profesionales implicados en la aplicación de la ley desde los servicios sociales comunitarios de las siguientes zonas de trabajo social consideradas en esta investigación como prioritarias: Serranía de Ronda, Norte-Los Montes y Axarquía-Costa Oriental. Paralelamente se han realizado entrevistas en profundidad a los directores de las ZTS mencionadas anteriormente (3) y a familiares cuidadores de personas dependientes residentes en estas tres zonas (12), que son beneficiarios de la -prestación económica por cuidados de familiar dependiente-. La media de duración de las entrevistas en profundidad ha sido de 75 minutos, girando estas fundamentalmente en torno al contenido de las cinco hipótesis (generales y específicas) contempladas en esta investigación. Estas se han desarrollado en despachos individuales de los propios servicios sociales comunitarios garantizando en todo momento el clima de respeto y confianza necesario para su buen desarrollo. En el transcurso de estas entrevistas, especialmente las realizadas a familiares de personas dependientes, se han utilizado técnicas proyectivas para facilitar la profundización en determinadas cuestiones sensibles y la expresión de emociones.

Con el análisis cuantitativo se ha pretendido realizar una aproximación a la magnitud y alcance del trabajo desarrollado por los servicios sociales comunitarios en la aplicación y gestión de la ley de la dependencia en sus respectivos territorios. Este análisis se ha vinculado directamente con una cuestión central en este trabajo de investigación: los servicios, recursos y prestaciones que se han aplicado en el marco de la ley en las zonas rurales donde interviene la Diputación Provincial de Málaga. La aplicación del cuestionario a los/as profesionales de atención directa ha permitido por una parte conocer el grado de acuerdo/desacuerdo de estos con el conjunto de hipótesis planteadas en este trabajo, y por otra, recopilar un conjunto de valoraciones y propuestas de mejora para los servicios sociales de las zonas de marcado carácter rural de la provincia de Málaga. Desde la perspectiva cualitativa, todo el trabajo de campo desarrollado tanto con directores/as de zonas de trabajo social como con profesionales y familiares de personas dependientes, permite poner en valor -los discursos- que mantienen los diferentes agentes – protagonistas del desarrollo de la ley sobre cómo se está aplicando la ley, qué consecuencias está teniendo su desarrollo actual para los servicios sociales, sus profesionales y la población beneficiaria, así como qué aspectos podrían mejorar la futura aplicación de la ley



y a los servicios sociales en sus modo de organizarse y funcionar en este tipo de territorios.

## RESULTADOS<sup>8</sup>

Según los datos facilitados por la propia Diputación Provincial de Málaga, con fecha 1 de Diciembre de 2011, la prestación, servicio y/o recurso más prescrito a los/as beneficiarios de la ley en todas las ZTS ha sido la -prestación económica de apoyo a cuidadores no profesionales- con 4.467 prestaciones asignadas; le sigue en segundo lugar el SAD (servicio de ayuda a domicilio) con 3.281 servicios asignados, excepto en la ZTS serranía de Ronda donde es al contrario, SAD con 385 servicios asignados y prestación económica con 313 prestaciones asignadas. En tercer lugar aparece en todas las ZTS como servicio más prestado el -servicio de teleasistencia- con 1.289 servicios asignados, oscilando entre los 104 servicios asignados en la ZTS de la serranía y los 336 servicios asignados en la ZTS Norte – Guadalteba. En cuarto lugar la -atención residencial- con 860 plazas asignadas, oscilando entre las 64 plazas asignadas en la ZTS de la serranía y las 286 plazas asignadas en la ZTS Norte – Los Montes; esto ocurre en todas las ZTS excepto en la zona Norte – Los Montes donde es al contrario, atención residencial con 286 plazas asignadas y teleasistencia con 243 servicios asignados.

---

<sup>8</sup> Los resultados que se exponen proceden del análisis de los datos del Sistema de Atención a la Dependencia (SAAD), del cuestionario aplicado a los profesionales así como de las entrevistas a directores/as y familiares y grupos de discusión con profesionales.

Tabla 2. Beneficiarios de la Ley con prestaciones en las Zonas de Trabajo Social.

	Axarquía-Costa Oriental		Occidental-Sierra de las Nieves		Diputación		Guadalhorce-Sierra de las Nieves		Norte-Guadalteba		Norte-Los Montes		Serranía de Ronda		TOTAL
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº
Atención residencial	141	14.7	102	10.60	5	0.50	225	23.40	137	14.30	286	29.80	64	6.70	860
Ayuda a domicilio/Teleasistencia	34	7.5	75	16.60	2	0.40	33	7.30	85	18.80	186	41.20	37	8.20	374
Ayuda a domicilio	519	15.70	285	8.60	17	0.50	782	23.70	622	18.90	686	20.80	385	11.70	3281
Prest. económica cuidadores no profesionales	696	16.10	646	11.80	13	0.30	977	21.10	871	18.80	1207	26.10	313	6.80	4467
Prest. con cuidados del entorno familiar/Teleasistencia	106	16.30	157	24.10	1	0.20	41	6.30	138	21.20	198	30.40	10	1.50	517
Prest. económica De asistencia personal	0	0.00	2	66.70	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1	33.30	3
Prest. económica de asistencia personal/Teleasistencia	0	0.00	1	10.00	0	0.00	0	0.00	5	50.00	3	30.00	1	10.00	7
Prest. económica vinculada al servicio	20	7	2	0.70	2	0.70	64	22.50	34	12.00	61	21.50	101	35.60	283
Prev. dependencia y promoción autonomía personal	15	100	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	15
Teleasistencia	180	14.30	160	12.70	5	0.40	228	18.20	336	26.80	243	19.30	104	8.30	1289
Unidad de Estancia Diurna	38	9.80	21	5.40	4	1.00	102	26.40	92	23.80	76	19.70	53	13.70	384
UED/Teleasistencia	1	20	1	20.00	0	0.00	1	20.00	1	20.00	1	20.00	0	0.00	4
UED/Ayuda domicilio	<sup>a</sup> 1	4.20	3	12.50	0	0.00	1	4.20	10	41.70	9	37.50	0	0.00	21
UED/Ayuda Domicilio/Teleasistencia	<sup>a</sup> 0	0.00	1	9.10	0	0.00	0	0.00	10	90.90	0	0.00	0	0.00	9

Fuente: elaboración propia a partir de los cuestionarios aplicados, entrevistas y grupos de discusión desarrollados.

De los datos expuestos se desprende que en cuanto a las prestaciones, servicios y recursos estrellas de la Ley de la dependencia en las zonas de trabajo social analizadas son por orden de importancia: la prestación económica por

cuidados no profesionales en el entorno familiar, el servicio de ayuda a domicilio y las residencias. Los participantes en esta investigación destacan que si bien el servicio de ayuda a domicilio se ha considerado en más de una ocasión como idóneo, finalmente no se ha llegado a prescribir debido a razones tan importantes como el fuerte recelo existente aun a permitir la entrada de personas ajenas al núcleo familiar para cuidar de un miembro en situación de dependencia. A esta razón principal se le unen dificultades relacionadas con la falta de personal cualificado en este tipo de zonas, los problemas para cubrir desplazamientos, etc. En cuanto a los recursos sociales, directores y profesionales ponen el énfasis en la escasez, y en muchos casos la ausencia, de recursos como las unidades de estancia diurna. Con respecto al tercer recurso más aplicado, las residencias, se considera que son el último recurso a prescribir, cuando la imposibilidad del dependiente para permanecer en su medio es más que manifiesta. Directores y profesionales de equipo reconocen que la prescripción de -la prestación económica por cuidados en el entorno familiar- ha venido en muchas ocasiones condicionada por la ausencia en las zonas de otras alternativas de las contempladas en el catálogo, lo que algunos profesionales han venido a llamar -la estrechez del catálogo-, por las limitaciones de otras alternativas y por las dificultades para realizar desplazamientos.

En referencia a lo que ha caracterizado y definido a los servicios sociales comunitarios desde que la ley se puso en marcha se destaca que (ver tabla 3 en Anexos) la entrada en vigor de la Ley de la dependencia ha supuesto el reconocimiento de un derecho, la apertura de un abanico de posibilidades de atención ante las situaciones de dependencia y un nuevo yacimiento de empleo.

Desde la perspectiva de los déficits, se destaca la escasez e incluso ausencia de actuaciones que favorezcan la prevención de las situaciones de dependencia, así como la promoción de la autonomía personal. Para los servicios sociales comunitarios la Ley de la dependencia ha supuesto una carga extra de trabajo y de responsabilidad, pero también un nuevo impulso para los propios servicios sociales, un cambio en positivo para su imagen y una evolución del concepto de servicios sociales donde el principio de universalidad se practica por primera vez. En la actualidad, la situación en la que se encuentra la ley desde el punto de vista de su desarrollo y aplicación se vive desde los propios servicios sociales comunitarios con preocupación, incertidumbre y desesperanza, ya que no se ve claro el futuro de la ley y de sus posibles beneficiarios. La aplicación y desarrollo de la ley desde los servicios sociales comunitarios ha supuesto para estos un gran esfuerzo de reorganización tanto a nivel general de cada unidad de trabajo social como de cada profesional implicado en su desarrollo en su parcela más individual de trabajo. En todo este proceso de reorganización interna ha tenido un importante protagonismo todo el procedimiento administrativo que lleva aparejado el desarrollo de la ley. La dotación de nuevos recursos humanos

en los comunitarios para la implementación de la ley, reconociendo que se ha producido, se valora como insuficiente a tenor de la demanda generada desde su entrada en vigor y el trabajo que ya de por sí venían asumiendo los servicios sociales antes de la entrada en vigor de la ley. Un aspecto relevante, destacado por todos los participantes en esta investigación, es que dotar a los servicios sociales comunitarios del medio rural de recursos humanos a partir de unos criterios donde no se tienen en cuenta la geografía del territorio y la dispersión de la población se considera un error.

En referencia a las principales necesidades que los profesionales identifican en los servicios sociales comunitarios, y que deberían cubrirse para afrontar con garantías de éxito las próximas fases de aplicación de la ley, estos señalan lo expresado en la siguiente tabla 4 (ver anexos).

Paralelamente se ha considerado que las medidas que permitirían mejorar los servicios sociales comunitarios de las zonas rurales en su funcionamiento, capacidad de respuesta y personalización son las que a continuación se detallan en la tabla 5, ver anexos.

Medidas concretas que a nivel de servicios sociales comunitarios y especializados permitirían afrontar a medio plazo la realidad social de las personas dependientes de zonas rurales como las estudiadas pasarían por –(ver tabla 6 en anexos) mejorar la comunicación y coordinación entre los profesionales de base y las instancias superiores que tienen encomendadas las tareas de planificación de servicios. En este sentido, se identifica una desconexión entre distintos niveles de planificación e intervención que a nivel general está provocando la creación de un -mapa de recursos sociales- con importantes desequilibrios territoriales, donde parecen primar más los criterios e intereses políticos que los criterios técnicos y una planificación equilibrada en los distintos territorios. No tener en cuenta a la hora de planificar e implantar servicios y recursos sociales, criterios tan importantes en este tipo de territorios como es el de la -dispersión de la población-, está llevando a situaciones donde es difícil de mantener unos mínimos de calidad a nivel de intensidad y frecuencia de la atención a la población dependiente en particular, y a los ciudadanos en general de los núcleos de población más pequeños y dispersos.

Respecto a la figura de los trabajadores sociales en las zonas analizadas se reivindica que estos puedan llegar a ser verdaderos -profesionales polivalentes-, -de referencia-, que abordan la realidad de las personas de núcleos de población pequeños desde una perspectiva integral. Se considera necesario aumentar la presencia y dedicación de los profesionales en las zonas más aisladas y con población más dispersa, donde se podría trabajar desde la -integridad- y en el marco del denominado -trabajo social comunitario-, el cual se considera necesario recuperar y fortalecer. Añadir a esto la necesidad que se detecta de

generar por comarcas o zonas de trabajo social, según el caso, de planes estratégicos que sirvan de -hoja de ruta- a nivel de servicios sociales.

Con respecto a los servicios sociales especializados ya existentes, se considera que la primera medida a tomar para optimizar su rendimiento es la de facilitar un servicio de transporte público y con horarios ajustados a la realidad de la población dependiente susceptible de tener que utilizarlo. Otro tipo de medidas propuestas, apuntan directamente a los recursos especializados y a su manera de concebirlos. En este sentido, se propone la creación de -recursos multifunción y polivalentes-, la apertura de mente a nuevos diseños y modelos de recursos especializados más acordes con la realidad social de determinados pueblos y zonas del medio rural.

Igualmente se considera fundamental flexibilizar la norma de aplicación y funcionamiento de los distintos servicios y recursos para buscar más la complementariedad entre ellos. Por otra parte, se mantienen dudas sobre la rentabilidad social que se le está sacando a los recursos existentes en la actualidad, producto de la excesiva sectorización por colectivos a nivel de atención, y de la rigidez de las normas de aplicación y funcionamiento de estos recursos. Señalar que directores de zona y profesionales de atención directa manifiestan muchas dudas sobre la verdadera voluntad política que existe para acometer en el sistema de servicios sociales los cambios necesarios para atender de una manera más adecuada a la población dependiente del medio rural. Se considera que en la insostenibilidad a medio plazo del actual modelo de atención a nuestros dependientes en el medio rural, están influyendo factores ajenos a la propia voluntad del potencial cuidador. Ante este escenario de futuro se apuesta por mejorar, ampliar e intensificar, el servicio de ayuda a domicilio y paralelamente los servicios residenciales.

Respecto a diseños y planteamientos organizativos distintos a los actuales en los recursos sociales para la población dependiente en nuestro ámbito de estudio, se indica que sería conveniente tener en cuenta aspectos como la municipalidad de los recursos en este tipo de territorios y la flexibilidad de los recursos tanto en su diseño como en su norma de aplicación y funcionamiento. El resultado de la redefinición de los servicios sociales a distintos niveles, tanto de lo que ya hay como de lo que se debería crear, en este tipo de territorios de marcado carácter rural debería ser el conseguir unos recursos adaptados a las necesidades de las personas y no al contrario como sucede en la actualidad en no pocos casos.

En relación a los familiares cuidadores de personas dependientes contempladas en este trabajo, destacar que estas consideran la prestación económica que perciben por asumir el rol de cuidadoras como una ayuda que al menos, desde el punto de vista económico, alivia la carga que supone asumir prácticamente en solitario los cuidados de sus seres queridos. Reconociendo que

esta prestación supone una ayuda y un alivio, igualmente se considera que es totalmente insuficiente teniendo en cuenta la totalidad de necesidades que presentan las personas dependientes a las que cuidar. El servicio de ayuda a domicilio como alternativa a la prestación económica se valora a todas luces como insuficiente desde el punto de vista de la frecuencia e intensidad de los cuidados que permite recibir la persona dependiente.

A esto habría que sumarle la percepción que tienen los familiares – cuidadores de este servicio profesional, el cual desde el punto de vista de la calidad de los cuidados, nunca se valora al mismo nivel que cuando los cuidados son suministrados por un familiar; se considera que siempre la dedicación y calidad de los cuidados será mayor si estos son suministrados por un familiar. En la predisposición existente en los familiares de personas dependientes para cuidar a estos se identifica como motivación primera, un componente educativo y cultural que podría resumirse en el denominado deber moral, que parece sentirse de manera más intensa en los casos en los que la persona a cuidar es un menor dependiente.

Los cuidadores – familiares reconocen el trabajo que han venido desarrollando hasta ahora los servicios sociales comunitarios en lo que al desarrollo y aplicación de la Ley de la dependencia se refiere. En este sentido, se destaca la posibilidad que estos brindan de disponer de un espacio profesional donde poder recibir apoyo psicológico y descargar temores y ansiedades. A pesar de esta valoración positiva del papel desempeñado por los servicios sociales comunitarios, los cuidadores – familiares consideran la ayuda recibida insuficiente, valoración que les hace a la vez agradecer la ayuda recibida y exigir más y mejores prestaciones y atención. La lentitud y tardanza de ciertos trámites administrativos es uno de los aspectos que se identifica como más negativos por parte de las personas cuidadoras.

Respecto de los recursos sociales existentes en las distintas zonas de trabajo social, son valorados en unos casos como inexistentes, en otros insuficientes, alejados de la población beneficiaria y de difícil acceso, y por último, organizados a nivel de funcionamiento sin tener muy en cuenta las particularidades de la población dependiente. En gran medida, las personas cuidadoras identifican como razón fundamental por la que esta situación se produce, el no tener suficientemente en cuenta a la hora de ubicar y organizar la red de recursos sociales las características particulares de los distintos territorios donde deberían desarrollar sus actuaciones. Uno de los principales obstáculos identificados en la actualidad para acceder a los recursos sociales disponibles es el transporte. La escasez, ausencia y/o falta de diversidad a nivel de recursos sociales en las zonas objeto de estudio lleva a los familiares entrevistados, a experimentar un sentimiento de discriminación como ciudadanos necesitados de ayuda frente a aquellos ciudadanos que viven en núcleos de población mayor.

Los familiares – cuidadores consideran que el modelo de atención a las personas dependientes del medio rural, basado hasta ahora fundamentalmente en la implicación de la generación soporte, es insostenible a medio y largo plazo. Las razones en las que se sustenta esta valoración guardan relación con situaciones como que ambos miembros del matrimonio o pareja deben trabajar y el residir fuera de la localidad donde vive la persona dependiente. Las actuales cuidadoras–familiares de personas dependientes reivindican la existencia, no solo de programas, servicios y recursos de atención a la dependencia, sino también en el ámbito puramente municipal, la implantación de programas que permitan prevenirla y promover la autonomía de las personas antes de que se produzcan las situaciones de dependencia.

El conjunto de familiares–cuidadores reivindican como necesario para una mejora de las situaciones en las que se encuentran las personas dependientes, una mayor sensibilidad social hacia las situaciones de dependencia, más recursos sociosanitarios de los que actualmente existen en sus respectivos territorios y una ubicación más acertada de estos para garantizar el acceso a ellos.

Hasta aquí, y a tenor de lo expresado por los directores de zonas de trabajo social, los trabajadores sociales de base y los familiares cuidadores de personas dependientes, conviene destacar el alto grado de coincidencia identificado en el diagnóstico, valoración y propuestas de mejora que los distintos agentes contemplados en esta investigación han realizado sobre la aplicación de la Ley de la dependencia en el ámbito territorial objeto de estudio. Con respecto a las hipótesis planteadas, el 62.5 % de los profesionales que han contestado al cuestionario muestran un grado de acuerdo igual o superior a 9 sobre 10 con que -al igual que la Ley de la dependencia ha venido a ampliar la acción social de los servicios sociales comunitarios en las zonas rurales, también está poniendo de relieve la necesidad de acometer cambios en la concepción, diseño, planificación y gestión de estos para dar respuestas más diversas y ajustadas a la realidad de la población dependiente de estos territorios- (hipótesis general-afirmación 1). El 81,25% de los profesionales que han contestado al cuestionario considera que a la hora de diseñar, organizar e implantar los recursos sociales en sus respectivas ZTS no se están teniendo suficientemente en cuenta ni las características del territorio, ni la dispersión de la población existente, ni las particularidades culturales que poseen cada zona de actuación (hipótesis específica 2). Además, el 93,75% de estos profesionales consideran que tampoco se está teniendo suficientemente en cuenta las distancias a recorrer y las características del recorrido para llegar a núcleos de población mayores, donde se ubican determinados recursos sociales especializados que son necesarios para la población dependiente y que no existen en sus territorios de origen (hipótesis específica 2). Las situaciones que están viviendo a nivel de atención aquellas personas dependientes cuya dependencia guarda relación con

problemas mentales y de diversidad funcional se califican de -especialmente delicadas-. En estos casos, cualquier atención especializada pasa por realizar desplazamientos largos y complicados a núcleos urbanos, que no están garantizados mediante transporte público, y por tanto en el caso de poder realizarlos tiene que ser mediante un vehículo privado. El conjunto de profesionales y directores de zona llegan a la conclusión de que en el medio rural donde ellos actúan no se está teniendo las mismas oportunidades que en núcleos de población mayores a la hora de ejercer un derecho subjetivo reconocido. Por otra parte, el 93.75 % de estos muestran un grado de acuerdo igual o superior a 8 sobre 10 con que -el modelo de atención de nuestro mayores en el medio rural está basado en gran parte en la implicación de la -generación soporte- (familiares cuidadores) y que teniendo en cuenta la evolución demográfica, este modelo no es sostenible a medio plazo- (hipótesis específica 4-afirmación 2). A su vez, el 75% de los profesionales muestran un grado de acuerdo igual o superior a 9 sobre 10 con el hecho de que -cuanta menor población tiene un municipio y más dispersa se encuentra esta, menores son las posibilidades de aplicación del catálogo de recursos y servicios contemplados en la ley- (hipótesis específica 1-afirmación 3).

Finalmente, el 93.75 % de los profesionales que han contestado al cuestionario muestran un grado de acuerdo igual o superior a 7 sobre 10 con la hipótesis de que -un diseño y planteamiento organizativo distinto al actual de los recursos sociales para la población dependiente en su zona ofrecería más posibilidades de aplicación de la ley- (hipótesis específica 3-afirmación 4). Ver tablas 7 y 8 en anexos.

## CONCLUSIONES FINALES

A partir de los resultados expuestos en el apartado anterior, y estableciendo la necesaria vinculación entre estos con las hipótesis formuladas, se puede afirmar que existe un amplio consenso entre todas las personas que han participado en este trabajo en torno a la idea de que la Ley de la dependencia ha venido a ampliar la acción social de los servicios sociales comunitarios en las zonas rurales, al igual que en torno a la idea de que existe la necesidad de acometer cambios en la concepción, diseño, planificación y gestión de estos, para dar respuestas más diversas y ajustadas a la realidad de la población dependiente de estos territorios (hipótesis general).

Las dos ideas que mayor consenso y unanimidad han conseguido han sido la de que -el modelo de atención de nuestro mayores en el medio rural está basado en gran parte en la implicación de la -generación soporte-, modelo que no es sostenible a medio plazo- (hipótesis específica 4) y la idea de que -cuanta



menor población tiene un municipio y más dispersa se encuentra esta, menores son las posibilidades de aplicación del catálogo de recursos y servicios contemplados en la ley- (hipótesis específica 1). Por otra parte, es necesario señalar que, existiendo un amplio consenso en torno a la idea de que -un diseño y planteamiento organizativo distinto al actual de los recursos sociales para la población dependiente en su zona ofrecería más posibilidades de aplicación de la ley- (hipótesis específica 3), este consenso comienza a diluirse cuando se trata de abordar la cuestión de qué modelos alternativos serían los que harían posible una mayor y mejor atención por parte de los servicios sociales a la población dependiente (aunque sí se pueden identificar propuestas concretas sobre las que reflexionar y comenzar a trabajar. véase tabla 5).

En base a los resultados obtenidos con este trabajo y en relación a los objetivos contemplados inicialmente, se puede concluir que se ha conseguido realizar una fotografía precisa para un periodo concreto de tiempo (2007-2011) de lo que ha sido la implantación de la Ley de la dependencia en las zonas rurales de la provincia de Málaga desde los servicios sociales comunitarios que se encuentra bajo la competencia administrativa de la Diputación Provincial de Málaga (objetivo 1, tabla 2 y 3). Teniendo en cuenta la especial relevancia e interés que desde el punto de vista científico viene suscitando este tema en los últimos años, sobre todo a raíz de la puesta en marcha de la ley de la dependencia en Enero de 2007, esta fotografía junto con las propuestas y recomendaciones de mejora aportadas (objetivo 2, tabla 4 y 5) deberían permitir iniciar un trabajo más intenso a nivel analítico y reflexivo que concluya con el establecimiento de aquellos modelos organizativos y de funcionamiento que permitirían a los servicios sociales del medio rural atender a la población dependiente con garantías de calidad y en igualdad de condiciones con respecto a otro tipo de territorios. Por último, indicar que con este trabajo se sientan las bases para abrir una línea de investigación más ambiciosa que permita a nivel de Comunidad Autónoma, analizar y reflexionar sobre los servicios sociales en el medio rural y la protección social de la población dependiente.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Álvarez, Raúl. (2011). “Aportaciones relevantes de la Ley 39/2006 para los servicios sociales y el trabajo social”. En: *Trabajo Social en el ámbito de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia* (pp 23-37). Alfredo Hidalgo Lavié, (coord.). A Coruña: Netbiblo y UNED.
- Camarero, Luis. (2009). “La sostenible crisis rural”. *Revista Documentación Social*, Nº 155, 2009: 15-24.

- Castro, Nelly Julia. (2010). *Estado del Bienestar y Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia. Un Análisis de su Aplicación en Andalucía*. Tesis Doctoral, Universidad Internacional de Andalucía, 112 p.  
[http://dspace.unia.es/bitstream/handle/10334/495/0123\\_Castro.pdf?sequence=1](http://dspace.unia.es/bitstream/handle/10334/495/0123_Castro.pdf?sequence=1)
- Fundación General CSIC. (2010). *Informe sobre Envejecimiento*. Madrid: Fundación General CSIC.
- García, Gustavo. (1988). “Los Servicios Sociales en el medio rural”. En: *Los Servicios Sociales en el medio rural. Colección Trabajo social. Serie Documentos* (pp 11-106). Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales. Madrid: Siglo XXI.
- García, Benjamín y Saco, Alberto. (1997). “El envejecimiento en la sociedad rural: modelos y contrastes territoriales”. *Revista de Gerontología*, Vol. 7, Nº 1, 1997: 38-43.
- Iglesias de Usel, Julio y Meil, Gerardo. (2001). *La política familiar en España*. Barcelona: Ariel.
- Imsero. (2009). *Informe 2008. Las personas mayores en España*. Colección Documentos. Serie Documentos Estadísticos. Madrid: Ministerio de Sanidad y Política Social.
- Kruger, Karsten y Jiménez, Eduard. (2013). “La ley de dependencia ¿Un cambio en el régimen de bienestar español? Familiarización versus profesionalización”. *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Nº 17, 2013: 425-462.
- Ramírez, José Manuel. (2013). “El índice DEC (Derechos/Economía/Cobertura) de desarrollo de los Servicios Sociales. *Azarbe: Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar*, Nº 2, 2013: 87-98.
- Rodríguez, Pilar. (2004). “Envejecimiento en el medio rural: necesidades singulares, políticas específicas”. *Boletín sobre envejecimiento del observatorio de personas mayores*, Nº 11, 2004.
- Sotomayor, Eva María. (2014). “Crisis del modelo de atención a las personas en situación de dependencia en España: implantación y aplicabilidad de la Ley de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia”. *Sistema: Revista de ciencias sociales*, Nº 233-234, 2014: 79-94.
- Del Valle, Carolina. (2011). “Diagnóstico diferencial del envejecimiento demográfico de los ámbitos serranos versus litorales en Andalucía”. *Papeles de Geografía*, Nº 53-54, 2011: 215-234.
- Walker, Alan. (2002). “Futuros retos de la política social Europea”. *Revista Española de Geriatria y*

*Gerontología*, Vol. 37, Nº 06, Noviembre 2002: 334-341.

## ANEXOS

**Tabla 3. Características de los Servicios Sociales Comunitarios.**

A nivel de	Característica/Virtud
<b>Organización Interna</b>	Aumento de los recursos humanos. Eficiencia Incorporación de nuevas tecnologías
Objetivo general 1 y específicos a y b	Formación y reciclaje de los profesionales (procedimiento administrativo) Prioridad al desarrollo de la ley Aumento de relaciones entre áreas y servicios
<b>Relación entre áreas y Servicios</b>	Consideración y valoración de la profesión por parte de otros profesionales.
Objetivo general 1 y específicos a y b	Nivel de coordinación bueno entre distintas áreas y servicios de la Diputación provincial de Málaga, mejorable en lo que se refiere a la Junta de Andalucía (comunidad autónoma) y escasa o nula con respecto al sistema sanitario. Criterios y directrices políticas por encima de criterios técnicos.
<b>Volumen de trabajo generado/resuelto</b>	Nuevas necesidades de coordinación y de trabajo conjunto (interdependencia y complementariedad) Gran Volumen de trabajo generado y resuelto en plazos aceptables.
Objetivo general 1 y específicos a y b	Sobreesfuerzo de gestión con resultado satisfactorio, sin afectar a la calidad de la atención de manera relevante. Cumplimiento de objetivos marcados. Optimización de la capacidad de trabajo de los/as trabajadores /as sociales. Necesidad de mejora en los tiempos destinados a -valoraciones y aplicación de recursos-. Plus de sobrecarga: el seguimiento SAD

Fuente: elaboración propia a partir de datos SAAD-Diputación de Málaga. Situación a Diciembre 2011.

**Tabla 4. Necesidades Servicios Sociales Comunitarios.**

---

<b>NECESIDADES</b> (objetivo general 1 y específico a)
Mayor presupuesto y flexibilidad. Mayor dotación de recursos humanos. Estabilidad laboral de los/as profesionales. Más y mejor formación continua para los técnicos/as. Información y formación profesional y social sobre autonomía personal. Formación/reciclaje en aspectos técnicos claves como elaboración de diagnósticos sociales y proceso de toma de decisiones. Mejorar el conocimiento y el manejo de los recursos disponibles para orientar adecuadamente las demandas. Agilización/simplificación de los trámites entre administraciones y mejora del flujo de comunicaciones. Mayor eficiencia en los procesos administrativos y de gestión de las prestaciones y recursos. Seguimiento continuo desde SSSS comunitarios tanto de la prestaciones económicas en entorno familiar como del servicio de ayuda a domicilio. Mejora de la atención ciudadana. Necesidad de participar en la creación de recursos para el desarrollo de la ley teniendo en cuenta las necesidades y peculiaridades de las zonas de actuación. Recursos asistenciales cercanos o en su defecto facilidades para el traslado a los mismos. Establecimiento de canales de coordinación predeterminados y de obligado cumplimiento entre los/as profesionales de las distintas áreas implicadas en la implantación de la ley (salud, SSSSc y técnicos SAAD)

---

Fuente: elaboración propia a partir de los cuestionarios aplicados, entrevistas y grupos de discusión desarrollados.

**Tabla 5. Medidas para mejorar los Servicios Sociales Comunitarios.**

---

<b>MEDIDAS</b> (objetivo general 2 y específico b)
Mayor descentralización de todo el proceso de intervención a partir de los servicios sociales comunitarios. Mejora de la metodología de la intervención en base a necesidades y diagnósticos sociales. Personalización de la respuesta: contar con tiempo necesario para el “estudio de casos”. Reducción de la ratio de población por técnico/a de manera que se permita un trato más personalizado y de mayor calidad. Optimización del tiempo de trabajo dificultado por los desplazamientos, la obligación de compartir espacios, dificultad para dar continuidad a la tarea, etc. Facilitar información y formación continua a los/as profesionales sobre recursos e intervención profesional. Mejora de la coordinación y distribución de tareas entre profesionales. Mejora de las infraestructuras, equipamientos y espacios de trabajo. Mejora en la dirección y gestión de las unidades y zonas de trabajo social a través de la formación continua. Avanzar en la distribución racional de los puntos de atención al público. Accesibilidad real a toda la tipología de servicios y recursos contemplados en la ley.

---

---

Mayor flexibilidad en la aplicación de los recursos teniendo en cuenta las características de las zonas de trabajo.  
Diseño e implantación de “recursos multifunción”.  
Mayor acercamiento de los recursos a los núcleos más pequeños de población.  
Elaboración de planes municipales de servicios sociales.  
Creación de los Consejos municipales de servicios sociales.

---

Fuente: elaboración propia a partir de los cuestionarios aplicados, entrevistas y grupos de discusión desarrollados.

**Tabla 6. Medidas para afrontar cambios.**

---

<b>NUEVAS MEDIDAS</b> (objetivo general 2 y específico b)
Estructuración de los servicios desde una perspectiva de desarrollo comunitario. Mayor descentralización dando más protagonismo en el procedimiento (competencias) a entidades locales. Mayor presencia en zonas aisladas de servicios y recursos especializados. . Nuevos diseños de servicios y recursos que permitan el acercamiento de los recursos a personas que viven en núcleos de población aisladas y dispersas, sobre todo para aquellos-as dependientes jóvenes o niños (acceso en igualdad de condiciones a municipios mayores). Implantación en las UTS de modelos organizativos basados en el sistema de “Profesional de Referencia” que garantice el seguimiento de la población dependiente. Impulsar y hacer efectiva la coordinación sociosanitaria a todos los niveles, especialmente a nivel local. Procedimientos flexibles y adaptados a los cambios que se producen en los/as beneficiarios/as y en sus entornos inmediatos. Activación de los mecanismos de participación social contemplados en la ley de servicios sociales. Evitar el aislamiento de personas dependientes por falta de recursos ajustados a sus necesidades. Diversificar las formas y estrategias de intervención teniendo en cuenta las necesidades y características cambiantes de la población. Impulsar y facilitar la integración de personas con problemas mentales en la dinámica social y comunitaria de su localidad. Apoyo a familiares cuidadores (más formación). Talleres ocupacionales para personas mayores y discapacitados. Más recursos y medidas dirigidas a ciudadanos/as con diversidad funcional. Reforzar y facilitar el transporte a centros ocupacionales de ámbito comarcal

---

Fuente: elaboración propia a partir de los cuestionarios aplicados, entrevistas y grupos de discusión desarrollados.

**Tabla 7. Aspectos que se tienen en cuenta a la hora de diseñar, organizar e implantar los recursos sociales en tu zona.**

<b>ASPECTOS</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>	<b>NS / NC</b>
<b>Características del territorio</b> (hipótesis específica 2)	18.75%	<b>81.25%</b>	
<b>Dispersión de la población</b> (hipótesis específica 2)	12.5%	<b>81.25%</b>	6.25%
<b>Distancia a núcleos mayores</b> (hipótesis específica 2)		<b>93.75%</b>	6.25%
<b>Rasgos socioculturales de la zona</b> (hipótesis específica 2)	12.5%	<b>81.25%</b>	6.25%

Fuente: elaboración propia a partir de cuestionarios aplicados.

**Tabla 8. Grado de acuerdo/desacuerdo con las afirmaciones/hipótesis:**

	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>
<b>Afirmación 1</b> (h. general)				<b>6.25%</b>		<b>6.25%</b>		<b>12.5%</b>	<b>12.5%</b>	<b>18.75%</b>	<b>43.75%</b>
<b>Afirmación 2</b> (h. específica 4)								<b>6.25%</b>	<b>25%</b>	<b>25%</b>	<b>43.75%</b>
<b>Afirmación 3</b> (h. específica 1)					<b>6.25%</b>			<b>12.5%</b>	<b>6.25%</b>	<b>18.75%</b>	<b>56.25%</b>
<b>Afirmación 4</b> (h. específica 3)						<b>6.25%</b>		<b>18.75%</b>	<b>18.75%</b>	<b>25%</b>	<b>31.25%</b>

Fuente: elaboración propia a partir de los cuestionarios aplicados.