

## INDICE

<b>5. DIAGNÓSTICO DE SITUACIÓN</b>	<b>1</b>
<b>5.1. ANALISIS DE LAS NECESIDADES SOCIALES</b>	<b>3</b>
5.1.1. Necesidades de acceso a los sistemas de protección social	3
5.1.1.1. Marco conceptual	3
5.1.1.2. Servicios Sociales Generales	4
5.1.1.3. Servicios sociales especializados	6
5.1.2. Necesidades derivadas de la autonomía personal	16
5.1.2.1. Marco conceptual	16
5.1.2.2. Expresión de necesidades específicas	17
5.1.2.3. Expresión de necesidades comunes	19
5.1.2.4. Cuantificación y proyecciones	23
5.1.2.5. Atención a las necesidades de autonomía personal en Aragón	26
5.3.1. Necesidades en el ámbito de la inclusión y la cohesión social	29
5.3.1.1. Marco conceptual	29
5.3.1.2. Aproximación al análisis en el ámbito de la inclusión	33
5.3.1.3. Puntos relevantes para la planificación estratégica	37
5.4.1. Necesidades relacionadas con la convivencia adecuada	40
5.4.1.1. Marco conceptual	40
5.4.1.2. Necesidades de convivencia adecuada en el ámbito de la relación de pareja	41
5.4.1.3. Necesidades de convivencia adecuada en el ámbito de la relación paterno-filial	47
5.4.1.4. Necesidades de convivencia adecuada en el ámbito del cuidado a personas mayores, discapacitadas o dependientes de la unidad familiar	53
<b>5.2. ANALISIS DEL SISTEMA DE SERVICIOS SOCIALES</b>	<b>54</b>
5.2.1. Organización Y Funcionamiento	56
5.2.1.1. La Administración Autonómica	57
5.2.1.2. La Administración Local	59
5.2.1.3. Iniciativa privada	60
5.2.2. Análisis del Sistema de Servicios Sociales desde los distintos ámbitos Sectoriales	61
5.2.3. Coordinación y trabajo en red	64
5.2.4. Un Sistema de Servicios Sociales con Calidad	68
5.2.5. Accesibilidad al Sistema de Servicios Sociales	70
5.2.6. Análisis DAFO	71
<b>5.3. CONCLUSIONES</b>	<b>75</b>

# BORRADOR

## **5. DIAGNÓSTICO DE SITUACIÓN**

Según el artículo 40 de la Ley 5/2009 de Servicios Sociales de Aragón, el Plan Estratégico ha de incluir un diagnóstico de las necesidades sociales que deben atenderse desde los servicios sociales, así como las previsiones de su evolución.

En este apartado se proponen dos niveles de análisis.

- Necesidades sociales desde la óptica de los ciudadanos.
- Realidad interna del sistema para dar respuesta a dichas necesidades.

Para llevar a cabo el diagnóstico de situación (tanto en su apartado de análisis de las necesidades sociales como en el de organización interna del Sistema) se han tenido en cuenta tanto las aportaciones recogidas en los diversos procesos de participación que sirvieron de base para la elaboración de los diferentes planes sectoriales del Departamento en materia de servicios sociales así como en otros procesos de participación específicos; como las aportaciones de representantes de la estructura administrativa del Departamento en materia de valoración de los cauces establecidos para la participación y trabajo en red del Sistema Público de Servicios Sociales. Finalmente, se han consultado también otros estudios disponibles en el Departamento.

Por una parte se analizan las necesidades sociales de los ciudadanos más presentes y significativas de la situación actual. Hay que tener en cuenta que el estudio de las necesidades sociales y las previsiones de su evolución son elementos fundamentales para el establecimiento de prioridades en las políticas de servicios sociales.

En un segundo nivel de análisis, se pone el foco de atención en la elaboración de un diagnóstico de la realidad interna del Sistema de Servicios Sociales, identificando el estado de los elementos estructurales del mismo. Para ello se emplea la técnica DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas, Oportunidades) que va a proporcionar información sobre estos elementos estructurales del sistema.

Con ello podemos trazar una serie de conclusiones que nos permitirán formular las líneas estratégicas, los objetivos, las medidas y las actuaciones de este Plan Estratégico con la finalidad de ofrecer respuestas adecuadas y de calidad a los ciudadanos.

## **5.1. ANALISIS DE LAS NECESIDADES SOCIALES**

El Catálogo de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado mediante decreto 143/2011, cumple una función primordial en la sistematización de las prestaciones sociales públicas, clasificándolas de acuerdo a su contenido y a la necesidad social a la que dan respuesta.

Está basado en las necesidades sociales, es decir, en las carencias vividas por las personas, estableciendo aquellas que son objeto de atención del Sistema Público de Servicios Sociales.

Estas necesidades sociales aparecen formuladas en el Catálogo del siguiente modo: El acceso a las prestaciones del sistema, la integración social, la convivencia adecuada, las necesidades básicas, la autonomía personal y la participación social.

Partiendo de este hilo conductor, se analizan a continuación las necesidades sociales a través de varios apartados, con el objeto de conseguir una visión global y de conjunto en el establecimiento de objetivos y prioridades del Plan Estratégico de Servicios Sociales de Aragón 2012-2015.

A los efectos de este análisis, se ordenan las necesidades de acuerdo a los siguientes epígrafes:

- Necesidades de acceso a los sistemas de protección social
- Necesidades derivadas de la autonomía personal
- Necesidades en el ámbito de la inclusión y la cohesión social
- Necesidades relacionadas con la convivencia adecuada

### **5.1.1. Necesidades de acceso a los sistemas de protección social**

#### **5.1.1.1. Marco conceptual**

La *Ley 5/2009*, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón, reconoce el derecho universal de acceso a los servicios sociales como un derecho de ciudadanía<sup>1</sup> e introduce un cambio significativo como elemento organizador del Sistema.

---

<sup>1</sup> Artículo 1.2. de la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón

Como derecho subjetivo, la *necesidad de acceso a los servicios sociales* se configura en el *Catálogo de Servicios Sociales de Aragón*<sup>2</sup> como una *necesidad esencial* y se define como la dificultad en el acercamiento y entrada a las prestaciones del Sistema.

Para hacer efectivo este derecho el Catálogo incluye los siguientes *servicios y prestaciones*:

ESTRUCTURA	DENOMINACIÓN DE SERVICIOS Y/O PRESTACIONES	
SERVICIOS SOCIALES GENERALES	1.1.1. Servicio de Información, valoración, diagnóstico y orientación social	
SERVICIOS SOCIALES ESPECIALIZADOS	1.2.1. Servicio de información y orientación especializada	1.2.1.1. En protección de menores
		1.2.1.2. Para la adopción
		1.2.1.3. A mujeres víctimas de violencia
		1.2.1.4. Para la discapacidad
		1.2.1.5. Para jóvenes
	1.2.2. Servicios de valoración especializada	1.2.2.3. De la discapacidad
1.2.2.4. Sobre la necesidad de atención temprana		
1.2.2.5. De la situación de dependencia		
1.2.3. Servicios para el apoyo de la inclusión social	1.2.6.5. Atención especializada para la inmigración	
PRESTACIONES TECNOLÓGICAS	3.1. Asistencia tecnológica o técnica	3.1.4. Traducción telefónica para inmigrantes

La provisión de los servicios por parte de las Administraciones públicas incluidas en el Sistema Público de Servicios Sociales tal y como establece la Ley 5/2009 en su artículo 21 se efectuará preferentemente mediante gestión directa. La Ley en su artículo 22 considera servicios públicos de gestión directa por parte de las Administraciones públicas de Aragón los servicios de *información, gestión, evaluación, valoración, orientación y diagnóstico, tanto básico como especializado, así como la gestión de las prestaciones económicas* previstas en el Catálogo de Servicios Sociales.

### **5.1.1.2. Servicios Sociales Generales**

Desde el punto de vista organizativo el Sistema Público de Servicios Sociales se configura como una organización descentralizada en el ámbito local siendo los *servicios sociales generales* el primer nivel de atención y el más próximo a las necesidades de los/as ciudadanos/as en el territorio.

Como puerta de acceso al Sistema se dirigen a la población general y ofrecen la primera información, orientación y valoración a la ciudadanía derivando a los servicios sociales especializados o a otros servicios de atención y protección existentes, si fuera necesario constituyéndose como un servicio con entidad propia, es decir, una prestación básica dentro de las que se ofrecen desde los Servicios Sociales Generales.

Así, el *Servicio de información, valoración, diagnóstico y orientación* tiene por objeto ofrecer a las personas la información precisa sobre las prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales y de otros sistemas públicos orientados al bienestar social; el estudio para el análisis individualizado de cada caso, ya sea a nivel personal,

<sup>2</sup> Decreto 143/2001, de 14 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Catálogo de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón

grupales o comunitarios; la evaluación integral de las necesidades que permitan efectuar cada diagnóstico concreto, y la orientación hacia las prestaciones que resulten más idóneas, elaborando si procede un itinerario individualizado de atención.

En Aragón, la red de servicios sociales generales ofrece cobertura en todo el territorio. Aunque se trata de una red muy consolidada (actualmente dispone de 51 Centros de Servicios Sociales: 32 comarcales y 19 municipales), la propia estructura territorial de la Comunidad Autónoma constituida en 32 comarcas, cinco mancomunidades que componen la D.C. de Zaragoza y cuatro municipios de más de 20.000 habitantes hace necesaria una reestructuración de la organización territorial del Sistema Público de Servicios Sociales que delimitará el Mapa de Servicios Sociales de Aragón de acuerdo con los principios establecidos en el Artículo 18 de la Ley 5/2009<sup>3</sup>.

En la actualidad, la organización y funcionamiento de los Centros de Servicios Sociales está pendiente de desarrollo normativo en el marco de la Ley 5/2009 y del Catálogo de Servicios Sociales de Aragón<sup>4</sup>. Su regulación establecerá condiciones básicas y homogéneas a todo el territorio configurando elementos comunes a todos los sistemas de servicios sociales en el ámbito local conforme a la organización territorial que establezca el Mapa de Servicios Sociales, también pendiente de aprobación.

La evolución de los servicios sociales generales en Aragón es creciente. Los últimos datos disponibles de la *Memoria de Servicios Sociales Generales de Aragón del año 2010*, con datos del Sistema de Información de Usuarios de los Servicios Sociales (SIUSS), muestran que, en este periodo, los Centros de Servicios Sociales registraron un total de 99.894 expedientes con intervenciones abiertas (el 35,5% en la ciudad de Zaragoza<sup>5</sup>), un 7,9% más que en el año 2009. Realizaron alrededor de 173.511 intervenciones (el 45,6% de ellas se iniciaron en el año 2010) a un total de 133.998 usuarios/as distintos/as que representan el 9,9% de la población aragonesa y movilizaron 193.564 recursos para atender las necesidades de estos ciudadanos/as siendo el servicio de información, orientación y valoración el más aplicado (41,8%).

Con respecto a los *profesionales* que dan respuesta a las necesidades de los/as ciudadanos/as desde los equipos multidisciplinares e interdisciplinares de los Centros de Servicios Sociales, en el año 2010<sup>6</sup> su dotación creció un 7,3% respecto al año 2009, en total, 501 profesionales de estructura. Los dos perfiles mayoritarios son trabajadores/as sociales (236), que representan casi la mitad de la estructura (47%) y educadores/as, 86 profesionales (17% del total), ambos perfiles han crecido respecto al año 2009 un 3,5% y un 19,4% respectivamente.

Aunque en los últimos años la dotación de profesionales en los servicios sociales generales ha aumentado, desde el análisis de los diagnósticos de los vigentes planes sectoriales de servicios sociales del Departamento se reclama una mayor dotación para atender adecuadamente las nuevas necesidades de los/as ciudadanos/as. Como ejemplo, en el año 2010, la ratio de atención en Aragón era un trabajador/a social por cada 5.708 habitantes y un educador/a social por cada 15.664 habitantes.

---

<sup>3</sup> Artículo 18.-Estructura territorial del Sistema Público de Servicios Sociales. Los servicios sociales han de organizarse territorialmente de acuerdo con los siguientes principios: a) Descentralización. b) Desconcentración. c) Proximidad a los ciudadanos. d) Eficacia y eficiencia en la satisfacción de las necesidades sociales. e) Equilibrio y homogeneidad territorial. f) Accesibilidad a la información y a los servicios sociales. g) Coordinación.

<sup>4</sup> Catálogo de Servicios Sociales de Aragón. Disposición final primera. Calendario de desarrollo e implantación.

<sup>5</sup> Fuente. Memoria Servicios Sociales Comunitarios Ayuntamiento de Zaragoza. Año 2010.

<sup>6</sup> Fuente. Memoria de Servicios Sociales Generales de Aragón. Año 2010.

La ciudad de Zaragoza, por su volumen de población, representa una parte significativa de esta atención. Con datos de la *Memoria de Servicios Sociales Comunitarios del Ayuntamiento de Zaragoza*, en el año 2010, los Centros Municipales de Servicios Sociales (CMSS) registraron 35.504 expedientes con alguna intervención (un 4,1% más que en el año 2009), que representan el 35,7% del total de expedientes de Aragón, y han tendido como usuarios a 43.309 personas (un 3,6% más que en el año 2009). Al analizar los datos de Zaragoza en comparación con el total de usuarios de Aragón, hay que tener en cuenta que en el entorno rural la demanda del servicio de información como prestación básica tiene un mayor peso que en el entorno urbano, donde existen más cauces para acceder a la información.

Tal y como refleja el Documento Base del Plan Director –Estratégico de Servicios Sociales, ciudad de Zaragoza 2011-2020<sup>7</sup> desde el inicio de la crisis económica la demanda en la red básica de los servicios sociales (CMSS – Prestaciones Sociales Básicas) ha aumentado entre un 61% y un 64%, siendo este aumento muy superior en el caso de algunas de las prestaciones sociales básicas<sup>8</sup>.

Al comparar la demanda de atención de los servicios sociales generales en los últimos años queda manifiesto el incremento de la actuación motivado por la mayor vulnerabilidad de las unidades familiares ante la crisis económica unida al reconocimiento de atención a las personas en situación de dependencia que han accedido a los servicios sociales generales en demanda de información o como acceso al sistema para cursar la solicitud de reconocimiento de derecho.

Consecuentemente, el incremento en la demanda y la asignación de recursos se ha traducido en un aumento de la dotación presupuestaria para atender estas necesidades sociales.

En el año 2010<sup>9</sup>, se han invertido en Aragón casi 74 millones de euros (73.960.891€) en la gestión de servicios sociales generales, el 76,5% de ese gasto (56.550.531€) se ha destinado a prestaciones básicas de servicios sociales entre las que se incluye el servicio de información, valoración y orientación.

### **5.1.1.3. Servicios sociales especializados**

En Aragón, los *servicios sociales especializados* se organizan atendiendo a la tipología de las necesidades. Su actividad se dirige hacia determinados sectores de población que por sus condiciones o circunstancias requieren una mayor acción positiva o especialización y se prestan a través de centros, servicios, programas y recursos. Su organización territorial queda supeditada la aprobación del Mapa de Servicios Sociales de Aragón de acuerdo a las circunstancias geográficas, demográficas y de comunicación que se presenten en cada caso, pudiendo tener un alcance

---

<sup>7</sup> Elaborado por la Oficina de Planificación y Programación de Servicios Sociales del Área de Acción Social, Servicios Públicos y Juventud del Ayuntamiento de Zaragoza.

<sup>8</sup> El Documento Base del Plan Director –Estratégico de Servicios Sociales, ciudad de Zaragoza 2011-2020 sitúa el aumento de la demanda en el caso del Ingreso aragonés de inserción en torno al 409% y en torno al 168% en el caso de las Ayudas de Urgencia.

<sup>9</sup> Fuente. Memoria Servicios Sociales Generales en Aragón. Año 2010.

supracomarcal conforme a los criterios de flexibilidad, ordenación racional y optimización de los recursos disponibles.

El apoyo técnico y la coordinación entre los servicios sociales generales y especializados, además de una función atribuida en la Ley 5/2009 de Servicios Sociales de Aragón para ambas estructuras del Sistema, es esencial para prestar una atención de calidad a la ciudadanía<sup>10</sup>.

Los poderes públicos están obligados a garantizar la cohesión territorial y la igualdad de acceso de todos los/as ciudadanos/as a los servicios y recursos sin embargo, la actual organización del Sistema es compleja y puede dificultar a la ciudadanía la identificación de los responsables públicos, ya que en un mismo ámbito territorial pueden intervenir, compartiendo protagonismo, varias Administraciones. Es el caso de las corporaciones locales que, además de prestar servicios sociales generales, desarrollan también servicios sociales especializados.

### ***Servicios de información y orientación especializados***

Según establecen la Ley 5/2009 y el Catalogo de Servicios Sociales de Aragón, desde los servicios sociales especializados se proporciona la *información, orientación, valoración y diagnóstico especializado* a personas en situación de necesidad social en lo relativo a la protección de menores, la adopción, la violencia de género, la discapacidad, la juventud, la atención temprana o las situaciones de dependencia facilitando el acceso a los servicios y recursos y garantizando sus derechos sociales.

#### *a) Servicio de información y orientación especializada en protección de menores*

Desde el *servicio de información y orientación especializada en protección de menores* se proporciona la información y orientación a familias y profesionales en lo referente al conocimiento de los derechos de los menores y los recursos existentes con la finalidad de garantizar el acceso a los mismos y prevenir las situaciones de maltrato, desprotección y desamparo. Con datos de la *Memoria de menores sujetos a protección y reforma en Aragón*, durante el año 2011 se presentaron 1.212 diligencias previas (el 75% de ellas en la provincia de Zaragoza) un 4,6% más de las denuncias y demandas presentadas en 2010.

Atendiendo a su procedencia, el 38% provienen del ámbito social (461), el 23% (280) se ha notificado a través de las Fuerzas de Seguridad a la Fiscalía de Menores y de éstos a los Equipos de Medio Abierto y Equipo de menores de 14 años del Servicio de prevención y protección a la infancia y adolescencia y su ejecución de medidas del Gobierno de Aragón y el 17% provienen del ámbito de Justicia (201), por señalar las más numerosas.

#### *b) Servicio de información y orientación especializada para la adopción*

Por su parte, desde el *servicio de información y orientación especializada para la adopción* se ofrece a las familias solicitantes y personas interesadas una información inicial y detallada sobre el proceso de adopción y se favorece el conocimiento de la adopción en su totalidad para facilitar la toma de decisiones. A este respecto, en el

---

<sup>10</sup> En este sentido, la Ley 5/2009 incorpora en el Título VII la calidad de los servicios sociales como un derecho de las personas usuarias del Sistema y como un objetivo prioritario del Sistema Público de Servicios Sociales.



año 2011, se realizaron desde el Servicio de prevención y protección a la infancia y adolescencia y su ejecución de medidas 19 cursos de formación (por provincias, 9 en Zaragoza, 8 en Huesca y 2 en Teruel) a los que asistieron 132 familias solicitantes de adopción. En Aragón, en el año 2011 se recibieron 258 solicitudes de adopción, un 5,8% menos que en el 2010 (149), sin embargo la materialización de adopciones ofrece una tendencia positiva pasando de 116 en el año 2008, coincidiendo con los primeros años de crisis económica, a 131 en el año 2011.

*c) Servicio de información y orientación especializada a mujeres víctimas de violencia*

El *Servicio de información y orientación especializada a mujeres víctimas de violencia* presta la información, orientación y derivación a los recursos adecuados.

Informar a la ciudadanía y en especial a las mujeres en situación de necesidad víctimas de violencia, es una de las funciones propias del Instituto Aragonés de la Mujer (IAM) que, mediante convenio con las Comarcas, cuenta con servicios de información, asesoramiento y atención psicológica y jurídica en todas las Comarcas aragonesas. Desde estos servicios se trabaja con el objetivo de proporcionar a las mujeres la información, asesoramiento y la atención necesaria que les permita el ejercicio de sus derechos dentro del principio de igualdad reconocido en la ley.

Con datos del *Informe de actividad el Instituto Aragonés de la Mujer del año 2011* desde los servicios de atención comarcal a la mujer se atendieron a 4.150 mujeres, el 30,2% víctimas de violencia (1.255).

Desde las asesorías sociales del Instituto Aragonés de la Mujer con delegación en las tres capitales de provincia y desde la Casa de la Mujer del Ayuntamiento de Zaragoza se proporciona, entre otros servicios, información, orientación y asesoramiento sobre derechos y recursos existentes. Con datos de este Informe, en el año 2011, 1.383 mujeres fueron atendidas desde las asesorías sociales del IAM y desde la Casa de la Mujer, el 46,8% de ellas víctimas de violencia (647).

El establecimiento de medidas de prevención como la *información y orientación especializada en el ámbito de la violencia de género* es una necesidad manifiesta en el diagnóstico del *II Plan Integral para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres en Aragón (2009-2012)*.

Desde este diagnóstico se consideran fundamentales los dispositivos puestos en marcha, así como los materiales editados al objeto de aportar información y aumentar el nivel de conocimiento que la ciudadanía tiene respecto a la violencia de género, ya que se siguen detectando importantes carencias de información en cuanto a cómo actuar en caso de maltrato, en especial ante situaciones de necesidad en las que se solapan factores múltiples de exclusión con especiales dificultades de acceso. Del mismo modo, la valoración de los servicios de información y atención especializada a las mujeres en las comarcas es muy positiva.

*d) Servicio de información y orientación especializada para la discapacidad*

Siguiendo las directrices establecidas en la *Estrategia española sobre discapacidad 2012-2020*<sup>11</sup> es necesario mejorar y promover el acceso a la información para garantizar el disfrute y la igualdad plena de las personas con discapacidad con el resto de las personas en áreas como el bienestar social y la participación en la vida pública

---

<sup>11</sup> Estrategia española sobre discapacidad 2012-2020. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad (octubre 2011).

ya planteado en la *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de Naciones Unidas (CDPC)*<sup>12</sup>, así como mejorar los sistemas de información sobre la discapacidad desde una perspectiva lo más amplia posible.

La discapacidad<sup>13</sup> forma parte de la condición humana pues casi todas las personas sufrirán algún tipo de discapacidad transitoria o permanente en algún momento de su vida. Actualmente el 15% de la población mundial<sup>14</sup>, vive con algún tipo de discapacidad reconocida y las cifras van al alza debido al progresivo envejecimiento de la población y al incremento global de los problemas crónicos de salud asociados a la discapacidad.

En Aragón, los *Centros base del Instituto Aragonés de Servicios Sociales* prestan el *Servicio de información y orientación especializada para la discapacidad*.

#### *e) Servicio de información y orientación especializada para los jóvenes*

Por otro lado, desde el *Servicio de información y orientación especializada para los jóvenes* se facilita la información y orientación sobre diferentes aspectos de su desarrollo vital y se proporcionan elementos para mejorar la toma de decisiones, facilitar el desarrollo de la personalidad, fomentar su participación en la sociedad y hacer efectiva la igualdad de oportunidades.

Tomando como referencia el último Informe sobre la Juventud en España<sup>15</sup> se constata que entre los/as jóvenes las necesidades de información han cambiado considerablemente respecto a las de generaciones anteriores y que en la actualidad los canales referentes en la demanda de información son principalmente otros jóvenes, las redes sociales y la familia por lo que se hace necesario reformular los servicios ofrecidos desde las instituciones.

Esta necesidad queda ya recogida en el diagnóstico del Plan de Juventud de Aragón 2009-2011, que considera al Observatorio de Juventud el instrumento clave de análisis y desarrollo de información permanente y detallada sobre la juventud aragonesa articulada desde el Instituto Aragonés de la Juventud.

Para lograr la máxima difusión del Observatorio, desde noviembre del año 2008 el Instituto Aragonés de la Juventud cuenta con un espacio en su página Web que recopila y actualiza periódicamente información estadística y estudios publicados. Durante el año 2011 se contabilizaron 641.705 accesos a la Web (un 25% menos que en el año 2010), este descenso se explica por la creación y desarrollo en el año 2010 de las Webs temáticas del Instituto. Del mismo modo, el Instituto está presente en las redes sociales, el año 2009 introdujo una página en Facebook, tanto pública como privada y en Ivoox y en el año 2010 abrió un canal en Youtube y se introdujo Twitter.

---

<sup>12</sup>Aprobada por la ONU el 13 de diciembre de 2006 y ratificada por la Unión Europea y España (BOE de 21 de abril de 2008). La Convención adopta un modelo social de discapacidad y define la discapacidad como: "Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás. Artículo 1º, inciso 2º de la Convención.

<sup>13</sup> Se toma como referencia la concepción de discapacidad como un estado que implica deficiencias, limitaciones de la actividad y restricciones para la participación, derivadas de la interacción entre un problema de salud (físico o mental) y factores personales de carácter actitudinal y socioambientales -propuesta por la Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud (CIF).

<sup>14</sup> Datos aportados por la Encuesta Mundial de Salud y por el informe de Carga Mundial de Morbilidad del pasado año 2010 estima que un 15% de la población mundial (1000 millones de personas) padecen algún tipo de discapacidad, de las cuales el 2,2% presenta una discapacidad grave.

Desde el Sistema Aragonés de Información Joven (SAIJ)<sup>16</sup>, se proporciona información de calidad a los/as jóvenes a través de una red de oficinas y puntos de información repartidos por todo el territorio de Aragón. A finales del año 2011 esta Red<sup>17</sup> estaba integrada por 199 oficinas y puntos de información coordinadas desde el Instituto Aragonés de la Juventud y distribuidas en 3 oficinas autonómicas, 19 oficinas comarcales, 20 oficinas municipales y 156 puntos de información joven. Se trata de un programa telemático muy bien valorado entre los/as jóvenes que crece año a año, que impulsa el trabajo en red y promueve la mejora de los flujos de información y comunicación favoreciendo el acceso y la difusión de actividades realizadas en Aragón.

El Instituto Aragonés de la Juventud coordina esta Red que a su vez se integra en la Red estatal de información joven del Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE) así como en otras redes europeas de información joven, Eryica y Eurodesk.

### **Servicios de valoración especializada**

#### *a) Servicio de valoración de la discapacidad*

Desde este servicio, se realiza la valoración del grado de discapacidad cuya finalidad es garantizar el acceso del ciudadano a los beneficios y recursos que los organismos públicos proporcionan a las personas con discapacidad.

A finales del primer semestre del año 2011 la Organización Mundial de la Salud junto al Banco Mundial publicaron el primer *Informe Mundial sobre la Discapacidad*. Este documento analiza la situación actual de las personas con algún tipo de discapacidad, poniendo de relieve la presencia de algunos obstáculos que impiden alcanzar los criterios establecidos en el marco de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Entre dichos obstáculos se encuentran las deficiencias en el acceso a la información y la falta de accesibilidad a múltiples edificios estableciendo recomendaciones básicas como posibilitar el acceso a todos los sistemas y servicios convencionales.

En Aragón, los *Centros base del Instituto Aragonés de Servicios Sociales* realizan el reconocimiento, diagnóstico, valoración, orientación y tratamiento de las personas que presentan algún tipo de discapacidad.

Desde los Centros Base se realiza la valoración del grado de discapacidad que garantiza el acceso del ciudadano a los beneficios y recursos que los organismos públicos proporcionan a las personas con discapacidad. En este sentido la aprobación de la tarjeta acreditativa de discapacidad<sup>18</sup> facilita el acceso de los ciudadanos con reconocimiento y grado de discapacidad a los servicios y recursos ya que sirve de documento sustitutivo con los mismos efectos que la resolución por la que se reconoce dicho grado.

En el año 2011 se presentaron *6.813 nuevas solicitudes de valoración de la discapacidad en los Centros base* de la Comunidad autónoma, un 4,4% menos que en el año 2010 (7.129). Durante este periodo los Centros base valoraron 9.185 solicitudes de reconocimiento de discapacidad (un 12% menos que en el año 2010), un tercio de las cuales no alcanzaron el porcentaje mínimo para tener derecho al reconocimiento (2.816). En el año 2010 este porcentaje era inferior alcanzando al 25,4% de las solicitudes. Por grados de discapacidad reconocidos en el año 2011, el

---

<sup>16</sup> Decreto 211/1994, de 18 de octubre, de la Diputación General de Aragón y en la Orden de 4 de noviembre de 1994, del Departamento de Educación y Cultura

<sup>17</sup> La red de Información Juvenil se recoge en el Artículo 34 de la Ley de Juventud de Aragón.

<sup>18</sup> Orden de 13 de noviembre de 2009, que la que se crea la tarjeta acreditativa de grado de discapacidad en Aragón.

40,6% obtuvieron un reconocimiento entre el 33% y 64%, el 13,6% entre 65% y 74% y el 15,2% entre 75 y 100%, dentro de este grupo un 73,2% (1.394 personas) necesitan ayuda de tercera persona.

El nuevo baremo modificado de valoración de la situación de dependencia<sup>19</sup> confirma el tratamiento actual de homologación de los reconocimientos previos para aquellas personas que tengan reconocido el complemento de gran invalidez y mejora el régimen de homologaciones para las personas que tengan reconocido el complemento de la necesidad del concurso de otra persona aplicando el baremo de valoración de los grados y niveles de dependencia (BVD) reconociendo, en su caso, el más favorable.

#### *b) Servicio de valoración sobre la necesidad de atención temprana*

Igualmente, el Catálogo de Servicios Sociales de Aragón garantiza el acceso a la valoración pública sobre la necesidad de obtener una atención temprana en aquellas situaciones en las que se presenten o puedan presentar déficit en su desarrollo psicomotor para los menores de seis años, así como la atención a través de sus centros de tratamiento. El *Servicio de valoración sobre la necesidad de atención temprana* realiza igualmente la valoración de la discapacidad de los menores de 6 años y la valoración de la situación de dependencia de los menores de 0 a 3 años tal y como establece la normativa autonómica<sup>20</sup> en consonancia con la Ley 39/2006.

Por atención temprana se entiende el conjunto de acciones que desarrollan los diferentes servicios sanitarios, sociales y educativos que tienen como finalidad prevenir y compensar las desventajas permanentes o transitorias de niños y niñas de 0 a 6 años con discapacidad o riesgo de padecerla<sup>21</sup>. Desde el año 2003, año de inicio del programa de atención temprana, hasta 31 de diciembre del año 2011 se han atendido en la Comunidad Autónoma a un total de 3.795 niños/as.

En los últimos cuatro años, se produce un crecimiento del servicio de valoración especializada de atención temprana. En Aragón, en el año 2011, se presentaron en los Centros base un total de 775 nuevas solicitudes de atención temprana, el 58,3% de ellas fueron estimadas, el 25% se desestimaron y el resto están pendientes de resolver.

Durante el año 2011, desde el Programa de atención temprana se han atendido a 1.363 menores en la Comunidad autónoma (el 35,4% de ellos nuevos usuarios) que representan el 1,5% de los menores de 0-6 años de Aragón<sup>22</sup>.

El análisis de la actividad y situación del programa refleja un desequilibrio en la atención entre el medio rural y urbano. La menor disponibilidad de recursos de atención temprana en las comarcas hace necesaria la flexibilización de equipamientos especializados, apostando por centros habilitados que permitirán el desarrollo y la implantación de esta atención en el ámbito más próximo a los menores.

Igualmente se considera necesario mejorar la información que se aporta a usuarios y profesionales mediante la actualización de las guías de atención temprana y materiales informativos sobre las distintas valoraciones y actuaciones realizadas. En este sentido, en marzo de 2011, el Instituto Aragonés de Servicios Sociales publicó la actualización del *"mapa aragonés de recursos técnico-profesionales en atención*

<sup>19</sup> Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia.

<sup>20</sup> Orden de 15 de mayo de 2007, del Departamento de Servicios Sociales y Familia, por la que se regula el reconocimiento de la situación de dependencia en Aragón.

<sup>21</sup> Orden de 20 de enero de 2003 por el que se regula el Programa de Atención Temprana en la comunidad Autónoma de Aragón.

<sup>22</sup> Fuente IAEST. Padrón Municipal de Habitantes a 1 de enero de 2011.

*temprana*” configurándose como el primer directorio profesional de atención temprana en Aragón.

Se trata de un servicio muy consolidado que para el periodo 2010-2019 cuanta con una adjudicación de contratación de servicios que asciende a 46.731.963,87 euros<sup>23</sup>.

*c) Servicio de valoración de la situación de dependencia*

La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia reconoce el acceso universal a los servicios sociales como derecho subjetivo de ciudadanía<sup>24</sup> fundamentado en los principios de universalidad, equidad y accesibilidad.

Aragón, en el desarrollo de sus competencias, incorpora en la Ley 5/2009, de Servicios Sociales de Aragón la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia como derecho subjetivo, y va más allá, extendiendo el reconocimiento de derecho subjetivo a las prestaciones esenciales del Sistema Público de Servicios Sociales.

El Catálogo de servicios y prestaciones que se configura en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) se integra en la red pública de servicios sociales de Aragón. De este modo, el Sistema de atención a la dependencia forma parte de un sistema más amplio, el Sistema de servicios sociales.

El *Servicio de valoración de la situación de dependencia* se reconoce en el Catálogo de Servicios Sociales de Aragón como una prestación esencial y se define como el servicio que realiza la valoración del grado y nivel de dependencia para garantizar el acceso a los recursos específicos destinados a las personas que se encuentran en esta situación.

Según los datos publicados por el IMSERSO a partir de la información recogida en el Sistema para la Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD), a 1 de enero de 2012 había registradas en España un total de 1.612.729 solicitudes de valoración de dependencia, de las cuales, el 3,1% corresponden a la Comunidad Autónoma de Aragón.

Las solicitudes recibidas equivalen en España al 3,4% de la población, mientras que en Aragón suponen el 3,7% de la población aragonesa. Se puede afirmar por tanto que Aragón se sitúa por encima de la media en el acceso que tienen los ciudadanos y ciudadanas de esta Comunidad autónoma al SAAD, ya que la valoración de la situación de dependencia, es decir, la resolución de estas solicitudes; es lo que determina el derecho a las prestaciones.

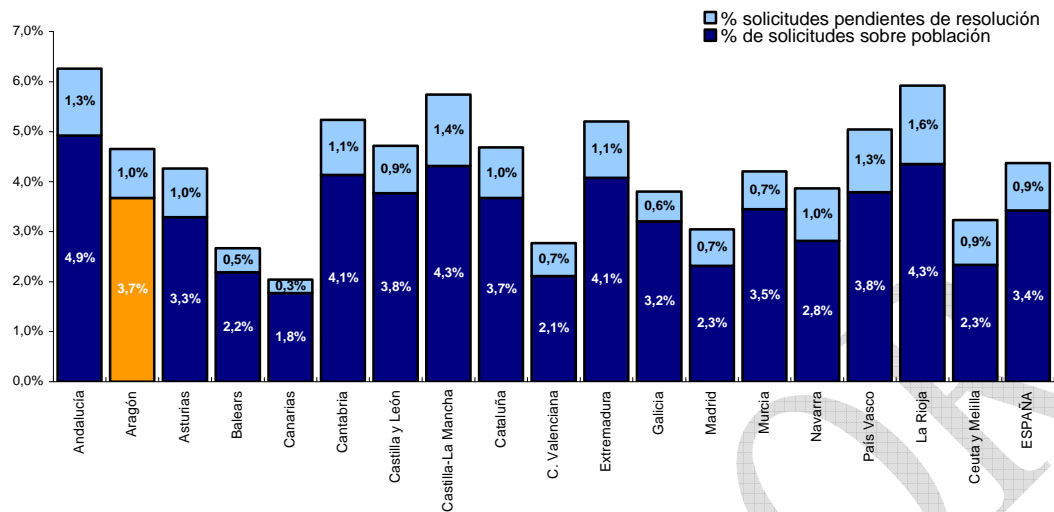
Para analizar la agilidad del sistema en el proceso de valoración se debe tener en cuenta no sólo el volumen de solicitudes pendientes de valoración, sino el peso relativo de las solicitudes presentadas sobre la población de cada comunidad autónoma.

---

<sup>23</sup> El presupuesto ejecutado en los centros contratados de atención temprana en 2010 asciende a 2.053.439.79€, en 2011 a 3.801323,16€. En el año 2012 se ha presupuestado por un importe de 4.232.780,16€.

<sup>24</sup> Artículo 3.b) de la Ley 39/2006.

## Situación de las solicitudes según población por Comunidades autónomas. Datos a 1 de enero de 2012



Fuente. Elaboración propia a partir de datos del SAAD-IMSERSO, Servicio de estadísticas de la Subdirección General Adjunta de Valoración, Calidad y Evaluación.

El análisis del impacto de la Ley de Dependencia desde su puesta en marcha en enero del año 2007 hasta finales del año 2010 se presenta en el *Informe de evaluación de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*<sup>25</sup> publicado por el IMSERSO en noviembre de 2011. Este Informe pone de manifiesto que en España el perfil de la persona que solicita la valoración de la situación de dependencia muestra dos grandes realidades: una, que la dependencia es mayoritariamente femenina; y otra, que incide de manera más acusada en las personas de edades más avanzadas.

Desde el inicio de la implantación de la Ley la tasa de solicitudes presentadas por mujeres ha venido siendo el doble que la de los hombres (66% de mujeres, frente a un 33% de varones). Con respecto a la edad del solicitante, se puede apreciar como la gran mayoría de las solicitudes se corresponden con las personas de edad más avanzada. De hecho, el colectivo de las personas de más de 80 años supone ya más de la mitad de las solicitudes presentadas<sup>26</sup>.

Según reflejan los datos del SAAD-IMSERSO a 1 de enero de 2012, en España el *perfil de la persona* que solicita valoración de la situación de dependencia corresponde a una *mujer mayor de 80 años*. El 66,6% de las solicitudes tienen como titular una mujer y el 37,5% del total de solicitudes son de mujeres de 80 y más años. Si tenemos en cuenta ambos sexos, algo más de la mitad de las solicitudes presentadas tienen como titular a una persona mayor de 80 años. Por el contrario, únicamente dos de cada diez personas son menores de 65 años. Por tanto, se puede afirmar que las situaciones de dependencia están estrechamente vinculadas con la edad y que el perfil se mantiene.

<sup>25</sup> Elaborado por el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, 4 de noviembre de 2011 analiza los principales desarrollos e impactos de la LAPAD entre el 1 de enero de 2007 y finales de 2010.

<sup>26</sup> Según el Avance de Explotación del Padrón 2011 del INE los mayores de 80 años en España representan el 5,1% de la población total. En Aragón la proporción de octogenarios representa el 6,8% de toda la población.

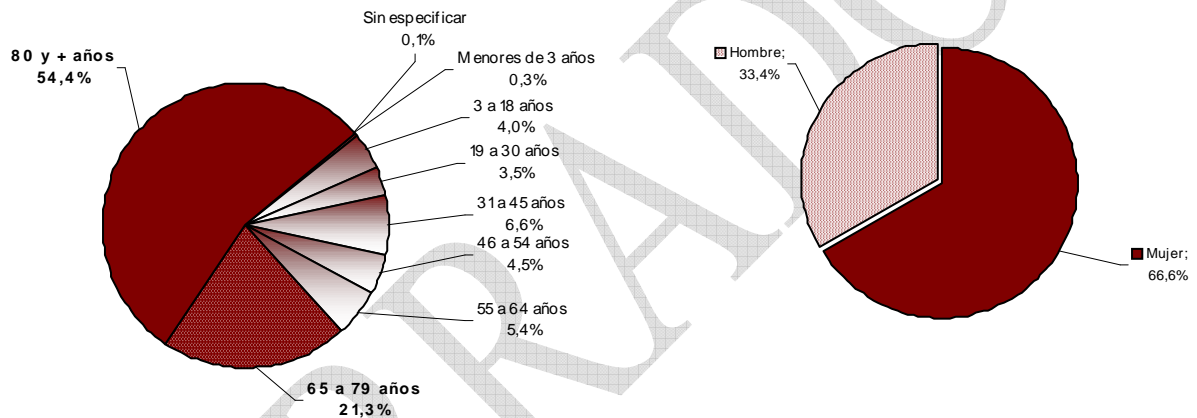
Por tanto, se puede afirmar que las situaciones de dependencia están estrechamente vinculadas a la edad, el deterioro en la calidad de vida y en la autonomía personal de la población de edad avanzada requiere de servicios más especializados y una mayor intensidad de los mismos.

**Perfil de la persona solicitante por sexo y edad. España. Datos a 1 de enero de 2012**

SEXO	Tramos de edad									TOTAL
	Sin especificar	Menores de 3 años	3 a 18 años	19 a 30 años	31 a 45 años	46 a 54 años	55 a 64 años	65 a 79 años	80 y + años	
	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº	
Mujer	0,1%	0,1%	1,6%	1,5%	3,0%	2,2%	2,8%	13,7%	41,7%	66,6%
Hombre	0,1%	0,1%	2,4%	1,9%	3,6%	2,3%	2,6%	7,6%	12,7%	33,4%
Sin especificar	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>TOTAL</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,3%</b>	<b>4,0%</b>	<b>3,5%</b>	<b>6,6%</b>	<b>4,5%</b>	<b>5,4%</b>	<b>21,3%</b>	<b>54,4%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente. Elaboración propia a partir de datos del SAAD-IMSERSO, Servicio de Estadísticas de la Subdirección General Adjunta de Valoración, Calidad y Evaluación.

**Perfil de la persona solicitante por sexo y edad. España. Datos a 1 de enero de 2012.**



Fuente. Elaboración propia a partir de datos del SAAD-IMSERSO, Servicio de Estadísticas de la Subdirección General Adjunta de Valoración, Calidad y Evaluación.

El análisis de las 49.436 solicitudes de valoración presentadas en Aragón a uno de enero de dos mil doce refleja que, han obtenido el reconocimiento de situación de dependencia en alguno de sus grados 46.799 personas (94,7%), el 4,9% han resultado según el baremo de aplicación no dependientes y un 10% están al cierre de estos datos pendientes de valoración.

En la actualidad el Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público<sup>27</sup> modifica el calendario de aplicación de la Ley de Dependencia de tal modo que la efectividad del derecho a las prestaciones de dependencia para quienes sean valorados en el Grado I, de Dependencia Moderada, nivel 2 se realizará a partir del 1 de enero de 2013 y para quienes sean valorados en el Grado I de Dependencia Moderada, nivel 1 a partir del 1 de enero de 2014.

Entre los principios inspiradores de la Ley de Dependencia se recoge la valoración de las necesidades de las personas dependientes atendiendo a criterios de equidad en garantía de una igualdad real creando instrumentos de valoración y reconocimiento únicos. Por ello, en su artículo 27.2 establece la existencia de un único baremo para

<sup>27</sup> Publicado en el BOE número 315 de 31/12/2011

todo el Estado teniendo validez el reconocimiento de la situación de dependencia en todo el territorio del Estado (Real Decreto 504/2007, de 20 de abril).

El *Informe de Evaluación de los cuatro primeros años de la Ley de Promoción de la Autonomía y Atención a las personas en situación de Dependencia* confirma el hecho de que "la presión de una creciente demanda social" que solicita información para acceder al Sistema ha sido un factor determinante para reforzar la descentralización funcional en el desarrollo del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia dentro de cada Comunidad Autónoma.

De hecho, la nueva realidad económica, la experiencia acumulada del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y la mejora de los instrumentos de valoración en aras a una mayor objetivación de la situación de dependencia y clasificación de sus grados y niveles, han hecho necesario introducir modificaciones de la Ley y la revisión y adaptación de los baremos.

Las modificaciones adoptadas con motivo de las medidas extraordinarias<sup>28</sup>, pretenden, por una parte, unificar y limitar razonablemente el plazo máximo de tramitación del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del SAAD y, correlativamente, modificar el régimen de retroactividad de las prestaciones, percibiendo retroactividad solamente cuando la tramitación del procedimiento supere el plazo máximo de los seis meses.

Por otro lado, la aprobación en febrero de 2011<sup>29</sup> del nuevo baremo de valoración de la situación de dependencia (BVD) y la escala de valoración específica para menores de tres años (EVE), pretende ajustar y mejorar la fiabilidad y aplicabilidad del baremo al concepto y clasificación de las situaciones de dependencia establecidas en la Ley, garantizando así una evaluación homogénea entre las comunidades autónomas.

#### *d) Servicio de atención especializada para la inmigración*

Tal y como establece el Catálogo de Servicios Sociales, el *Servicio de atención especializada para la inmigración* ofrece información y orientación a inmigrantes en lo relativo al conocimiento de los mecanismos y recursos existentes para garantizar un acceso adecuado a los servicios sociales y a los principales ámbitos de protección social, a la par que contempla la información y orientación social a profesionales y agentes que trabajan con inmigrantes ofreciendo acompañamiento y otras medidas que faciliten la acogida, convivencia e inclusión social de este colectivo tal y como queda recogido en las líneas estratégicas del Plan Integral para la Convivencia Intercultural de Aragón 2008-2011.

#### *e) Servicio de traducción telefónica para inmigrantes*

Del mismo modo, desde el *Servicio de traducción telefónica para inmigrantes* se proporciona interpretación y traducción telefónica para la mejora de la atención social básica de personas extranjeras no hispanohablantes. En la actualidad este servicio

---

<sup>28</sup> Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

<sup>29</sup> Real Decreto 17format4/2011, de 11 de febrero, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.



dispone de traducción en 51 idiomas con una disponibilidad de 24 horas al día, 365 días al año.

La interculturalidad cada vez está más presente en las acciones de sensibilización e información a la población general. En el año 2011, con datos hasta 31 de octubre, se registraron 364 servicios de traducción telefónica en Aragón, más de la mitad de ellos (59,1%) solicitaban traducción para acceder al servicio de Salud informa. Durante este periodo, se ha ofrecido traducido en 24 idiomas distintos siendo el árabe el más demandado. Se trata de un servicio muy bien valorado entre los profesionales y ciudadanos/as que surgió como experiencia piloto desde la línea estratégica de acogida del Plan Integral para la Convivencia Intercultural de Aragón 2008-2011 con el objeto de garantizar el derecho de acceso a los Servicios Públicos.

## **5.1.2. Necesidades derivadas de la autonomía personal**

### **5.1.2.1. Marco conceptual**

La entrada en vigor de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia constituye un paso de gran trascendencia al reconocer la falta de autonomía como una necesidad social. Tradicionalmente las respuestas a esta necesidad han venido de la esfera privada y familiar, donde particularmente la mujer, como cuidadora, ha tenido un gran protagonismo. La novedad se encuentra en que la atención a esa necesidad se abre ahora a la responsabilidad colectiva.

Las situaciones de necesidad por falta de autonomía están relacionadas con el estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad, y ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria o, en el caso de las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, de otros apoyos para su autonomía personal.

Entre las fuentes de información disponibles para detectar las necesidades derivadas de la autonomía personal en Aragón, se encuentra el "*Estudio de necesidades sociales y planificación de recursos de atención social para las personas en situación de dependencia 2010-2015*"<sup>30</sup>, encargado por el Gobierno de Aragón, donde se recogen las necesidades expresadas, a través de un proceso de participación, de personas, familiares y de profesionales de la atención social de este ámbito.

En el informe se identifican una serie de necesidades derivadas de la autonomía personal de acuerdo a una serie de perfiles que van a ser analizados. De dicho análisis se pueden extraer las necesidades más significativas que se han detectado en cuanto a la autonomía personal.

---

<sup>30</sup> De Antares Consulting S.A. Es un estudio de necesidades realizado a instancias del Gobierno de Aragón.

### **5.1.2.2. Expresión de necesidades específicas**

Cabe destacar una serie de necesidades determinadas expresadas por personas que comparten vivencias comunes. Se han agrupado en los perfiles que a continuación se detallan.

#### **Personas mayores**

Las personas mayores expresan una serie de necesidades de forma más específica. Así, en relación a la necesidad de *información y orientación*, las personas mayores con dependencia y sus familiares manifiestan un desconocimiento de los derechos y deberes que se derivan de la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia.

Los problemas de *falta de cobertura* se manifiestan en el caso de las personas mayores con dependencia, así como en el resto de colectivos, especialmente en el caso de las residencias. Se expresa también la posibilidad de que se amplíen otras prestaciones como es el caso del servicio de comidas a domicilio, un servicio que existe actualmente en Aragón pero que tiene una cobertura muy baja.

Se demanda una mayor intensidad de atención en el Servicio de ayuda a domicilio, en el que se reivindica más tiempo de atención por persona y que la prestación del servicio alcance los fines de semana.

Como *necesidades no cubiertas*, los mayores expresan las siguientes:

- La necesidad de disponer del apoyo de una tercera persona para realizar determinadas actividades de la vida diaria
- Un sentimiento de soledad y la necesidad de sentirse más acompañadas y más queridas. Estas situaciones contrastan con la inexistencia en la actualidad de un apoyo que responda específicamente a la necesidad de acompañamiento. Por otra parte, en los centros residenciales, se constata la falta de tiempo de los recursos humanos para proporcionar a los ancianos/as esta compañía y el cariño que reclaman de forma suficiente.
- Se expresa la necesidad de recibir un apoyo emocional específico mediante un proceso de acompañamiento, cuando ingresan en un centro (residencial o de centro de día), que les ayude a comprender la nueva situación y a adaptarse al nuevo entorno.
- Igualmente se refleja la necesidad de incorporar los servicios de rehabilitación motriz en el Servicio de Ayuda a Domicilio para las personas que no quieren o no pueden asistir a un centro de día, teniendo en cuenta la importancia de este servicio como elemento de prevención en la aparición o el empeoramiento de la dependencia.

En relación a la necesidad de *flexibilizar los servicios* para adaptarlos a las necesidades de los individuos, los mayores plantean la rigidez de los horarios de los centros de día que no se corresponden en muchos casos con los horarios de los/as cuidadores familiares, más extensos y con variabilidad en función de necesidades concretas.

Los temas relacionados con la *calidad de los servicios* aparecen de forma muy importante en el colectivo de personas mayores.

Como una cuestión específica de *gestión administrativa* los mayores se refieren a la coordinación entre los centros hospitalarios y las residencias en las situaciones de personas que tras un alta hospitalaria, se encuentran en proceso de recuperación y, por no disponer de un entorno familiar adecuado, necesitan una plaza de residencia de forma temporal.

Los mayores plantean nuevas necesidades relacionadas con la autonomía personal. La situación de los mayores está cambiando fundamentalmente gracias a los avances técnicos y al desarrollo de nuestra sanidad y de los sistemas de protección social. Vivimos más años y con más calidad de vida. Está emergiendo un nuevo perfil del mayor que demanda que se promuevan medidas y actuaciones encaminadas a la promoción de la *autonomía personal y la prevención de la dependencia*. Este es el campo de actuación de los programas de envejecimiento activo cuya demanda va en aumento.

Se extiende la conciencia creciente de que las personas mayores no son ciudadanos pasivos que generan gasto. Por ello, junto a la atención a la dependencia, que los mayores consideran un éxito social, se pide que se potencie la promoción de la autonomía y la prevención de la dependencia, entendida ésta como una condición necesaria para fomentar el ejercicio pleno y activo de la ciudadanía.

### **Personas con discapacidad**

Las *personas con discapacidad intelectual* y sus familiares, manifiestan de forma concreta una serie de necesidades que les afectan de forma más particular.

En el ámbito de la necesidad de *información y orientación* personalizada, las personas con discapacidad, tanto intelectual como física, expresan la necesidad específica de tener más información sobre las *ayudas técnicas* existentes y orientación sobre su eficacia. La dificultad de *acceso a los servicios* en determinados territorios de Aragón, se hace también especialmente intensa en el caso de las personas con discapacidad. La necesidad de disponer de un servicio regular de *transporte adaptado* que les permita acceder a los servicios es una reivindicación muy importante por parte de estos colectivos, que expresan esta necesidad, no sólo para acceder a los centros a los que asisten de forma habitual, sino también como medio necesario para poder realizar otras actividades en su tiempo personal. La necesidad del *transporte adaptado* es planteada por las personas con discapacidad como requisito indispensable para su integración social. Igualmente se plantea la priorización del desarrollo de la *promoción de la autonomía personal*, es decir, el estímulo de las capacidades/habilidades funcionales necesarias para que las personas con discapacidad sean lo más autónomas posibles y puedan desarrollar un proyecto de vida.

En cuanto a la *integración social*, además de los planteamientos globales que reivindican un mayor conocimiento de la discapacidad por parte de la ciudadanía y una mayor sensibilidad en sus dificultades, las personas con discapacidad intelectual plantean la necesidad de apoyo para posibilitar la integración laboral y la de contar con profesionales especializados para desarrollar las actividades en los entornos ordinarios.

Las *personas con discapacidad física* hacen hincapié en una serie de necesidades que les afectan en mayor medida.

La principal diferencia de las personas con discapacidad física en relación al colectivo de personas con discapacidad intelectual radica en el énfasis que las primeras ponen sobre todos los temas relacionados con la *accesibilidad*, que podrían incluirse en el ámbito de la sensibilización y la inclusión social.

También se enfatiza la importancia de la *integración laboral* para hacer efectiva su autonomía personal y para ello reivindican un mayor apoyo por parte de los decisores públicos para que se oferten un mayor número de puestos de trabajo reservados, que se den más facilidades para los puestos de trabajo adaptados en los entornos laborales ordinarios, una mayor proactividad de ofertas y demandas laborales y más ayudas para la formación.

En relación a la *cobertura* de los servicios, las personas con discapacidad física manifiestan la necesidad de disponer de más viviendas tuteladas como recurso adecuado para potenciar las posibilidades de independizarse de las personas con cierta autonomía. En el ámbito de la *vivienda*, en un aspecto más relacionado con la calidad de los servicios, plantean la necesidad de mejorar la accesibilidad de las viviendas adaptadas, que acostumbran a adaptarse de acuerdo a unos códigos generales y no se adecuan a las necesidades específicas de cada discapacidad.

También reivindican garantizar la calidad de los servicios que reciben y un mayor respeto por sus derechos como usuarios (garantizar su intimidad, tener en cuenta sus opiniones, etc.)

### ***Niños con necesidad de atención temprana***

En cuanto a atención temprana, en el anterior apartado sobre *necesidades de acceso* se han ofrecido cifras globales de cobertura de servicios. En cuanto a las necesidades derivadas de la falta de autonomía de este colectivo, los familiares plantean una serie de cuestiones que inciden de forma especial en este ámbito.

Se plantea la extensión del *programa de atención temprana* más allá de los seis años. Los familiares de niños/as con discapacidad exponen que los niños/as necesitan continuar con estos programas de estimulación individual y que no disponen de ningún otro servicio que les proporcione una atención similar, con la misma intensidad y de forma individualizada.

En relación con los programas de atención temprana, con el objetivo de mejorar la flexibilización de servicios, se demanda que se permita compatibilizar, en los niños menores de seis años, la escolarización en un centro de educación especial y el derecho a asistir a los programas de atención temprana, que actualmente es incompatible.

### **5.1.2.3. Expresión de necesidades comunes**

Se han expresado una serie de cuestiones que afectan de forma transversal al conjunto de las personas que tienen necesidades relacionadas con la autonomía personal que se agrupan en los apartados que a continuación de detallan.

### ***Necesidad de información y orientación***

Los servicios de información y orientación constituyen un servicio clave, tanto como puerta de entrada al sistema de servicios sociales, como por su importancia en la identificación de los servicios adecuados para las necesidades de cada persona, que puede determinar una mayor o menor eficacia de las actuaciones y de los apoyos recibidos.

Las personas en situación de dependencia y sus familiares ponen el énfasis en que la necesidad de información y orientación recibida sea personal, es decir específica para sus necesidades concretas, e identifican la necesidad de disponer de una persona de referencia que les guíe y les acompañe de forma personal a lo largo de su ciclo vital más allá de la figura del gestor de caso.

### ***Necesidad de igualdad en cuanto a los distintos niveles de atención a las personas en situación de dependencia en función del territorio***

Se ha puesto de manifiesto la existencia de desigualdades en la atención a las personas en situación de dependencia en función del territorio, fundamentalmente en la posibilidad de acceso a los distintos servicios, que implica la existencia, en algunos lugares, de personas con necesidades sociales no atendidas de forma adecuada.

La necesidad de disponer de un servicio de transporte adaptado que facilite a las personas que viven en zonas rurales el acceso a los servicios se ha planteado de forma reiterada, como una posible actuación en este sentido.

### ***Necesidad de adecuación en la cobertura de algunos servicios***

En este punto se ha recalcado, por una parte, la lista de espera para acceder a los servicios (sobre todo en las residencias) y por otro, los usuarios y sus familiares manifiestan que no reciben la intensidad de atención necesaria, situación que se detecta tanto en los Centros como en el Servicio de Ayuda a Domicilio, que revierte en una mayor preocupación en las personas con una situación de mayor dependencia.

En relación al Servicio de Ayuda a Domicilio, han sido frecuentes los planteamientos solicitando la ampliación de la oferta actual, tanto en intensidad como en la especialización del servicio. Este servicio adquiere mucha importancia si tenemos en cuenta la preferencia generalizada que manifiestan las personas con dependencia por permanecer en sus casas.

### ***Necesidad de mejorar la calidad de los servicios***

Se han detectado también diversas cuestiones que inciden en una propuesta de mejora de la calidad de algunos servicios.

Respecto al personal de atención directa, se detecta una necesidad de formación en los/as cuidadores/as profesionales que lleve a adquirir una mayor preparación en las habilidades necesarias para tratar con personas en situación de dependencia.

En relación a los usuarios/as y sus familiares expresan el deseo de disponer en los centros de espacios de mayor intimidad, más espacios para realizar actividades de fisioterapia y más espacios al aire libre.

Se constatan también situaciones de desigualdad de los estándares de calidad de los centros. Hay centros en los que todos estos aspectos no plantean ningún problema y otros en los que se hacen presentes de forma importante.

El nuevo contexto, jurídico y social, en el que nos encontramos, que supone que todos los ciudadanos, independientemente de su capacidad económica, tienen derecho a acceder a los servicios sociales, comportará unos patrones de consumo y utilización de servicios radicalmente distintos a los de los usuarios tradicionales de los servicios sociales, tanto por las nuevas expectativas de los ciudadanos en relación a los servicios como por el cambio de los niveles socioculturales de la población.

### ***Necesidades no cubiertas que ponen de manifiesto la necesidad de nuevas tipologías de servicios***

La consolidación en los últimos años de una oferta de servicios sociales que responde a las necesidades consideradas básicas de los ciudadanos comporta la aparición y el crecimiento de una segunda generación de nuevas demandas que responden ahora a necesidades más diversificadas.

Las necesidades no cubiertas actualmente que se plantean con más fuerza han sido, sobre todo desde el punto de vista de las personas con discapacidad, el desarrollo de más actividades de ocio y de aprendizaje y la necesidad de establecer una figura de acompañamiento especializado en las actividades de la vida cotidiana; y en el caso de las personas mayores con dependencia, la necesidad de compañía y de sentir el afecto de otros y la necesidad de intensificar la rehabilitación motriz tanto en los centros como su inclusión en los servicios de ayuda a domicilio.

Una necesidad también expresada ha sido la disponibilidad de servicios a los que poder recurrir en situaciones de urgencia sobrevenida en las que los cuidadores no tengan con quien dejar a sus familiares.

En relación al nuevo servicio de atención nocturna que contempla la Ley 39/2006, las personas con dependencia y sus familiares expresan hoy una necesidad mínima de este tipo de servicio, muy focalizada en las personas con trastorno de conducta que padecen alteraciones de comportamiento durante la noche o que tienen dificultades para dormir.

### ***Necesidad de flexibilización de los servicios sociales para que puedan adaptarse a las necesidades de cada persona***

Se constata la necesidad de superar la rigidez tradicional con la que se han definido los servicios sociales.

Una de las consecuencias más importantes de esta falta de flexibilidad es la dificultad para atender a las personas que no responden a ninguno de los perfiles predeterminados. Los sistemas de servicios sociales se han caracterizado por definir recursos diseñados para atender a problemas muy específicos, lo que implica la dificultad para atender a personas que se encuentran en la frontera entre una tipología y otra, en las que confluyen variedad de necesidades y que se acaban encontrando en terreno de nadie.

Es necesario reordenar la oferta de servicios en este sentido, creando plazas especializadas o unidades especializadas en los servicios ya existentes para atender a

estas realidades con la calidad de servicio necesaria e incorporado esta variable en la planificación.

La atención orientada hacia las necesidades sociales, presente en Ley 5/2009 de Servicios Sociales de Aragón y en el Catálogo, se considera una oportunidad para avanzar en esta dirección.

### ***Necesidad de servicios de apoyo para las personas cuidadoras***

Se ponen de relieve las necesidades de servicios de apoyo para los/las cuidadores/as familiares.

Se plantea, por un lado, la necesidad de adquirir conocimientos que permitan mejorar la atención y los cuidados que prestan a sus familiares. Igualmente se señala la necesidad de disponer de un apoyo terapéutico que les ayude a salvaguardar su salud emocional y a afrontar la relación "cuidador-cuidado".

También se observa la necesidad de servicios de respiro que permitan a las personas cuidadoras disponer de tiempo personal para el desarrollo de actividades, la realización de gestiones y el cultivo de las relaciones interpersonales.

### ***Necesidad de apoyo a la labor que realizan las asociaciones***

Las personas con dependencia y sus familiares aprecian mucho la labor que realizan las asociaciones de afectados y familiares, como prestadoras de servicios, como fuente de información y orientación y como recursos de apoyo emocional donde comparten experiencias con otras personas que se encuentran en situaciones similares. Valoran especialmente su conocimiento profundo de las necesidades de las personas afectadas y su sensibilidad en el trato de éstas.

La principal reivindicación de estas personas es que se apoye de forma adecuada a estas asociaciones en todo el territorio de Aragón y facilitar que puedan llegar a más personas.

### ***Necesidad de una mayor sensibilidad y compromiso con la inclusión de las personas con discapacidad y/o dependencia***

Las personas con discapacidad y/o dependencia expresan un sentimiento de incompreensión y de desconocimiento por parte de la sociedad y creen que no se valoran suficientemente sus necesidades de apoyo.

Reivindican que para hacer efectiva su integración social es necesario un mayor conocimiento de la discapacidad y la dependencia por parte de la ciudadanía. Es deseable que se tome conciencia de las dificultades y esfuerzos necesarios para convivir en entornos ordinarios y se tenga una mayor sensibilidad en las necesidades de apoyo.

### ***Necesidad de disminución de burocracia y mejora en la agilidad de la tramitación de las ayudas***

Se detectan en algunos servicios dificultades burocráticas y excesivos alargamientos en los procesos de tramitación de ayudas. Se demanda que se tengan en cuenta las

dificultades que para las personas con discapacidad y/o dependencia supone el desplazamiento y la realización de trámites y el valor que para estas personas tiene la agilidad en la respuesta puesto que dichas ayudas son necesarias para poder realizar las actividades de la vida diaria.

Las personas con discapacidad y/o dependencia plantean además otras cuestiones que no pertenecen estrictamente a servicios sociales y que están relacionadas con el ámbito educativo y sanitario, como son la atención bucodental específica para las personas con discapacidad intelectual, posibilitar la financiación completa de la medicación combinada, proporcionar la tarjeta sanitaria de acompañamiento, mejorar el conocimiento de la discapacidad en los médicos de atención primaria, proporcionar más ayuda para la formación a las personas con discapacidad física, mejorar los recursos disponibles en las escuelas para apoyar a los niños con discapacidad (logopedas, refuerzo escolar, ayudas técnicas, etc.).

#### **5.1.2.4. Cuantificación y proyecciones**

Disponemos de diferentes fuentes de información que nos dimensionan la situación actual y que nos permiten realizar estimaciones sobre las proyecciones en el futuro.

La población aragonesa seguirá envejeciendo en los próximos años. Aragón, según *la proyección de población a corto plazo* del Instituto Aragonés de Estadística (IAEST)<sup>31</sup>, tiene una población el 1 de Enero 2012 de 268.185 personas de 65 años o más y de 91.360 personas de 80 años o más, que el 1 de Enero de 2015 habrán pasado a ser 274.616 y 97.275 respectivamente.

En el año 2015 habrá aumentado el colectivo de personas mayores de 65 años. El conjunto de mayores de 65 años se habrá incrementado un 2,39% mientras que el número de personas mayores de 80 años habrá aumentado un 6,47%.

Las estimaciones poblacionales advierten que, en los próximos años, asistiremos a un mayor envejecimiento de la población ya que no es previsible un incremento significativo del número total de habitantes en Aragón.

Estas proyecciones guardan paralelismo con las estimaciones acerca del número de personas en situación de dependencia. El número de personas en situación de dependencia en Aragón, a fecha 1 de Enero de 2012 es de 46.779<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Proyecciones de población a corto plazo 2011-2020. Instituto Nacional de Estadística (INE). Explotación realizada por el Instituto Aragonés de Estadística (IAEST)

<sup>32</sup> Datos de Gestión de SAAD. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.



<b>Grado y Nivel</b>	<b>Nº de Personas</b>
Grado I Nivel 1	7.023
Grado I Nivel 2	5.421
Grado II Nivel 1	8.750
Grado II Nivel 2	5.580
Grado III Nivel 1	8.833
Grado III Nivel 2	5.066
Sin Grado	6.126
<b>Total</b>	<b>46.799</b>

Los datos<sup>33</sup> disponibles nos confirman la tendencia ascendente respecto al número de personas en situación de dependencia y nos reflejan para el año 2015 un incremento de alrededor de un 5% más de personas en situación de dependencia respecto al año 2012.

En relación a *las personas mayores en situación de dependencia*, la siguiente tabla<sup>34</sup> nos confirma dicha tendencia.

<b>Personas mayores en situación de dependencia. Casos esperados</b>		
	<b>Nº personas 2011</b>	<b>Nº personas 2015</b>
Dependencia moderada (Grado I)	10.707	12.663
Dependencia severa (Grado II)	11.261	11.418
Gran dependencia (Grado III)	3.220	3.269

En cuanto a *las personas dependientes con discapacidad intelectual*, se estima<sup>35</sup> que el año 2015 habrá 5.107 personas mayores de 6 años con discapacidad intelectual en

<sup>33</sup> Así se refleja en el estudio de "Antares Consulting S.A." del año 2011, que confirma las estimaciones del Gobierno de Aragón reflejadas con anterioridad. (Informe sobre la dependencia en Aragón del año 2009).

<sup>34</sup> Elaboración propia a partir del estudio de "Antares Consulting" S.A. (2011)

<sup>35</sup> Cifra estimada a partir de los datos de distribución de la dependencia para las Actividades Básicas de la Vida Diaria que muestra la Encuesta de Discapacidad, Autonomía personal y situaciones de Dependencia (EDAD) 2008 aplicando a esta prevalencia las proyecciones de población existentes (IAEST).

la Comunidad Autónoma de Aragón, es decir, un 1,1% más que en el año 2011 en el que se encontraban en esa situación 5.037 personas.

En relación a las personas con discapacidad física en situación de dependencia<sup>36</sup>, el 35% de las personas con ese tipo de discapacidad, se encuentra también en situación de dependencia para las actividades básicas de la vida diaria.

Se estima que las *personas con discapacidad física y dependencia* representan el 1,9% de la población de 6-64 años de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Teniendo en cuenta las *proyecciones de población a corto plazo* del IAEST, se supone que el año 2015 habrá 19.726 personas con discapacidad física y dependencia de 6 a 64 años en la Comunidad Autónoma de Aragón lo que supone un incremento de casi el 1% de personas respecto a la situación actual.

*La población con discapacidad menor de 6 años* presenta unas necesidades especiales derivadas fundamentalmente de la dificultad en el diagnóstico al encontrarse en un período de desarrollo muy precoz.

Esta población dispone de un servicio específico, el Programa de Atención Temprana, en el que se atienden de forma global e integrada las necesidades del niño y de su familia.

La prevalencia de este colectivo se sitúa en torno al 2,75%, si se considera estrictamente solo los niños en situación de discapacidad.

Hay que tener en cuenta que desde el Programa de Atención Temprana se atiende no sólo los niños en situación de discapacidad sino también a los niños con riesgo de padecerla, situándose en este caso la prevalencia en el 7%.

Aplicando esta prevalencia a las proyecciones de población menor de 6 años del IAEST, se estima que el año 2015 habrá en la Comunidad Autónoma de Aragón 2.255 niños en situación de dependencia, frente a los 2.133 niños que se encontraban en esa situación en el año 2011, incrementándose por tanto el número en algo más del 5%.

Si tenemos en cuenta el modelo de atención incluyendo a los niños con riesgo de padecer discapacidad, el número de niños en 2011 es de 5.416 y el número previsto en el año 2015 de 5.728.

---

<sup>36</sup> Para obtener el diferencial de personas con discapacidad que no tienen dependencia se han tomado como referencia los datos de discapacidad y de dependencia para las Actividades Básicas de la Vida Diaria que recoge la Encuesta EDAD 2008.

### **5.1.2.5. Atención a las necesidades de autonomía personal en Aragón**

La aplicación de la Ley 39/2006 está teniendo un importante impacto en los ciudadanos y sus efectos han llegado a un significativo número de aragoneses. Los servicios previstos en la Ley alcanzan a muchos ciudadanos, lo que supone un incremento notable en la calidad de vida de las personas en situación de dependencia y de sus familiares.

Su implantación se está llevando a cabo en líneas generales según el calendario previsto en la Ley. La modificación mediante Real Decreto Ley 20/2011 supondrá que en el año 2014 se incorporarán al sistema las personas con valoración de su situación de dependencia Grado I, Nivel I.

Se trata de un gran paso en política social que expresa la extensión de nuevos derechos para los ciudadanos y que en Aragón converge con el nuevo status que van a ocupar los servicios sociales en su conjunto. El impacto de la Ley 39/2006 va a ser decisivo en la configuración de la Ley 5/2009 de Servicios Sociales de Aragón.

El derecho universal de acceso a los servicios sociales y la consideración de las prestaciones esenciales como derecho subjetivo van ser elementos centrales en la nueva norma básica aragonesa en materia de servicios sociales y en la definición del Sistema Público de Servicios Sociales que establece el Estatuto de Autonomía de Aragón.

Con la aprobación del Catálogo de Servicios Sociales mediante el Decreto 143/2011 se delimitan las 93 prestaciones sociales que el sistema pone a disposición para la atención de las necesidades sociales de los ciudadanos.

Todas las prestaciones del Sistema de Atención a la Autonomía Personal y a la Dependencia están incluidas y reguladas en el Catálogo de Servicios Sociales de Aragón.

Los datos de gestión del Sistema de promoción de la autonomía y atención a la dependencia (SAAD) a 1 de Enero de 2012 relativos a "Personas beneficiarias y prestaciones", así como los disponibles en el Servicio de Planificación y Ordenación de Servicios Sociales de la Dirección General de Bienestar Social y Dependencia y en el Instituto Aragonés de Servicios Sociales a esa misma fecha, reflejan el alcance de las prestaciones en Aragón dirigidas a la promoción y prevención de la autonomía y a la atención a la dependencia.

22.207 personas en situación de dependencia ya acceden a una prestación o servicio de las 33.650 que tienen derecho a las prestaciones del sistema.

Reciben *atención residencial* 3.304 personas en situación de dependencia, es decir un 14,71% del total. Son 962 las personas en situación de dependencia que son atendidas en *centros de día*, es decir el 4,23% del total de las personas que reciben prestaciones del SAAD.

La Comunidad Autónoma de Aragón tiene disponibles un total de 18.688 plazas residenciales. La *tasa cobertura en Aragón de atención residencial* para mayores es del 7%. El número total de plazas disponibles en Centro de Día es de 2.409.

Son 3.151 las plazas residenciales ocupadas por mayores dentro del Sistema Público de Servicios Sociales a fecha 31 de diciembre de 2011, de las cuales 1.871 están gestionadas directamente por el Instituto Aragonés de Servicios Sociales, 464 a través de convenios interadministrativos con Entidades Locales y 816 mediante acuerdo marco de gestión de servicio público con la iniciativa privada (social y mercantil). 340 son las plazas de centro de día de mayores a la fecha de referencia, cuya provisión es de responsabilidad pública. 185 corresponden al IASS, 107 a la iniciativa social o mercantil y 48 a entidades locales.

Respecto a la *atención a la discapacidad*, a fecha 31 de diciembre de 2011 las plazas ocupadas financiadas desde el Gobierno de Aragón eran 2.488. De éstas 258 las gestiona directamente el IASS, 60 mediante convenio y 2.170 a través del acuerdo marco de gestión de servicio público.

Del total de las plazas, 347 corresponden a centro de día, 741 a centro ocupacional y 1.400 a atención residencial donde se incluye en la mayoría de los casos atención de centro de día o de centro ocupacional.

La *prestación económica vinculada a servicio*, cuyo importe está destinado a contribuir a la financiación del coste de los servicios establecidos en el catálogo de la atención a la dependencia, la reciben 4.203 personas dependientes en situación de dependencia, es decir, un 18,91% del total de los beneficiarios del sistema.

La *prestación económica para cuidados en el entorno familiar* llega a 13.748 personas en situación de dependencia, es decir, un 61,85% del total de las personas que reciben prestaciones de la dependencia.

El porcentaje de estas dos prestaciones sitúa a Aragón en tercer lugar respecto al resto de las Comunidades Autónomas.

El *Servicio de Ayuda a Domicilio*<sup>37</sup> está pendiente de ser incorporado como prestación del Catálogo en el marco del SAAD. Es un servicio muy valorado por los ciudadanos que tiene una tasa de cobertura del 5,53% en la población de personas mayores de 65 años.

La *teleasistencia* va a incorporarse igualmente también como servicio del sistema de atención a la dependencia. La tasa de cobertura<sup>38</sup> para personas mayores de 65 años se sitúa en el 7,3%.

En la puesta en marcha del SAAD, la *coordinación administrativa* constituye una herramienta imprescindible para optimizar su funcionamiento y para mejorar la atención a los ciudadanos.

En la coordinación con la Administración General del Estado, es fundamental el papel del Consejo Interterritorial del SAAD como instrumento de cooperación para la articulación del sistema.

La coordinación entre distintos ámbitos de la Administración Autonómica relacionados con servicios sociales, y en concreto con la atención a la dependencia, es de suma importancia. El acuerdo de coordinación social y sanitario está siendo un instrumento eficaz para prestar una atención integral y dar continuidad en los cuidados.

---

<sup>37</sup> Desde el Servicio de Ayuda a Domicilio se atendieron a 14.701 en 2010. Fuente. Memoria Servicios Sociales Generales en Aragón.

<sup>38</sup> El servicio de teleasistencia atendió a 19.294 usuarios en 2010. Fuente. Memoria Servicios Sociales Generales en Aragón.

Igualmente, se han dado pasos en la investigación, la innovación y la presencia de las TIC (tecnologías de la información y la comunicación) en el ámbito de la autonomía personal mediante acuerdos con la Universidad de Zaragoza.

Es asimismo relevante el acuerdo de colaboración suscrito entre las áreas de Servicios Sociales y de Educación del Gobierno de Aragón para la actuación en materia de formación y el reconocimiento de competencias, que ha permitido que hasta el año 2011 1.712 trabajadores y trabajadoras del sector hayan obtenido el *certificado profesional de atención sociosanitaria a personas en domicilio*, acreditando competencias adquiridas mediante la experiencia laboral.

La coordinación con la Administración Local permite que los ciudadanos reciban las atenciones del SAAD en su entorno más inmediato. Las funciones relacionadas con el SAAD que los profesionales de los Centros de Servicios Sociales realizan en las comarcas y municipios hacen posible esta atención próxima y cercana a la residencia de los usuarios.

Se vienen impulsando también *acciones formativas dirigidas a las personas cuidadoras* en el entorno familiar. Se pretende de esta manera garantizar la calidad de la atención a las personas en situación de dependencia con el fin de asegurar la eficacia de las prestaciones y servicios, al mismo tiempo que se consigue el objetivo de fomentar la formación básica y cualificación permanente de los cuidadores.

En Aragón se han realizado, en el contexto de la atención a la dependencia, un total de 102 cursos, en los cuales han participado 1.877 personas.

Para apoyar a los cuidadores y cuidadoras de las personas en situación de dependencia se ha impulsado el *programa cuidarte* cuyo objeto es mejorar la calidad de vida y la situación de las personas cuidadoras mediante grupos socioterapéuticos. Durante el año 2.011 se han constituido 39 grupos y han participado en los mismos 412 personas.

El desarrollo de la *Prevención de la Dependencia y Promoción de la Autonomía Personal* es un pilar fundamental del Sistema y por ello se está impulsando desde el Instituto Aragonés de Servicios Sociales (IASS) el Programa de Envejecimiento Activo en los Centros de Personas Mayores (Hogares, Clubes, etc).

En la actualidad se están llevando a cabo actividades en tres áreas:

- Mantenimiento de las capacidades físicas y cognitivas de las personas mayores.
- Formación en nuevas tecnologías de la información.
- Desarrollo de talleres de autocuidado o aprovechamiento de nuevas tecnologías como oportunidad de ocio o de uso de nuevos servicios.

Los Servicios de Prevención de las situaciones de la dependencia prestados desde los Hogares y Centros de Día del IASS contribuyen a mantener y estimular la autonomía personal de personas mayores frágiles o con dependencia transitoria leve.

En los Hogares se encontraban registrados en 2011 más de 134.000 personas usuarias. Más de 42.000 participaron durante ese periodo en actividades dirigidas a la promoción de la autonomía y prevención de la dependencia. Los Hogares son centros sociales para la convivencia de las personas mayores que tienen como finalidad fomentar la sociabilidad, prevenir el aislamiento, potenciar la participación social y ayudar a mantener la capacidad intelectual activa, mediante la realización de actividades dirigidas hacia la promoción de la autonomía personal, ocio y hábitos de

vida saludables que se complementan con otros programas y actuaciones como son los balnearios, la Universidad de la Experiencia y las aulas del IASS.

En el marco de la promoción de la autonomía y la prevención de la dependencia, adquiere un papel muy relevante, el *programa de Atención Temprana*. Es un programa de atención gratuito dirigido a menores de cero a seis años.

Desde su implantación en 2003 se han puesto en marcha una red de 16 centros en todo el territorio de la Comunidad autónoma, en colaboración con las entidades del tercer sector que trabajan en el ámbito de la discapacidad y se han atendido hasta el año 2011 a un total de 3.795 niños. Durante ese año se ha prestado asistencia a 153 niños en los centro base del IASS y a 898 en las entidades sociales contratadas.

### **5.3.1. Necesidades en el ámbito de la inclusión y la cohesión social**

#### **5.3.1.1. Marco conceptual**

El análisis de situación de la inclusión social en Aragón que se refleja en este diagnóstico es resultado del proceso de consulta y diálogo llevado a cabo por el Departamento competente (entonces de Servicios Sociales y Familia) del Gobierno de Aragón<sup>39</sup> y el Área de Acción Social y Servicios Públicos del Ayuntamiento de Zaragoza, durante el primer semestre de 2011, con agentes y actores que desarrollan su acción en el ámbito de la inclusión social en Aragón.

Como punto de partida cabe destacar el intenso debate que se ha producido a lo largo de las últimas décadas y que continúa en la actualidad en torno al concepto de "exclusión social". Este debate no solo se centra en el plano conceptual sino que se traslada al momento de identificar y cuantificar las personas y los procesos de exclusión social; así como al desarrollo de distintos sistemas de indicadores.

El contexto de crisis pone de manifiesto la aparición de nuevos perfiles de vulnerabilidad y la necesidad de actuar en dos espacios temporales, por un lado, a corto plazo que dé respuestas a las necesidades coyunturales, y por otro, a medio-largo plazo que actúe sobre la base estructural con el objetivo de prevenir futuros riesgos de exclusión.

En este sentido hay que tener en cuenta la Estrategia 2020<sup>40</sup> aprobada por la Unión Europea, que establece entre sus ejes prioritarios para el desarrollo de la política comunitaria el crecimiento innovador: con el objetivo de potenciar el papel de los ciudadanos en sociedades inclusivas; estimulando la creatividad y la innovación, el desarrollo del espíritu empresarial y una transición fluida entre diferentes empleos, fomentando una economía que tenga cohesión social y territorial. Para ello se propone entre las iniciativas a desarrollar, la creación de una *Plataforma europea de lucha contra la pobreza* con el objetivo de aumentar la conciencia y el reconocimiento de los derechos fundamentales de las personas que sufren la pobreza y la exclusión social.

Así, en el marco de competencias de la Comunidad autónoma de Aragón se hace necesaria la corresponsabilidad de las distintas administraciones para la consecución de los objetivos establecidos en la Estrategia europea, y estos objetivos suponen

---

<sup>39</sup> Documento de Bases para una Estrategia de Inclusión Social. Sesión de retorno del proceso de consulta y participación. Elaborado por la Secretaría General Técnica del Departamento de Servicios Sociales y Familia del Gobierno de Aragón y por la oficina de Planificación de Servicios Sociales, Área de Acción Social, Servicios Públicos y Juventud del Ayuntamiento de Zaragoza, mayo 2011.

<sup>40</sup> Comisión Europea, Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. COM (2010) 2020, 3 de marzo de 2010.

también un marco de referencia en la elaboración y desarrollo de la estrategia para la inclusión social en Aragón.

Por otra parte el marco legal vigente en Aragón establece la inclusión social como un objetivo de las políticas públicas; y centra el foco de atención en la persona estableciendo una garantía de mínimos, no sólo económicos sino también de servicios y recursos que permitan una adecuada corrección de las situaciones de vulnerabilidad. De esta manera la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón establece en su artículo 23.1 lo siguiente: *"Los poderes públicos de Aragón promoverán y garantizarán un Sistema Público de Servicios Sociales suficiente para la atención de personas y grupos, orientado al logro de su pleno desarrollo personal y social, así como especialmente a la eliminación de las causas y efectos de las diversas formas de marginación o exclusión social, garantizando una renta básica en los términos previstos por la ley"* y en la Ley 5/2009 de Servicios Sociales de Aragón recoge, a través de su articulado, la atención a la persona y a sus necesidades sociales como elemento central de la organización del sistema. Además incluye en su Título III, referido al Catálogo de Servicios Sociales<sup>41</sup>, los servicios para el apoyo de la inclusión social; que define como *"medidas orientadas a prevenir la exclusión social y a promover la autonomía de personas a través de programas o acciones dirigidos tanto a personas como a grupos y a la comunidad a la que pertenecen, para favorecer su propia promoción y sus posibilidades de participación social"*.

El diseño de los objetivos en materia de inclusión social en Aragón viene marcado por tanto por dos perspectivas, por un lado, global, que establece la Estrategia 2020 y por otro, local, configurado por el marco normativo de la Comunidad autónoma que establece el orden sobre el que han de girar las políticas públicas para dar respuesta a la ciudadanía.

En cuanto a la conceptualización del objeto de análisis, este diagnóstico toma como referencia la definición acordada en el seno de la Unión Europea que define la inclusión social como el proceso que asegura que las personas en riesgo de pobreza y exclusión social aumentan las oportunidades y los recursos necesarios para participar completamente en la vida económica, social y cultural, así como para gozar de unas condiciones de vida y de bienestar que se consideran normales en la sociedad en la que viven.

La inclusión social por tanto está relacionada con la integración, la cohesión y/o la justicia social. En este sentido el binomio inclusión-exclusión social supera al tradicional concepto de pobreza, al no limitarse su definición a términos económicos sino que abarca un ámbito más amplio de participación en la sociedad. Se considera no un estado sino un proceso gradual que afecta de forma diferente a cada individuo, dependiendo tanto de su potencial individual como del contexto social en el que viva y se desarrolle. La exclusión social posee una dimensión estructural pero principalmente contextual y relativa, es un proceso dinámico y variable que tiene múltiples causas y se expresa en diversas dimensiones.

Como concepto multidimensional está ligado a varios factores, solos o agrupados, que pueden generar con mayor probabilidad procesos de vulnerabilidad o exclusión social.

---

<sup>41</sup> DECRETO 143/2011, de 14 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Catálogo de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón

En la siguiente tabla se exponen varios factores con los ejes de intervención que es preciso tomar en consideración a la hora de abordar una intervención inclusiva. Las personas en situación de exclusión y/o vulnerabilidad pueden estar afectadas por los efectos de uno o varios de los factores señalados. La relación de varios de estos factores es lo que permite identificar el perfil o perfiles de exclusión y/o vulnerabilidad. Por lo general, cuantos más factores se relacionen con el perfil observado u objeto de la intervención inclusiva, más compleja se hace esta intervención y mayor grado de atención específica y/o especializada demanda. Por lo que se refiere a los ejes transversales que se recogen en la tabla, indican por un lado los ejes que es preciso tomar en consideración a lo largo de todo el proceso de inclusión, y por otro, estos ejes pueden ayudar a identificar mejor los contenidos y las acciones a programar en el proceso de inclusión, sobre todo cuando el sujeto objeto de actuación es un sujeto colectivo.

BORRADOR



## Perfiles de vulnerabilidad social según factores determinantes

Factores	Perfiles	Ejes Transversales			
		Género	Edad	Origen o etnia	Ámbito rural/urbano
<b>Económico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unidades Familiares (UF) que no alcanzan un mínimo de recursos</li> <li>• UF que mantienen una situación de dependencia de prestaciones sociales (exclusión persistente) con riesgo de transmisión de pobreza intergeneracional.</li> <li>• UF en hogares con privación material de recursos básicos (agua corriente, electricidad, agua caliente, baño, cocina, lavadora, frigorífico, etc.)</li> <li>• Personas en situación de pobreza relativa que no pueden afrontar gastos mínimos (gasto médico, alquiler, etc.)</li> <li>• UF con menores con limitación de oportunidades en acciones formativas, culturales y/o recreativas.</li> <li>• UF con deudas financieras que les impiden afrontar determinados gastos básicos.</li> <li>• UF de reagrupación forzada por motivos económicos.</li> </ul>	Género	Edad	Origen o etnia	Ámbito rural/urbano
<b>Laboral</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personas en situación de desempleo de larga o muy larga duración.</li> <li>• Personas en situación de desempleo mayores de 45 años.</li> <li>• Personas que acceden por primera al mercado laboral (jóvenes, mujeres).</li> <li>• Personas empleadas por debajo de su nivel de capacidad (empleo precario).</li> <li>• Personas con baja empleabilidad afectadas por factores sociales no formativos.</li> <li>• Personas con especiales dificultades para acceder al mercado laboral.</li> <li>• Personas con dificultad para conciliar vida laboral y familiar.</li> </ul>				
<b>Formativo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• UF con menores en programa de erradicación y prevención del absentismo escolar</li> <li>• UF con menores con especiales dificultades de aprendizaje e integración</li> <li>• UF con menores con necesidades educativas especiales</li> <li>• Jóvenes con abandono temprano del sistema educativo.</li> <li>• Personas con baja cualificación.</li> <li>• Personas expulsadas del mercado laboral con necesidades formativas para mejorar su empleabilidad.</li> <li>• Capital humano para acceder a nuevos nichos de empleo..</li> </ul>				
<b>Sanitario</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• UF con persona /as afectadas por algún tipo de adicción (drogadicción, ludopatía, etc)</li> <li>• UF con persona/as afectadas por enfermedad mental</li> <li>• Personas que tienen limitada su autonomía.</li> </ul>				
<b>Residencial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personas que viven en infraviviendas</li> <li>• Personas que como consecuencia del rechazo social no pueden acceder al alquiler de una vivienda.</li> <li>• UF en situación de desahucio o desalojo.</li> <li>• Entornos degradados</li> <li>• Entornos no accesibles</li> <li>• Diferencial entre entorno rural y urbano (igualdad de oportunidades)</li> </ul>				
<b>Relacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personas con privación de libertad.</li> <li>• Personas que carecen de vínculos familiares fuertes.</li> <li>• Personas sin vínculos o redes de apoyo.</li> <li>• Fomentar redes comunitarias (entorno).</li> </ul>				
<b>Político/ ciudadanía</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomentar la participación social (entorno).</li> <li>• Fomentar la participación política (entorno).</li> <li>• Fomentar la participación cultural (entorno).</li> <li>• Construir ciudadanía activa (entorno).</li> </ul>				
<b>Tecnológico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personas que ven limitada su ciudadanía por la barrera que supone el uso de nuevas tecnologías (analfabetismo digital, brecha digital, etc.).</li> </ul>				

Fuente: Elaboración propia a partir de J. Subirats, J.F. Tezanos, M. Laparra.

### **5.3.1.2. Aproximación al análisis en el ámbito de la inclusión**

El contexto de crisis económica ha incorporado a los sistemas de protección social "*nuevos perfiles de vulnerabilidad social*". Los factores económico y laboral, sin ser los únicos, predominan en este nuevo escenario. El aumento del paro hace que la creación de empleo sea un objetivo prioritario, al considerarse éste un elemento básico de integración de los ciudadanos y un eje vertebrador de la vida social y económica.

Los datos del mercado laboral según la EPA (Encuesta de Población Activa) reflejan en el cuarto trimestre una tasa de paro del 16,8 en Aragón y para España del 22,9. En números absolutos la estimación de desempleo es de 109.430 personas según esta encuesta, y algo inferior si tomamos como fuente las oficinas del INAEM, que registran como demandantes de empleo a 105.753 personas.

La relación entre desempleo y exclusión social se caracteriza por el nivel de cobertura de las prestaciones públicas por desempleo, de la distribución de éste en las unidades familiares, de la duración del desempleo y de la calidad del empleo. Incide también en esta relación la existencia o no de otras prestaciones sociales no contributivas y su nivel de compatibilidad con las prestaciones mencionadas.

En diciembre de 2011, en Aragón, el sistema de protección por desempleo ha dado cobertura a 65.165 personas, de las cuales, 38.640 accedieron a una prestación contributiva, 22.940 recibieron un subsidio por desempleo y 3.581 fueron beneficiarios de la renta activa de inserción.

La cobertura del sistema de protección por desempleo en la Comunidad autónoma es del 62%; sin embargo al analizar la evolución de esta situación se observa un aumento de la tasa de paro y una disminución en la cobertura del sistema de protección (en diciembre de 2010 era del 72%), lo que refleja un escenario de mayor vulnerabilidad y un debilitamiento de la cohesión social.

El descenso en la cobertura de la protección por desempleo ha tenido como efecto un incremento de perceptores en el sistema de garantía de rentas mínimas del sistema de servicios sociales. Este aumento es producido en gran medida por personas que a priori no se corresponden con un perfil de exclusión social originado por múltiples factores, sino por la falta de ingresos económicos y que demandan una inserción laboral para su integración.

Según el barómetro del CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas) de enero de 2012, el 83,3% de los entrevistados consideran el paro como el principal problema que existe actualmente en España.

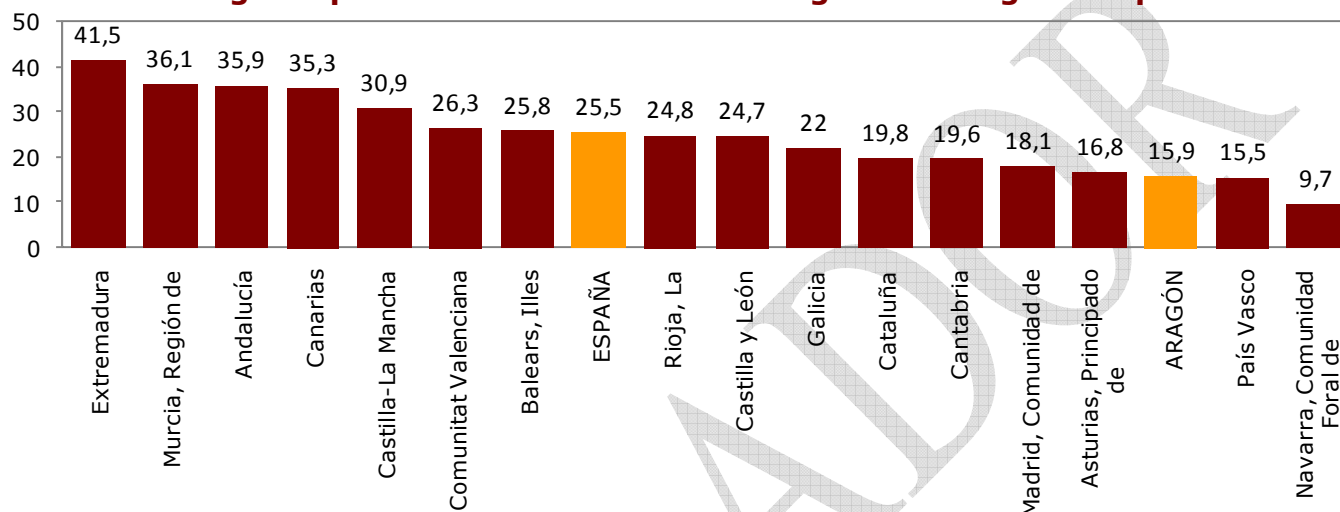
El empleo representa un elemento clave en las políticas públicas de bienestar, puesto que la existencia de buenas tasas de ocupación conlleva a su vez mayor capacidad de impulso de estas políticas. El empleo está vinculado, por un lado, a prestaciones contributivas ligadas al mercado de trabajo (salud, desempleo, jubilación) en lo relativo a la previsión de riesgos y contingencias. Y por otro, los altos niveles de actividad económica tienen un importante impacto como elemento de financiación del gasto en prestaciones no contributivas que cubren necesidades básicas.

Según la estrategia Europa 2020 la población en riesgo de pobreza o exclusión social es aquella que está en alguna de estas situaciones:

- En riesgo de pobreza (60% mediana de los ingresos por unidad de consumo).

- En carencia material severa (con carencia en al menos 4 conceptos de la siguiente lista: 1. pagar el alquiler o las facturas de servicios, 2. mantener adecuadamente su casa, 3. afrontar gastos inesperados, 4. comer carne, pescado o proteínas equivalente cada dos días, 5. pasar una semana de vacaciones fuera de casa una vez al año, 6. tener coche, 7. tener lavadora, 8. tener televisión en color, 9. tener teléfono).
- En hogares sin empleo o con baja intensidad en el empleo (hogares en los que sus miembros en edad de trabajar lo hicieron menos del 20% del total de su potencial de trabajo durante el año de referencia).

### Riesgo de pobreza o exclusión social según estrategia Europa 2020



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida 2010. Umbral nacional. INE

Aunque la tasa de riesgo de pobreza en Aragón muestra valores más favorables que en el conjunto de España, la destrucción de empleo está afectando a numerosos hogares que ven como uno o varios de sus miembros se encuentran en desempleo. Los últimos datos reflejan una disminución en el umbral de riesgo de pobreza relativa que, teniendo en cuenta el umbral propio de la Comunidad autónoma, ha pasado de 9.040 euros (año 2009) a 8.908 euros según la ECV-2010. Asimismo, se produce una tendencia hacia la dualización social y debilitamiento de la cohesión social como muestra el indicador S20/S80<sup>42</sup> que ha pasado de 4,6 en 2007, antes de los efectos de la crisis, a 4,97 en 2010.

A través del sistema de servicios sociales se llevan a cabo tanto actuaciones preventivas como medidas que intervienen para paliar las necesidades sociales que originan situaciones de vulnerabilidad o exclusión social. En este contexto la política de garantía de rentas ejerce un papel significativo en el objetivo de promover una mayor cohesión social. El conjunto de prestaciones económicas, periódicas o puntuales, constituye una protección fundamental ante situaciones de necesidad. Durante el año 2011 se han destinado en Aragón más de 66 millones de euros para garantizar ingresos mínimos a las personas que carecen de otras rentas y se encuentran en situación de necesidad.

<sup>42</sup> S80/S20 es el ratio entre la suma de los ingresos por unidad de consumo del último quintil y el primero. Siempre será mayor que la unidad pero en la medida que se aproxime a la unidad habrá menos desigualdad.

<b>Ayudas</b>	<b>Beneficiarios (* Nº Exp) 2011</b>	<b>Gasto</b>	<b>Importe medio</b>
Pension no contributiva jubilación <sup>(1)</sup>	5.634	25.067.815	4.449
Pension no contributiva invalidez <sup>(1)</sup>	3.160	15.753.095	4.985
LISMI (Ley Integración Social de Minusválidos) <sup>(1)</sup>	903	1.109.375	1.229
Pension de ancianidad y enfermedad	37	68129,36	1.841
Ingreso aragonés de inserción	5.308	14.984.746	2.823
Ayuda de integración familiar	4.209	4.298.989	1.021
Becas en centros de serv. Sociales	723	873.057	1.208
Ayudas de urgencia <sup>(2)</sup>	13.379	4.477.458	335

Fuente: Servicio de prestaciones económicas, subvenciones y programas. Instituto Aragonés de Servicios Sociales.

(1) Prestaciones de la Seguridad Social gestionadas por el IAAS

(2) Número de ayudas. Los usuarios pueden estar repetidos, es decir, un usuario ha podido recibir más de una ayuda.

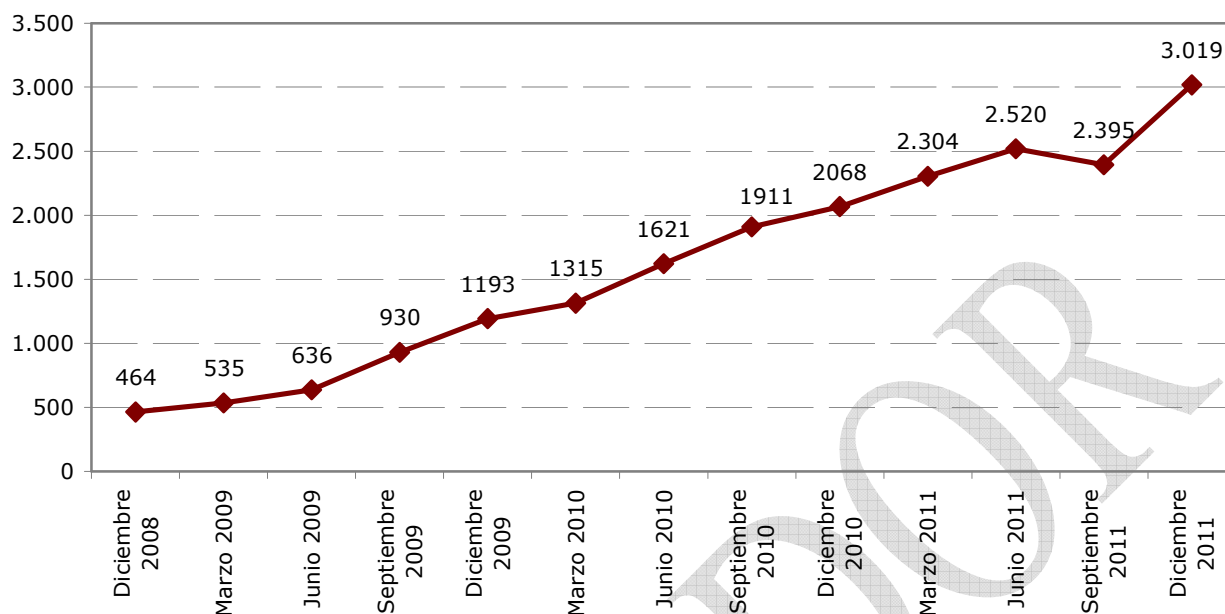
Fuente: Memoria de Servicios Sociales Generales. Año 2010.

Cabe destacar entre las prestaciones no contributivas reguladas por la Comunidad autónoma el Ingreso Aragonés de Inserción (IAI) que se configura como un programa orientado a normalizar las condiciones de vida de aquellas personas que se encuentren en situación de necesidad, así como la integración social de las personas que padezcan una situación de vulnerabilidad o exclusión social. Comprende prestaciones económicas, destinadas a garantizar los recursos mínimos de subsistencia, y actuaciones dirigidas a lograr la plena integración social, y en su caso, laboral, de los perceptores.

La situación económica actual ha llevado en los últimos años a un incremento significativo en el número de perceptores de este programa y a un cambio en el perfil de beneficiarios hacia trabajadores que han sido expulsados del mercado de laboral, que precisan de unos ingresos mínimos para cubrir sus necesidades básicas, pero con menor probabilidad de persistencia en esta situación una vez que mejoren las tasas de ocupación.

Durante el año 2011, han accedido al programa 4.311 titulares distintos, de los cuales, 412 titulares se incorporaron por primera vez al programa en el año 2009, 1.275 en el año 2010 y 1.981 en el año 2011. De los 4.311 titulares de IAI, recibieron un complemento de vivienda el 35% de los perceptores.

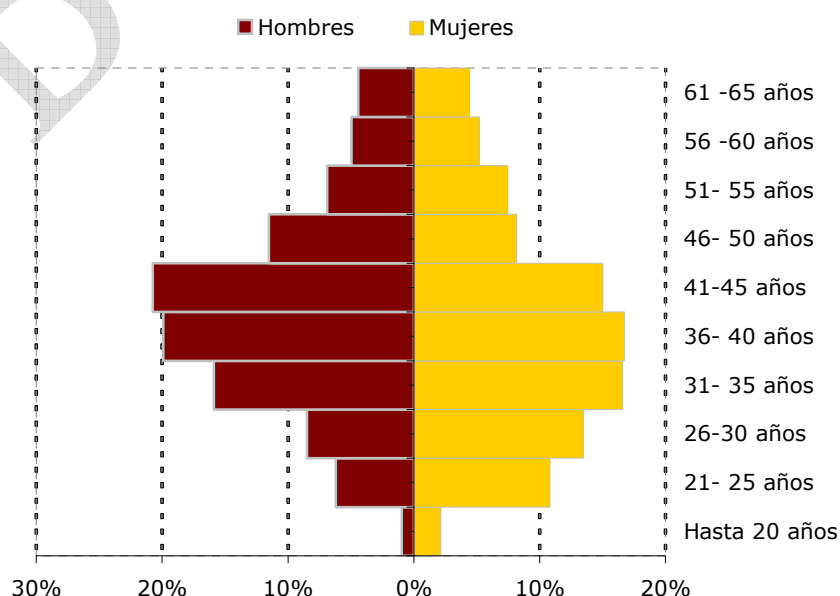
## Evolución de perceptores en el programa Ingreso Aragonés de Inserción. Años 2008-2011



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Servicio de Prestaciones Económicas, Subvenciones y Programas del Instituto Aragonés de Servicios Sociales.

El análisis por sexo y edad refleja que las dos terceras partes de los titulares varones tienen una edad comprendida entre los 30 y 50 años, mientras que en el caso de las mujeres aproximadamente una cuarta parte de las titulares se encuentran en el segmento de edad de 20 a 30 años. Esta incorporación más temprana se debe principalmente a familias monoparentales con menores a cargo, aspecto que hay que tener en cuenta a la hora de atender las necesidades sociales puesto que la falta de recursos económicos puede tener consecuencias sobre la salud y/o educación de los menores.

### Distribución de titulares de IAI según edad y sexo. Año 2011



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Servicio de Prestaciones Económicas, Subvenciones y Programas del Instituto Aragonés de Servicios Sociales.

La Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2012 fija la cuantía básica del IAI, en cómputo mensual, en cuatrocientos cuarenta y un euros; y prevé una dotación económica inicial, ya que está sujeto a crédito ampliable, de 20 millones de euros a este programa.

### **5.3.1.3. Puntos relevantes para la planificación estratégica**<sup>43</sup>

#### ***Necesidad de adaptación del marco legislativo y normativo***

Se considera necesaria para el efectivo desarrollo de la Estrategia de Inclusión Social la adaptación e innovación del marco legislativo y normativo que regula el régimen de prestaciones sociales de carácter económico, según se recoge en la disposición final tercera de la Ley 5/2009 de Servicios Sociales de Aragón.

La renta básica social quedará integrada en la futura Ley de prestaciones sociales de carácter económico, reordenando la oferta actual existente.

De este modo, el nuevo marco normativo dará cumplimiento al mandato que establece el artículo 23.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón en materia de bienestar y cohesión social *"Los poderes públicos de Aragón promoverán y garantizarán un sistema público de servicios sociales suficiente para la atención de personas y grupos, orientado al logro de su pleno desarrollo personal y social, así como especialmente a la eliminación de las causas y efectos de las diversas formas de marginación o exclusión social, garantizando una renta básica en los términos previstos por la Ley"*.

#### ***Necesidad de garantía de mínimos***

Desde los poderes públicos se garantizará un nivel mínimo de ingresos económicos que cubra las necesidades básicas y que permita abordar con mayor seguridad los itinerarios de inclusión, favoreciendo el acompañamiento en el proceso desde la exclusión a la inclusión social de manera que esta intervención permita restablecer los derechos de ciudadanía.

Se apuesta por articular compatibilidades entre prestaciones sociales de carácter económico y empleo, con el objetivo de incentivar los Itinerarios de Inclusión y posibilitar una mejora del nivel de ingresos.

---

<sup>43</sup> Documento de Bases para una Estrategia de Inclusión Social. Sesión de retorno del proceso de consulta y participación. Elaborado por la Secretaría General Técnica del Departamento de Servicios Sociales y Familia del Gobierno de Aragón y por la oficina de Planificación de Servicios Sociales, Área de Acción Social, Servicios Públicos y Juventud del Ayuntamiento de Zaragoza, mayo 2011.

El diseño de las prestaciones económicas no contributivas deberá ir ligado a ciertos niveles de exigencia y vinculado a contraprestaciones de las personas destinatarias, en el marco de derechos y deberes de la ciudadanía.

### ***Necesidad de itinerarios de inclusión***

La Ley 5/2009 de Servicios Sociales de Aragón establece que la persona y sus necesidades sociales configuran el elemento central alrededor del cual se debe organizar el Sistema de Servicios Sociales.

Las actuales necesidades y demandas sociales aconsejan nuevos métodos de trabajo y la incorporación de experiencias catalogadas como buenas prácticas, por ello se considera necesario, en el desarrollo de la Estrategia de Inclusión Social, un nuevo planteamiento de los *Itinerarios de inclusión*.

El *Itinerario de inclusión* se considera un proceso continuo, necesariamente adaptable y flexible a las circunstancias de la persona destinataria y su entorno; que aborde el proceso de inclusión social en todas sus dimensiones yendo más allá del ámbito específico de los servicios sociales; y por tanto, que tenga en cuenta la perspectiva integral para alcanzar el proceso de normalización.

En este sentido debe haber un mayor liderazgo por parte de los servicios públicos que lleve a la mejora de los servicios de gestión directa que establece el artículo 22 de la Ley de Servicios Sociales, y al establecimiento, con la participación de los demás agentes que intervienen en los Itinerarios de Inclusión, de instrumentos de trabajo que redunden en la eficacia y eficiencia de los recursos para la inclusión social.

### ***Necesidad de trabajo en red e interacción de los actores***

El trabajo en red se configura como la mejor forma de relación para lograr los objetivos de la Estrategia de Inclusión Social. La perspectiva multifactorial e integral con la que es necesaria abordar el alejamiento progresivo de una situación de normalización, precisa también de un planteamiento integral en las formas de trabajo.

Entendido el trabajo en red como algo más que la mera coordinación o intercambio de información, si no como la interacción entre actores que colaboran de forma estable y sistemática para evitar duplicidades, reducir la competencia entre recursos, eliminar la descoordinación y potenciar el trabajo en común.

### ***Necesidad de calidad, evaluación e innovación***

La gestión de la información y el conocimiento es un reto sustancial para el buen éxito de la intervención de los servicios sociales.

Se necesitan métodos más eficientes para dar las mejores respuestas a los problemas y demandas sociales en la intervención inclusiva. Se considera necesaria la puesta en marcha de una herramienta informática, que permita la gestión compartida de bases de datos y programas de intervención, que informe y recoja información puntual y dinámica en tiempo real y continuo, permitiendo de este modo mejorar la coordinación y el conocimiento en la atención a las necesidades para la inclusión social.

La gestión de la información y del conocimiento ha de convertirse en un patrimonio vivo de todas las entidades, asociaciones, colectivos, agentes sociales y económicos que apuestan por constituir las mallas de seguridad y respuesta a la pobreza, exclusión y vulnerabilidad social en Aragón.

La apuesta por la gestión de calidad sería inoperante si no se concretase en una evaluación continua, que permitiera medir y cuantificar los diferentes elementos y momentos del trabajo inclusivo, tanto en lo que tiene que ver con el trabajo inclusivo como con las actuaciones de las instituciones, entidades y asociaciones gestoras de estos procesos. Si no se evalúa, si no se miden los resultados y los procesos, no se puede mejorar.

### ***Necesidad de participación y nueva gobernanza***

La participación no es incompatible con la gestión de proyectos. Por esta razón se considera muy relevante la existencia de espacios de participación y consulta, diferenciados de los mecanismos e instrumentos de gestión de los recursos y proyectos.

Se plantea que esta nueva cultura de la participación no debe ser medida solo por su significado económico, sino también por el papel de centralidad que tiene que ocupar la persona y los grupos sociales sobre los que es preciso intervenciones más específicas.

Las acciones de inclusión social han de tomar en consideración el valor de la participación adoptando decisiones que posibiliten compartir espacios, recursos, y capacidades. En este nuevo reto para la intervención inclusiva, el papel de las alianzas público-privadas, tomadas estas como espacio de encuentro, diálogo e intercambio, es considerado como una buena oportunidad para introducir a la intervención inclusiva en una nueva forma de gobernanza.

### ***Necesidad de comunicación e información***

Los datos, información y problemáticas que se vienen produciendo a lo largo del ciclo de gestión de un proyecto de inclusión, de un Itinerario de Inclusión, demandan un tratamiento de dicha información que escape de la estigmatización que, en un buen número de ocasiones, se observa cuando se hacen públicos datos sobre problemáticas referidas a la pobreza o se informa sobre las personas en situación de exclusión social.

No se puede obviar que las personas que son objeto de intervención inclusiva son también sujetos de derechos, lo que implica que más allá de la situación concreta en la que se encuentran, estos sujetos también han de disponer de capacidades e instrumentos para el ejercicio de los derechos sociales que les están reconocidos.

### ***Necesidad de nuevos modos de gestión***

Las actuales necesidades y demandas sociales aconsejan nuevos métodos de trabajo y la incorporación de experiencias catalogadas como buenas prácticas.



Se debe dotar de un nuevo planteamiento de gestión a los itinerarios de inclusión, que debe incorporar varias medidas de desarrollo basadas en la corresponsabilidad de los actores de la inclusión social.

Para alcanzar unos niveles aceptables de corresponsabilidad es necesario adoptar el criterio de hacer, que a lo largo del proceso de actividad de los Itinerarios de Inclusión, el territorio sobre el que se actúa se entienda como un "territorio socialmente responsable".

Avanzar hacia nuevos modos de gestión, demanda que se implementen medidas y acciones orientadas a la reordenación de recursos, programas y proyectos de inclusión social tomando como meta una mayor efectividad, eficacia y eficiencia en la intervención inclusiva.

El impulso de este tipo de medidas y acciones no es una tarea exclusiva de los servicios sociales. Como ya se ha comentado en este documento de bases, la lucha contra la exclusión social y la pobreza convoca a una intervención integral y transversal a todos los sistemas de protección social y a los actores que gestionan los recursos disponibles.

Cada institución pública implicada, cada actor social han de orientar sus capacidades a introducir la lógica social en las tomas de decisiones económicas, con el fin que las acciones de desarrollo a nivel local y/o regional incorporen entre sus metas la reducción de la pobreza y la lucha contra la exclusión social.

Finalmente es deseable que la transversalidad y la sostenibilidad superen el espacio conceptual para ser rasgos característicos y definitorios de las prácticas de todos los actores aragoneses de la inclusión social.

## **5.4.1. Necesidades relacionadas con la convivencia adecuada**

### **5.4.1.1. Marco conceptual**

El Decreto 143/2011, de 14 de junio, del gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Catálogo de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma define el concepto de necesidad social, así como las necesidades objeto de atención del Sistema Público de Servicios Sociales de Aragón, entre las que se encuentra la *Necesidad de convivencia adecuada*, consistente en la dificultad para establecer unas relaciones interpersonales apropiadas en las unidades de convivencia, grupos y comunidades de pertenencia de las personas (Anexo IV Glosario).

El primer grupo relacional en que una persona busca sentirse integrada y en el que satisface una parte fundamental de sus necesidades es la familia, por lo que en este apartado se tratarán los conflictos y dificultades en el establecimiento de unas relaciones familiares positivas y se producirá la intervención de los poderes públicos cuando los conflictos generados vulneren derechos fundamentales de sus miembros.

Por ello, es preciso diferenciar dentro del concepto de convivencia adecuada qué factores comprenden la propia libertad del individuo de aquellos que trascienden dicha libertad y deben ser objeto de intervención por parte de los poderes públicos, con el

fin de garantizar la protección de los diversos miembros de una misma familia así como aumentar el nivel de bienestar individual y familiar.

Para atender estos factores y necesidades, el Gobierno de Aragón ha creado en su estructura administrativa diversos órganos para la atención y apoyo tanto a las familias como a los diferentes miembros que las componen.

Así, por una parte, corresponde a la Dirección General de Familia la planificación, ejecución y control de la política en materia de apoyo y protección a la familia; el impulso de medidas para la conciliación de la vida personal, familiar y laboral; la competencia en materia de mediación familiar; el seguimiento de los Puntos de encuentro familiar; y todas aquellas otras dirigidas a la protección y atención de las familias.

Por otra parte, desde el Instituto Aragonés de la Mujer y desde el Instituto Aragonés de Servicios Sociales, como organismos autónomos dependientes del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia, se promueven políticas públicas de igualdad efectiva entre ambos sexos, la participación de las mujeres en todos los ámbitos de la vida y la erradicación de la violencia contra las mujeres en cuanto al primero; y la promoción y atención a las necesidades de las personas con discapacidad, personas mayores, infancia y adolescencia y personas en riesgo o situación de exclusión social en cuanto al segundo organismo.

#### **5.4.1.2. Necesidades de convivencia adecuada en el ámbito de la relación de pareja**

La intervención de los poderes públicos en el ámbito de una relación de pareja tiene como objeto principal garantizar la protección de los derechos que, como ciudadanos, tienen cada uno de sus miembros para evitar situaciones de desigualdad, de abuso, de pérdida de la capacidad de autodeterminación y de violencia.

En cuanto a la igualdad, constituye un valor superior reconocido por la Constitución española de 1978 para todo su ordenamiento jurídico y, por tanto, derecho básico de todo ciudadano que deben proteger los poderes públicos.

Como concreción de ese derecho dentro de los miembros de una misma familia, según los últimos datos disponibles<sup>44</sup> el 91,2% de las mujeres realizan actividades ligadas a la atención del hogar y la familia (durante casi cuatro horas y media), frente al 70,9% de los hombres (cuya duración promedio es de dos horas veinticinco).

Por otra parte, según datos extraídos del *Módulo sobre conciliación entre la vida laboral y familiar*<sup>45</sup>, el porcentaje de varones ocupados que redujeron el número de horas trabajadas para prestar cuidados a su hijo/s fue del 4,2%, frente al 24% de mujeres. Asimismo y en cuanto al cuidado de personas dependientes, la misma estadística refleja para Aragón que el 6,7% de varones se hace cargo regularmente de esta atención, frente al 11,6% de mujeres.

---

<sup>44</sup> Encuesta de Empleo del Tiempo 2009-2010 del Instituto Nacional de Estadística (INE) en la explotación realizada para Aragón por el Instituto Aragonés de Estadística (IAEST),

<sup>45</sup> Año 2010. INE

Este constituye un claro ejemplo de una responsabilidad desigual que justifica la necesidad de intervención mediante políticas públicas que, desde una perspectiva de género, impulsen acciones de discriminación positiva para dotar a las mujeres de igualdad de oportunidades. Son las denominadas *Políticas de igualdad*.

Más allá de la convivencia, esa asunción de responsabilidades en el cuidado de niños se ha venido asumiendo también por parte de las mujeres de forma habitual tras una ruptura en la relación de pareja. Según datos de la *Estadística de nulidades, separaciones y divorcios*<sup>46</sup>, hubo en Aragón 175 separaciones y 2.341 divorcios. En conjunto, en 1.393 de estos casos hubo hijos menores o mayores dependientes. En relación al cónyuge que ejerció la custodia en estos mismos casos, en 102 ocasiones la ejerció el padre, en 1.006 ocasiones la ejerció la madre, y en 191 ocasiones la ejercieron ambos (al margen de 94 ocasiones en que la ejercieron otros). Como se puede observar, existe una desproporción importante entre ambos sexos.

Por lo que respecta a esta necesidad de equiparación de derechos y responsabilidades y como respuesta a la misma, el Gobierno de Aragón aprobó en este mismo año una norma pionera en todo el estado español, la Ley 2/2010, de 26 de mayo, de igualdad en las relaciones familiares ante la ruptura de la convivencia de los padres, con objeto de *promover, en los casos de ruptura de la convivencia de los padres, unas relaciones continuadas de éstos con sus hijos, mediante una participación responsable, compartida e igualitaria de ambos en su crianza y educación*, facilitando el acuerdo entre ambos a través de la mediación familiar para alcanzar el denominado Pacto de Relaciones Familiares. En caso de ausencia de Pacto, la ley determina que el juez adoptará de forma preferente la custodia compartida en interés de los hijos menores, salvo que la custodia individual sea más conveniente. Por ello, los próximos datos deberían reflejar una mayor equiparación en cuanto al ejercicio de este derecho y responsabilidad.

En este sentido y como respuesta que ha arbitrado el Sistema, tanto desde el Instituto Aragonés de la Mujer (IAM) a través de sus acciones de promoción de la mujer y la igualdad, como desde la Dirección General de Familia a través de su Servicio de Orientación y Mediación Familiar, inciden en la resolución de estos conflictos en el seno de la convivencia y/o ruptura familiar y, por tanto, en la atención a las necesidades de sus miembros.

### **Servicios de la Dirección General de Familia**

#### **a) Servicio de orientación y mediación familiar**

En cuanto al *Servicio especializado de orientación y mediación familiar*, está presente en las tres provincias y se destina a familias, parejas o personas residentes en Aragón que precisen orientación o apoyo ante cualquier situación de conflicto conyugal o intergeneracional, lo que supone un servicio complementario a la intervención familiar que se presta desde los servicios sociales generales (éstos fomentan la adquisición de habilidades básicas y hábitos de conducta tanto en capacidades personales como relacionales, con objeto de favorecer la convivencia y la integración social, y se dirigen con carácter general a toda la población). Según datos de la Memoria del Servicio, en el año 2011 se atendieron en Aragón un total de 796 personas (un 10%

---

<sup>46</sup> Año 2010. INE (último dato disponible)

más que el año anterior), 396 se atendieron desde orientación familiar (frente a las 430 de 2009) y 400 desde mediación familiar (frente a las 294 del 2009).

El servicio de orientación familiar se puso en marcha el año 2004. La población atendida se había incrementado de forma continua a lo largo de estos años, suponiendo desde su inicio hasta el año 2010 un incremento total del 258,3%. Ha sido en 2011 y en relación al año anterior cuando se ha experimentado un descenso en el volumen de personas atendidas, representando un 8% menos. Por sexos, el 56,6% de las personas atendidas durante el año 2010 fueron mujeres (cifra invariable en relación al año anterior), cuyo perfil en Aragón sería el de mujer entre 36 y 45 años, casada o con relación de pareja estable, que solicita atención principalmente por conflictos conyugales o de crisis de pareja, seguida de conflictos paterno filiales en la relación con sus hijos adolescentes.

Por su parte, el servicio de mediación familiar en materia de separación o divorcio se puso en marcha en 1997 (en aquel momento dependiente del Instituto Aragonés de la Mujer). Desde entonces su volumen de atención ha sido variable, correspondiendo al intervalo 2004-2010 un incremento global del 102,75%. El mayor incremento se observa en el periodo 2009-2011, con un aumento medio del 53%.

Así se observa claramente la influencia de la aprobación de la Ley 2/2010, que ha conllevado según datos de las Memorias anuales del Programa de Orientación y Mediación Familiar relativos a los años 2010 y 2011, un incremento del equipo de trabajo del Programa para dar respuesta a esta creciente demanda.

Tras la aprobación de la Ley 2/2010, nuevamente la responsabilidad de los poderes públicos en la protección social de las familias se ha reconocido mediante la aprobación de la Ley 9/2011, de 24 de marzo, de mediación familiar de Aragón, que garantiza este servicio como oportunidad para la resolución alternativa de conflictos familiares.

#### *b) Punto de encuentro familiar*

Otro servicio recogido también en el Decreto 143/2011 de aprobación del Catálogo de Servicios Sociales y que atiende a la necesidad de convivencia adecuada desde el prisma de defender los derechos de los menores es el denominado punto de encuentro familiar. Los puntos de encuentro familiar, en proceso de regulación normativa actualmente, constituyen espacios neutrales, que favorecen el derecho fundamental del menor a mantener relaciones con sus familias cuando en una situación de separación y/o divorcio o acogimiento familiar, o en otros supuestos de interrupción de la convivencia familiar, el derecho de visita se ve interrumpido o es de cumplimiento difícil o conflictivo. Según datos a 31 de diciembre de 2011, se atendieron desde este servicio un total de 775 familias (frente a las 820 del año anterior) y 1.057 menores en los 6 puntos de encuentro familiar con los que se cuenta en el territorio aragonés, siendo en el 90,6 % de estos casos la madre quien ejercía la custodia del menor (como se ha señalado anteriormente, deberá analizarse con el tiempo el impacto de la Ley 2/2010).

## **Servicios del Instituto Aragonés de la Mujer (IAM)**

En cuanto a la intervención de los poderes públicos en el ámbito de la promoción de la capacidad de autodeterminación de la mujer y la eliminación de la violencia en la relación de pareja, existen diversos servicios creados para dar respuesta a esta necesidad. Los datos que a continuación se ofrecen han sido extraídos de las Memorias del IAM.

### *a) Asesorías jurídicas y psicológicas*

Tal y como se ha explicado en el apartado de "necesidades de acceso" el Instituto Aragonés de la Mujer, mediante convenio con las Comarcas, cuenta con servicios de información, asesoramiento y atención psicológica y jurídica a la mujer en todas las Comarcas de Aragón. En el año 2011 el número total de mujeres atendidas en Aragón desde las *asesorías jurídicas y psicológicas* de los servicios comarcales ascendió a 4.150<sup>47</sup> (dato prácticamente invariable respecto a las 4.190 del año anterior, en que sí se había producido un incremento considerable respecto al año 2009, con un 40,2% más de mujeres atendidas), de las cuales un 31% fueron víctimas de violencia de género (en relación al 33% del año anterior). Además, el IAM atendió en el año 2011 a través de sus propias asesorías –social, psicológica, jurídica y laboral- a 4.521 mujeres en Aragón (un 15,7% menos que en el año 2010, en que se había incrementado un 5,1% en relación a 2009) de las cuales el 24,2% fueron mujeres víctimas de violencia de género (frente al 41,1% del año 2010 en que casi se habían duplicado las cifras del año 2009. Así, se observa en relación a las asesorías propias del IAM tanto una disminución global en el número de mujeres atendidas como en el porcentaje de éstas que son víctimas de violencia).

### *b) Servicios de atención integral a las mujeres víctimas de violencia*

En este sentido, el IAM ofrece *servicios de atención integral a las mujeres víctimas de violencia* destinados a la atención, rehabilitación y tutela en aquellos supuestos que conlleven un menoscabo de la autonomía personal, siendo el organismo designado en Aragón como *punto de coordinación de las órdenes de protección*, contemplado en la Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de protección de las víctimas de violencia doméstica. Constituye el canal único de notificación de las órdenes de protección y demás medidas cautelares o definitivas de protección penal dictadas en la Comunidad autónoma. El objetivo de esta comunicación es facilitar la activación inmediata de los distintos instrumentos de protección social establecidos para la atención integral a este tipo de víctimas.

Según los datos del Consejo General del Poder Judicial, durante los tres primeros trimestres del año 2011 se interpusieron en Aragón un total de 913 denuncias en los juzgados de violencia sobre la mujer y se incoaron 185 órdenes de protección

Uno de los servicios creados para dar protección a las mujeres víctimas de violencia lo constituyen los *dispositivos de alarma*, unidades de teleasistencia que puede activar la víctima en una situación de emergencia. En el año 2011, 405 mujeres necesitaron un

---

<sup>47</sup> Los datos presentados por algunos servicios comarcales corresponden a 30-9-2011 en lugar de a 31-12-2011

dispositivo de alarma en Aragón, un 5,2% más que en el año 2010, siguiendo con la progresión ascendente ya reflejada en otros años.

Asimismo, el IAM cuenta con un *servicio telefónico continuado de atención* a mujeres víctimas de violencia con objeto de informar y articular la atención social y jurídica en situaciones de emergencia. Se trata de un servicio gratuito de atención 24 horas, al que se puede acceder desde cualquier punto del territorio de la Comunidad Autónoma. En el año 2011, desde este servicio se atendieron 4.240 llamadas (significando un descenso en relación al año 2010 del 6,7%).

Desde los servicios de guardia permanente del IAM, que actúan por derivación del teléfono 24 horas u otros organismos, se atendieron en 2011 un total de 1.596 mujeres frente a las 1.528 del año anterior. El 88,3% de las mujeres fueron atendidas desde el turno de guardia permanente de atención jurídica y el 11,6% restante, en el turno de guardia de atención social<sup>48</sup>. Ambos servicios permiten la atención de forma presencial a mujeres que han sufrido algún tipo de violencia y, en los casos necesarios, se ofrece alojamiento de urgencia así como cualquier otro tipo de gestiones precisas para su atención.

En 2011, 169 mujeres y 177 menores fueron alojados en la red de centros para la atención a mujeres víctimas de violencia en Aragón<sup>49</sup> compuesto por los *alojamientos de urgencia* (que suponen el 58% del total de los alojamientos realizados), *alojamientos de acogida* (22,5%) y *alojamientos tutelados* (13,5%)

Los alojamientos de urgencia ofrecen asistencia inmediata a mujeres víctimas de violencia o en riesgo inminente, y acogen asimismo sus hijos/as. Ofrecen protección, orientación y derivación a los recursos necesarios en función de sus necesidades. En la actualidad, los 4 alojamientos de urgencia de titularidad y cobertura autonómica en Aragón permiten una capacidad de alojamiento para 12 mujeres y 16 menores, en los cuales se atendieron a lo largo del año un total de 98 mujeres (el 61,2% extranjeras) y 105 menores.

Por su parte los alojamientos de acogida, de carácter temporal, ofrecen a las mujeres víctimas de violencia y sus hijos/as programas de apoyo emocional e intervención psicológica, social, jurídica y laboral. Aragón, según datos a 31 de diciembre de 2011, cuenta con una capacidad para 32 unidades familiares con hasta 53 menores, pudiendo llegar a alojar en casos de necesidad a 40-50 mujeres compartiendo habitación si algunas de ellas no tuvieran hijos. Tomando como referencia este periodo, en la Comunidad autónoma se atendieron a través de este servicio 38 mujeres (65,7% extranjeras) y 47 menores.

Complementario a estos servicios se dispone de alojamientos tutelados que ofrecen un servicio a modo de hogar funcional y temporal, en el que conviven una o varias unidades familiares compuestas por mujeres víctimas de violencia junto con sus hijos/as. En estos casos no requieren en su totalidad del tratamiento especializado

---

<sup>48</sup> Se debe tener en cuenta que algunas mujeres son destinatarias de las dos modalidades de intervención.

<sup>49</sup> Los datos de 2010 reflejan una atención a 219 mujeres y 214 menores

prestado por las casas de acogida pero sí necesitan un alojamiento transitorio. En 2011 en Aragón se atendieron a través de este servicio a un total de 23 mujeres y 21 menores que dependían de ellas.

En cuanto a prestaciones sociales de carácter económico, la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, en su artículo 27, y el Real Decreto 1452/2005, de 2 de diciembre, que lo desarrolla, establece en su artículo 27 el derecho a percibir una ayuda económica a las mujeres víctimas de violencia de género que se sitúen en un determinado nivel de renta y tengan especiales dificultades para obtener un empleo debido a su edad, falta de preparación general o especializada y circunstancias sociales, con el fin de facilitar su integración social.

En Aragón, el procedimiento administrativo para la concesión de estas ayudas queda regulado por la Orden de 26 de junio de 2006, del Departamento de Servicios Sociales y Familia. Durante el año 2011 se solicitaron un total de 25 *ayudas económicas para la inserción social de mujeres víctimas de violencia de género* (frente a las 16 del año anterior), de las cuales se concedieron el 88% por un importe global de 138.026,47€ (suponiendo un incremento del 58,8% en relación al año anterior).

Finalmente y también desde el IAM se ofrece un *servicio de atención psicológica a hombres con problemas de control y violencia en el hogar*, con objeto de proporcionarles las suficientes habilidades personales como para posibilitar que resuelvan sus conflictos de manera no violenta. En el año 2011, en Aragón se atendió a un total de 62 hombres, frente a los 65 del año anterior.

Como conclusión a estos datos, se desprende un *incremento general en la atención de todos los servicios*, bien por aumento de la problemática o bien por aumento de la sensibilización y concienciación. A continuación se recogen necesidades de mejora en el Sistema detectadas en el II Plan Integral para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres en Aragón 2009-2012:

- Por una parte, se continúan detectando importantes carencias de información en la población general en cuanto a cómo actuar ante una situación de maltrato. También se considera prioritario dotar a los profesionales de otros ámbitos de herramientas que unifiquen los criterios de detección activa, así como aumentar su formación en los procesos de atención a las mujeres víctimas de violencia.
- En relación a la red de alojamientos creada, es preciso garantizar la disponibilidad de plazas así como el establecimiento de una normativa que regule el acceso, la composición y las funciones de estos centros.
- En cuanto al sistema de prestaciones económicas, el número de ayudas para la inserción social de mujeres víctimas de violencia es muy residual. Se atribuye como causa que el informe de empleabilidad necesario para la concesión de esta ayuda no incorpora aspectos sociales, siendo éstos determinantes en la situación de las víctimas.

- Otras medidas que contribuyen a garantizar el retorno a una vida independiente y normalizada como respuesta integral de todos los operadores son, por una parte, la necesidad de crear y facilitar el acceso a una reserva de viviendas protegidas en régimen de arrendamiento; y por otra, la necesidad de trabajar en la sensibilización empresarial para favorecer la contratación de mujeres víctimas de violencia, ampliando el número de convenios firmados entre empresas e IAM.

### **5.4.1.3. Necesidades de convivencia adecuada en el ámbito de la relación paterno-filial**

En el marco de las relaciones padres-hijos se crean, en ocasiones, escenarios de especial dificultad, bien por una actitud o actuación inadecuada de los adultos versus los menores (dando lugar a situaciones de riesgo, desprotección o maltrato) o viceversa; bien por factores externos –económicos, laborales, de salud...- que repercuten en la familia hasta el punto de impedir o dificultar el normal desarrollo de la convivencia, precisando la búsqueda de soluciones alternativas a la misma.

En Aragón, la atención a las necesidades de la infancia y adolescencia se articula a través de un entramado de *medidas administrativas* (derivadas de la Ley 12/2001, de 2 de julio, de Infancia y Adolescencia en Aragón y del Decreto 190/2008<sup>50</sup> *en cuanto a su acción protectora*); y *medidas judiciales* (derivadas de la Ley 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, *en cuanto a su atención a menores en conflicto social*).

#### **Acción Protectora**

La intervención de los poderes públicos en este ámbito prima la protección del menor y la promoción y desarrollo de sus derechos, según se desprende de la Ley 12/2001, siendo por parte del Gobierno de Aragón el Instituto Aragonés de Servicios Sociales a través del Servicio de Prevención y Protección a la Infancia y Adolescencia y su ejecución de Medidas (a partir de ahora Servicio de Prevención y Protección) el máximo responsable en la atención de las necesidades de los menores<sup>51</sup>, a través prioritariamente de apoyos preventivos previos a cualquier otra medida que se deba adoptar.

El cumplimiento de las medidas de protección se hace efectivo a través de diversos servicios (contemplados en el Catálogo aprobado mediante Decreto 143/2011), integrados en una serie de Programas generales que ordenan la actuación de la Administración:

- Desde los servicios sociales generales, la intervención se efectúa mediante programas de intervención familiar (que incluyen la prevención genérica; la preservación familiar –con y sin declaración de riesgo-; y la reinserción familiar).

---

<sup>50</sup> Decreto 190/2008, de 7 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de medidas de protección de menores en situación de riesgo o desamparo.

<sup>51</sup> Art.21.2 Ley 12/2001, de 2 de julio, de la infancia y la adolescencia en Aragón



- Desde el Servicio especializado de prevención y protección, los programas que atienden las situaciones de desprotección son el de separación provisional y reunificación familiar; el de separación definitiva; y el de separación definitiva para la autonomía personal y emancipación.

Entre las medidas que forman parte de la acción protectora se encuentran: las declaraciones de riesgo y desamparo; la promoción del nombramiento de tutor; la tutela; la guarda; el acogimiento (familiar o residencial); la adopción; las actuaciones para asunción de autonomía personal (emancipación); y las actuaciones con menores de 14 años infractores. Todas ellas se concretan en servicios específicos.

En Aragón, a 31 de diciembre de 2011, 1.159 menores estuvieron bajo la *acción protectora* de la Comunidad autónoma, siendo la distribución de esta acción protectora la siguiente: el 43,8% contaron con medidas de apoyo a la familia, el 35,7% fueron menores en situación de desamparo, el 3,3% estuvieron en guarda, casi en el mismo porcentaje (3%) se encontraron los menores del programa de emancipación personal, un 2,4% estuvieron en acogida sin medida y un 11,8% de los expedientes abiertos estuvieron en proceso de valoración.

Para llevar a cabo esta acción protectora, el Servicio de prevención y protección se articula en diversos servicios, entre los que se encuentran el de *Valoración y diagnóstico de situaciones de desprotección y maltrato de menores* (donde se valoran las situaciones de maltrato y se determinan las medidas a aplicar); el *Servicio de atención a menores en situación de riesgo o desprotección* (que desarrolla los Programas descritos anteriormente); y el *Servicio de atención telefónica continuada 24 horas para menores*. En cuanto a éste último, la atención telefónica se realiza por los propios profesionales del Servicio de prevención y protección (en horario de 8 de la mañana a 8 de la tarde desde la unidad de recepción; y en horario nocturno por parte de los mismos profesionales organizados en turno de guardia. Al igual que sucede con el servicio de atención telefónica continuada para mujeres víctimas de violencia, su objeto es informar y articular la atención protectora en situaciones de emergencia).

Una intervención específica en el ámbito de la prevención y protección de menores se desarrolla con la *población de origen extranjero*. Por una parte, a través del *Servicio de acogimiento familiar temporal de menores extranjeros* (según cifras del año 2011, 65 menores extranjeros fueron acogidos en Aragón. El 67,7% fue por motivo de estudios; el 32,3% fue por vacaciones individuales; y no se realizaron acogimientos por motivos de salud. A este respecto, el volumen de nuevas solicitudes de acogimiento ha experimentado un descenso en relación al año anterior, pasando de 57 a 44). Y por otra parte, a través de la acción protectora sobre menores no acompañados (mediante los mismos programas y servicios de protección creados para la atención de los menores autóctonos, aunque con las especificidades propias de su situación administrativa y de falta de red familiar). Según datos de los informes de intervención de los últimos tres años, el número total de menores extranjeros no acompañados atendidos en Aragón ha ido en descenso, pasando de los 204 menores en 2009, a 167 en 2010, y a 92 en el año 2011. En cuanto a éstos últimos, la Comisión Europea presentó en junio de 2009<sup>52</sup> la futura evolución de la estrategia de la Unión Europea sobre los derechos de la infancia y anunció un Plan de acción sobre los menores no acompañados 2010-2014 que combinaría medidas de prevención,

---

<sup>52</sup> COM(2009) 262

protección y ayuda al retorno, siendo necesario para ello un enfoque común de la Unión Europea. En el mismo documento, la Comisión se comprometió a informar de la aplicación del Plan a mediados del año 2012, pudiendo proponer una revisión del mismo o medidas adicionales.

Al margen de todas las cifras que en cuanto a gestión de las medidas de protección previstas en la Ley se puedan analizar y que constan en el reciente diagnóstico del Plan Integral de Infancia y Adolescencia de Aragón 2010-2014, éste plantea una serie de dificultades sociales y familiares sobre las que se debe incidir para mejorar tanto la calidad de la convivencia como la respuesta que los poderes públicos dan a estas necesidades:

Por un lado, existe una preocupación creciente por los conflictos producidos en el seno de las familias y la falta de habilidades de los padres o cuidadores para afrontar determinados aspectos educativos: establecimiento de límites, falta de autoridad, normas y comunicación en las familias, falta de seguridad en el modelo educativo familiar o poco tiempo dedicado a los hijos. A este respecto, se identifica como necesidad el aumento de programas preventivos de educación familiar, a través de los cuales puedan reforzarse esas habilidades parentales. Esta necesidad es prioritaria en aquellas familias en las que se detecta desatención hacia los menores, dando lugar a situaciones de riesgo. Por ello, se debe reforzar la intervención a través de programas de prevención genérica, de preservación familiar, programas de apoyo a las familias y programas de orientación y mediación familiar.

En cuanto a estos recursos preventivos, se identifican diferencias entre el medio rural y el urbano, constatando la necesidad de mayor dotación de recursos humanos en el medio rural para mejorar la calidad de la atención. Asimismo, se considera importante incrementar y dar estabilidad al conjunto de profesionales que realizan intervención con las familias. Por ello se plantea el refuerzo a los servicios sociales generales desde el Servicio de prevención y protección, facilitando la accesibilidad a las familias, especialmente las que ofrecen mayor oposición a la intervención y, por tanto, haciendo más efectiva la actuación preventiva. También ello permitiría asegurar una línea de intervención continuada en aquellos casos en que finalmente se declarara la existencia de una situación de desprotección, o en aquellos cuyo perfil de necesidad no se ajusta muy claramente a la delimitación de competencias administrativas actuales.

Por otra parte, las casuísticas y los perfiles de los niños en situación de desprotección son muy diversas, por lo que se requieren intervenciones más específicas y, por tanto, un aumento y diversificación en la actual red de centros de protección así como en las actuaciones que se llevan a cabo. La tipología de centros de protección o *servicios de alojamiento* se determina en función de su objetivo (para observación y acogida de urgencia; de acción educativa; para preparación del acogimiento familiar; para la autonomía personal; y para menores con necesidades especiales). Todos ellos vienen recogidos en el Catálogo de Servicios Sociales aprobado por el Decreto 143/2011, que determina la naturaleza esencial de su prestación.

En cuanto a los Centros de observación y acogida, los profesionales plantean la necesidad de evitar la coexistencia en un mismo centro de menores que han vivido una situación de maltrato, de aquellos que presentan conductas de riesgo. Y en cuanto a aquellos casos en que los menores presentan necesidades especiales (por discapacidad, dependencia o problemas de salud mental), se considera que existe falta de recursos específicos.

Por otra parte, existen formas de desprotección infantil vinculadas a situaciones de violencia de género en el seno familiar que requieren una intervención específica. En estos casos se aprecia la necesidad de realizar una actuación conjunta desde los servicios de protección a la mujer y a la infancia.

Finalmente y en cuanto a la intervención con menores extranjeros no acompañados, es imprescindible potenciar la coordinación con los países de origen para obtención de documentación y para facilitar los procesos de reagrupación familiar.

Otro tipo de actuaciones llevadas a cabo desde el Servicio de prevención y protección con objeto de promover y desarrollar los derechos de los niños responden a la necesidad de garantizar un entorno de convivencia alternativo a la propia familia cuando ésta no es posible o se considera inadecuada, a través de la promoción de la guarda, la tutela y la adopción. En este sentido y además de los servicios citados anteriormente, desde el servicio de promoción y protección se gestionan diversos servicios que conforman el procedimiento administrativo a seguir antes del procedimiento judicial que otorga la adopción (en los casos que proceda): los servicios de valoración de idoneidad para la adopción y los acogimientos familiares (la obtención de la idoneidad por parte de los solicitantes de adopción o acogimiento es requisito indispensable dentro del procedimiento y para la continuación del mismo, aunque no garantice su efectividad final); el servicio de formación para la adopción (que forma parte del mismo procedimiento anterior y es común a los solicitantes de adopción nacional e internacional).

Según datos del servicio, y tal y como ya se ha indicado en el apartado de "necesidades de acceso", en el año 2011 se llevaron a cabo 19 cursos de formación en los que participaron 132 familias, frente a los 18 cursos del año anterior en los que participaron 154 familias. Así, se observa un decrecimiento del 14,2% en el número de participantes); el *servicio de acogimiento familiar no preadoptivo de menores* (tanto para los menores sujetos a guarda como a tutela); el *servicio de apoyo a la adopción internacional*; el *servicio de atención postadoptiva* (que ofrece un seguimiento del proceso de adopción para apoyar en dificultades en los procesos de adaptación y/o convivencia); y el *servicio de emancipación de jóvenes procedentes de una situación de desprotección* (dirigido a jóvenes entre 16 y 21 años, tutelados y ex tutelados por el IASS que precisan acompañamiento educativo para favorecer y asegurar su proceso personal de integración y normalización social y laboral).

Según datos a 31 de diciembre de 2011 de la Memoria de este Servicio, de los 414 menores tutelados por apreciarse situación de desamparo, el 52'5% de las tutelas se realizaron en acogimiento familiar y el 47'5% en acogimiento residencial (a través de los diferentes servicios de alojamiento de que se dispone). Cuanto a las guardas (en Aragón había 38 menores en Guarda en fecha 31 de diciembre), el 71% se ejercieron mediante acogimiento residencial y el 29% mediante acogimiento familiar (en el caso de las guardas, los padres o quienes ejercen la autoridad familiar deben consentir en el acogimiento familiar. En caso contrario, el acogimiento será de tipo residencial o deberá ser acordado por el Juez)<sup>53</sup>.

Con respecto a las adopciones en Aragón en el año 2011, en el apartado de "necesidades de acceso" ya se ha reflejado la tendencia descendiente iniciada en el

---

<sup>53</sup> Art. 73 Ley 12/2001, de 2 de julio, de la infancia y la adolescencia en Aragón

año 2010 que presenta un 13% menos de solicitudes que el año 2009. De estas solicitudes, el 56,2% correspondieron a adopción nacional, cifra casi invariable con respecto al año 2010.

En relación al ejercicio de la guarda, la tutela y la adopción, el análisis de necesidades llevado a cabo en el Plan Integral de Infancia y Adolescencia detecta un déficit en el número de familias acogedoras precisas para dar respuesta a todas las situaciones susceptibles de ser atendidas mediante acogimiento familiar, especialmente en el caso de menores a partir de 6 años o con alguna dificultad (discapacidad, enfermedad...). Asimismo, se considera prioritario reforzar la formación y seguimiento de estas familias, profesionalizando el perfil de las mismas.

Por otra parte, se plantea la necesidad de impulsar el servicio de atención post-adoptiva, tanto para el trabajo formativo y de autoayuda con grupos de padres adoptivos, como para la atención específica de las dificultades en la edad adolescente de los menores adoptados –ofreciendo apoyo educativo y psicológico en momentos de crisis-.

### **Atención al conflicto social**

Un último apartado de análisis de las necesidades de convivencia adecuada en el marco de las relaciones paterno-filiales lo constituyen los *conflictos familiares durante la etapa adolescente* de los menores, especialmente cuando éstos mantienen conductas violentas, de riesgo, o cometen alguna infracción penal (en este último caso, la Ley Orgánica 5/2000 fijó la edad mínima para exigir esa responsabilidad en los 14 años, por lo que existe un *Servicio* específico de *Intervención con infractores menores de 14 años en el ámbito de protección* en el que, en colaboración con la familia, se busca implicar al entorno comunitario en la educación del menor).

Como se ha dicho anteriormente, también el *cumplimiento de las medidas de responsabilidad penal* se hace efectivo a través de *diversos servicios* (contemplados en el Catálogo aprobado mediante Decreto 143/2011), *integrados en una serie de programas generales* (los denominados programas de ámbito extrajudicial para menores de 14 años infractores; el programa de procedimiento extrajudicial de mediación y reparación; los servicios para ejecución de medidas de medio abierto; y los servicios para el cumplimiento de medidas de internamiento).

Los últimos datos del INE sobre menores condenados por edad y sexo, indican que en el año 2010 se produjeron en Aragón 422 condenas judiciales a menores de 14 a 17 años, un 4,4% más que el año anterior, siendo el 81,7% de ellos hombres y el 18,3% mujeres. Atendiendo a la nacionalidad, el 74,7% de las infracciones penales en Aragón fueron cometidas por menores españoles (frente al 63,4% del año anterior), y el 25,3% por menores extranjeros.

En el año 2011, en la Comunidad Autónoma se ejecutaron 1.297 medidas de reforma, un 6% menos que en el año 2010 (cifra que a su vez ya había descendido un 2% en relación al año 2009). De ellas, el 55,6% correspondieron al *servicio de ejecución de medidas judiciales en medio abierto* (frente al 57,1% del año anterior, que habían experimentado un fuerte aumento- 15,6%- en relación al año 2009), el 36,4% fueron medidas de reparación extrajudicial que correspondieron al *servicio de mediación y reparación para menores infractores* (frente al 32,2% del año anterior) y el 7,9%

fueron medidas de privación de libertad (frente al 10,7% del año 2010) que se llevaron a cabo en los distintos *servicios de ejecución de medidas judiciales de internamiento* (en centro terapéutico; en régimen semiabierto; y en régimen cerrado). En cuanto a las medidas de privación de libertad, se mantiene su progresión a la baja iniciada en años anteriores.

Por lo que respecta al análisis de necesidades reflejado en el Plan Integral, los conflictos en la relación padres-hijos presentan una progresión creciente. Como explicación, los profesionales plantean la existencia de déficit en el establecimiento de límites por parte de los adultos hacia los menores; con escaso desarrollo para ambos de habilidades tanto para el afrontamiento de crisis personales, familiares o sociales, como para el afrontamiento de determinados aspectos educativos –falta de autoridad, normas y comunicación–; todo ello junto con la escasez de tiempo que los padres dedican a sus hijos. En contraposición a esto, existe una excesiva oferta de actividades lúdicas que suponen exposición a situaciones de riesgo; y una constante exposición de modelos violentos transmitida especialmente desde los medios de comunicación.

Como resultado, se considera que existen nuevas formas de desprotección a la infancia, como la incapacidad parental para el control de la conducta adolescente o el síndrome de alienación parental; y unas crecientes expectativas negativas por parte de los adolescentes en cuanto a su vida adulta, sus condiciones sociales y laborales. En algunos casos, estos factores desembocan en diversos trastornos por parte de los menores (conductuales, alimenticios, de salud mental), agravando la situación.

Para dar respuesta a esta necesidad de convivencia adecuada en el marco de las relaciones padres-hijos y con objeto de favorecer la permanencia adecuada del menor en su familia y recuperar la convivencia en aquellos casos en que haya sido necesaria una interrupción temporal de la misma, desde el servicio de prevención y protección se apoyó en 2006 la puesta en marcha de un programa de intervención familiar y grupal que potenciara los recursos internos de la familia y ayudara a su movilización en el abordaje de dificultades. Según datos del programa, la progresión de familias atendidas ha ido en aumento constante, pasando de 33 familias atendidas en 2006 a 132 familias en 2011.

Por otra parte y como refleja el análisis de necesidades del Plan Integral, los profesionales plantean diversas intervenciones:

Por una parte y en cuanto al ámbito escolar o formativo, se considera preciso reforzar las intervenciones dirigidas a superar el absentismo y fracaso escolares, así como el abordaje preventivo de conductas de riesgo. Especial atención requiere el desarrollo de programas de formación ocupacional y de itinerarios de inserción socio-laboral que se adapten al perfil de jóvenes que han abandonado el sistema educativo formal y a aquellos que están atendidos en instituciones de reforma. Otra intervención prioritaria se enmarca dentro del fomento de la convivencia escolar, con objeto de superar situaciones de acoso y violencia entre los miembros de la comunidad educativa, especialmente entre iguales. A este respecto, recientemente el Gobierno de Aragón ha aprobado el Decreto 73/2011, de 22 de marzo, por el que se establece la *carta de derechos y deberes* de los miembros de la comunidad educativa y las bases de las normas de convivencia en los centros educativos no universitarios de la Comunidad Autónoma, que éstos deberán adaptar.

Por otra parte, se insiste en la importancia de reforzar las actuaciones preventivas - como la educación de calle y familiar, la intervención terapéutica o los programas de educación para la salud- para atajar situaciones de riesgo; así como posibilitar una participación subvencionada en actividades culturales, artísticas o deportivas que fomenten valores y adquisición de hábitos saludables.

Finalmente y por lo que respecta a la atención de adolescentes que presentan algún trastorno de tipo conductual, alimenticio o de salud mental, se plantea la necesidad de incorporar en los Centros de Observación y Acogida una Unidad provincial específica en Salud Mental; así como un mayor desarrollo de la red de servicios en relación a: Unidades de Salud Mental Infanto-Juvenil; Centros de Día; Unidades psiquiatría infantil y de ingreso en los hospitales provinciales; y recursos residenciales, laborales y de apoyo a la familia.

#### **5.4.1.4. Necesidades de convivencia adecuada en el ámbito del cuidado a personas mayores, discapacitadas o dependientes de la unidad familiar**

*Léase apartado "Análisis de las necesidades derivadas de la autonomía personal" (páginas 16 y ss).*

BORRADOR

## **5.2. ANALISIS DEL SISTEMA DE SERVICIOS SOCIALES**

Este nivel de análisis se centra en los elementos que configuran el Sistema de Servicios Sociales y tiene por objeto completar el análisis de situación con una visión de la estructura que lo conforma.

La Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón, como norma central que regula la acción social en la Comunidad autónoma, establece la ordenación, organización y desarrollo del Sistema Público de Servicios Sociales de Aragón, los principios rectores que rigen el sistema; así como su estructura funcional, territorial y orgánica.

La Ley adecua el sistema de servicios sociales a la nueva realidad social, territorial e institucional existente en la Comunidad autónoma, al tiempo que recoge aquellos elementos de la anterior ordenación que mantienen su vigencia.

De este modo el texto legal define el *Sistema Público de Servicios Sociales* como el integrado por el conjunto de recursos, prestaciones, planes, programas, proyectos, equipamientos y equipos técnicos, de titularidad pública y privada, destinados a la atención social de la población, ya sean de titularidad de la Comunidad Autónoma de Aragón, de las entidades locales o de otras Administraciones, y define como *responsabilidad pública* los que las Administraciones públicas provean a través de las entidades de iniciativa social o mercantil, de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico.

La Ley establece un nuevo marco de relación entre lo público y lo privado, delimitando las prestaciones y servicios que se ofrecen desde las Administraciones públicas mediante gestión directa. Estos son los servicios de información, gestión, evaluación, valoración, orientación y diagnóstico, tanto básico como especializado, así como la gestión de las prestaciones económicas previstas en el Catálogo, los servicios de adopción nacional e internacional, la adopción de medidas de internamiento no voluntario, la planificación estratégica, la inspección, el registro de entidades, centros y servicios sociales y todas aquellas actuaciones que supongan ejercicio de autoridad.

En la Ley se incorporan los principios rectores por los que ha de regirse el sistema de servicios sociales y que constituyen el fundamento de la política en materia de servicios sociales. Recoge, entre otros, el principio de universalidad, integración en el entorno, atención personalizada y continuada, descentralización, transversalidad, calidad, participación ciudadana, coordinación y cooperación.

Además, introduce elementos nuevos que articulan la acción en torno a la atención de las personas y sus necesidades sociales, lo que supone un cambio significativo como elemento organizador del sistema. Reconoce el acceso a los servicios sociales como un derecho de ciudadanía e incorpora nuevas demandas sociales en su ámbito de actuación.

Dada la variedad de componentes, tanto a nivel organizativo como funcional, que convergen en el sistema de servicios sociales resulta un complejo sistema que es preciso ordenar, organizar y desarrollar, estableciendo mecanismos de coordinación y de trabajo en red entre los distintos agentes que intervienen en el mismo.

Desde el punto de vista organizativo el Sistema Público de Servicios Sociales se configura como una organización descentralizada en el ámbito local.

La intervención de varias Administraciones públicas, según su nivel de competencia y responsabilidad, hace necesaria la colaboración y coordinación entre los distintos ámbitos competenciales, sin menoscabo de la autonomía que corresponde a cada una de las Administraciones.

Asimismo, la creciente demanda de la ciudadanía en la prestación de servicios impulsa a los poderes públicos a complementar los servicios que se ofrecen desde el Sistema Público con otros de gestión privada, bajo la responsabilidad de la Administración pública.

Desde el punto de vista funcional el sistema se organiza en dos niveles, general y especializado, que actúan de manera integrada y complementaria.

Los servicios sociales generales se caracterizan por su carácter polivalente y comunitario, constituyen el primer nivel de atención del Sistema Público de Servicios Sociales y ofrecen a la ciudadanía, desde su ámbito natural de convivencia, la gestión de prestaciones básicas.

El segundo nivel, de carácter especializado, se organiza atendiendo a la tipología de las necesidades y su actividad se dirige hacia determinados sectores de población que por sus condiciones o circunstancias requieren una especialización técnica.

**En la organización actual del Sistema no se puede atribuir a las corporaciones locales únicamente la prestación de los servicios sociales generales, ya que a menudo desarrollan también servicios sociales especializados. Por tanto, en un mismo ámbito territorial pueden intervenir compartiendo protagonismo varias Administraciones, lo que dificulta a la ciudadanía la identificación de los responsables públicos obligados a prestar los servicios.**

Los poderes públicos están obligados a garantizar la cohesión territorial y la igualdad de acceso de todos los ciudadanos y ciudadanas a los servicios y recursos a través de una red que organizativamente es compleja, en la que intervienen distintas Administraciones en el ámbito de sus competencias y en la que participa la iniciativa privada como proveedora de servicios. Esta organización, por tanto, exige fijar instrumentos de evaluación y mejora que permitan introducir ajustes necesarios en un Sistema en continua evolución.

En este sentido la Ley 5/2009 incorpora en el Título VII la calidad de los servicios sociales como un derecho de las personas usuarias del Sistema y como un objetivo prioritario del Sistema Público de Servicios Sociales.

La responsabilidad pública va más allá de la mera provisión de servicios, ya que estos se deben prestar bajo unos estándares de calidad atendiendo a criterios de efectividad, eficacia y eficiencia.

El texto que a continuación se presenta aborda, desde una perspectiva cualitativa, distintos aspectos del funcionamiento interno del Sistema, organizándose para facilitar su exposición en cuatro bloques:

En primer lugar se analiza la organización del Sistema a nivel de Administración autonómica, Administración local y de participación de la iniciativa privada.

Un segundo bloque destaca, desde la visión de los propios técnicos y de la sociedad civil, las potencialidades y dificultades del Sistema para atender a la ciudadanía y dar



respuesta a sus necesidades sociales, desde una perspectiva de funcionamiento y coordinación del Sistema.

Para ello, se han analizado reflexiones y propuestas de mejora recogidas a través de los procesos de participación que se han desarrollado en los diagnósticos de situación de planes sectoriales y otros estudios recientes disponibles en el Departamento; Plan Integral para la Convivencia Intercultural en Aragón 2008-2011, que actualmente se encuentra en proceso de evaluación como fase previa para la elaboración de un nuevo Plan; II Plan Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres en Aragón 2009-2012; Plan Integral de Infancia y Adolescencia de Aragón 2010-2014; Estudio de necesidades sociales y planificación de recursos de atención social para las personas en situación de dependencia en Aragón 2010-2015; Diagnóstico para una estrategia de inclusión social, Plan Estratégico de Juventud 2012-2015 cuya elaboración se está llevando a cabo mediante un proceso de participación. Asimismo se analizan los puntos fuertes y débiles de los cauces establecidos de participación y trabajo en red del Sistema Público de Servicios Sociales de Aragón según la visión aportada por las diferentes Jefaturas de Servicio del anterior Departamento de Servicios Sociales y Familia y su participación en los mismos.

Se describe igualmente la situación actual de los sistemas y criterios de calidad en servicios sociales, así como su perspectiva de evolución. En este apartado se tiene en cuenta igualmente el análisis de los sistemas de información, puesto que la información o conocimiento es esencial en los procesos de mejora de gestión y en la toma de decisiones.

Por último se refleja la accesibilidad del ciudadano/a al sistema de servicios sociales.

Finalmente y a modo de conclusión, con el conjunto de la información contenida en los diversos bloques se ha elaborado un diagnóstico DAFO. Este análisis no tiene la pretensión de ser un estudio detallado del funcionamiento interno de la organización, sino únicamente hacer visibles aquellos aspectos positivos o negativos detectados a través de fuentes secundarias o a través de la información facilitada por técnicos del Departamento.

### **5.2.1. Organización Y Funcionamiento**

La competencia en materia de servicios sociales se ha afrontado por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma desde distintos Departamentos y con diferente denominación. Esta indeterminación refleja la propia historia de los servicios sociales.

El escenario en el que se sitúa su desarrollo viene dado por el reconocimiento que se hace en la Constitución del propio Estado, como un Estado social y democrático de derecho, instando a los poderes públicos a promover la intervención activa para hacer efectivos los principios rectores de la política social y económica.

La Constitución no recoge un modelo único de servicios sociales y posibilita que las Comunidades autónomas asuman la asistencia o acción social como competencia exclusiva, si así se regula en los correspondientes Estatutos de Autonomía (art. 148.2.20).

Por tanto son las comunidades autónomas, al asumir esta competencia exclusiva a través de su potestad legislativa y reglamentaria, las que definen este modelo en su ámbito territorial, si bien existen rasgos comunes en todos los sistemas.

Aragón recogió en su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, la competencia en materia de asistencia y bienestar social, que se amplía de manera significativa con las reformas del Estatuto, aprobadas por Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre y Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril.

En el transcurso de estos años la Comunidad autónoma ha ido desarrollando dentro del marco jurídico establecido por la Ley 4/1987, de 25 de marzo, de Ordenación de la Acción Social un Sistema Público de Servicios Sociales propio. Recientemente, los cambios en la realidad social, territorial e institucional de la Comunidad autónoma han llevado a la aprobación de un nuevo marco legal, la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón, que define las bases actuales del Sistema Público de Servicios Sociales.

El bienestar social, la acción social o los servicios sociales suponen distintas perspectivas desde las que se ha acometido la actuación del sistema de servicios sociales en estos años. Este Sistema representa un pilar fundamental del Estado de bienestar junto con el sistema público de salud, el educativo y el sistema de pensiones. Sin embargo, a diferencia de los anteriores, el sistema de servicios sociales ha tenido un menor desarrollo, en parte, debido a que el derecho universal de acceso a los servicios sociales no se ha hecho efectivo como derecho subjetivo hasta la aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia.

Hasta ese momento los servicios sociales, aún dirigiéndose a toda la población, atendían principalmente las demandas de colectivos vulnerables y era considerado por la población como un sistema dirigido a grupos minoritarios. Sin embargo, la Ley 39/2006 ha desarrollado el derecho universal de acceso a los servicios sociales y ha ampliado la demanda de estos servicios a otros segmentos de población. Progresión que se ha visto reflejada en el incremento del gasto en esta materia.

La Ley 39/2006 ha supuesto un punto de inflexión en el sistema de servicios sociales, recogándose en la legislación autonómica posterior los principales elementos de este cambio: acceso universal a los servicios sociales como derecho subjetivo, principios rectores, derechos y deberes de los usuarios, catálogo de servicios, organización, competencias, financiación, calidad, participación, etc; que suponen un avance cualitativo en el Sistema Público de Servicios Sociales.

En su objeto de actuación el sistema de servicios sociales no se limita únicamente a la asistencia; su acción se prolonga a la prevención y la promoción, teniendo como objetivo tanto la satisfacción de necesidades básicas del individuo como la mejora de condiciones en el ámbito relacional.

Estas características, que se muestran como señas de identidad, se enmarcan además en una compleja organización.

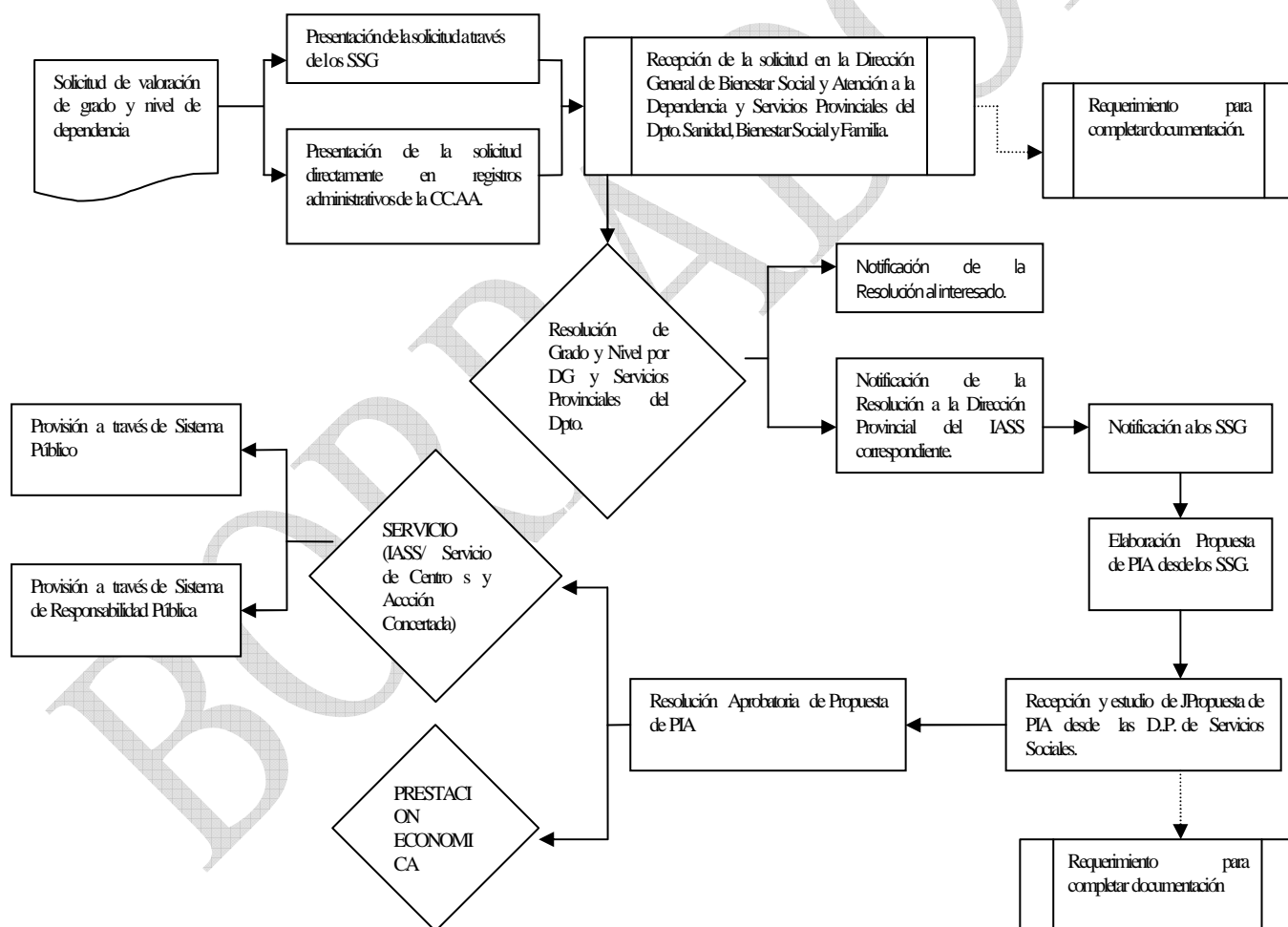
### **5.2.1.1. La Administración Autonómica**

Actualmente y tras la aprobación primero del Decreto 156/2011, de 25 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se desarrolla la estructura básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, y posteriormente del Decreto 337/2011, de 6 de octubre, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de

Sanidad, Bienestar Social y Familia, la organización resultante adquiere una nueva configuración.

Por otra parte, el derecho a recibir una atención integral, según recoge la Ley de servicios sociales, conlleva frecuentemente no solo la intervención de distintas Administraciones, si no la actuación dentro de un mismo ámbito competencial de distintos órganos directivos, representando para los ciudadanos un complicado entramado administrativo.

A modo de ejemplo ilustrativo se ha tomado el procedimiento del reconocimiento de derecho de atención a la dependencia, en el que intervienen distintas Administraciones en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, así como diferentes órganos de gestión dependientes del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia:



### **5.2.1.2. La Administración Local**

El Sistema Público de Servicios Sociales que emana de la Ley 5/2009 necesariamente contempla como ámbito competencial la consolidación del nivel comarcal en nuestra Comunidad autónoma<sup>54</sup>.

De este modo la nueva ordenación, en su art. 47, atribuye a las comarcas, entre otras, competencias en materia de servicios sociales para la gestión y coordinación de las políticas relativas a los servicios, prestaciones y actuaciones de la Comunidad Autónoma, así como la gestión y coordinación de los recursos sociales propios.

Asimismo, dada la estructura funcional en la que se organiza el Sistema Público de Servicios Sociales y su respectivo marco competencial, los servicios sociales generales por su carácter comunitario y de atención básica sitúan su actuación en el entorno más próximo al ciudadano y, por tanto, en el ámbito competencial de las comarcas.

No obstante, la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón como norma central que regula la acción social en la Comunidad autónoma, establece aspectos básicos de la organización funcional y territorial del Sistema Público de Servicios Sociales.

La Ley determina que la distribución de competencias entre las diversas Administraciones públicas que actúan en el territorio debe estar presidida por los principios de descentralización, de economía y eficacia, y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos/as.

Territorialmente establece que los municipios pertenecientes a cada delimitación comarcal configuran un área básica en la que habrá al menos un Centro de servicios sociales (CSS), correspondiendo su gestión a la comarca respectiva.

De igual modo, los municipios de más de veinte mil habitantes podrán constituir una o más áreas básicas en función del número de habitantes y de las necesidades sociales.

El Centro de servicios sociales es un equipamiento comunitario que constituye la estructura administrativa y técnica de los servicios sociales generales. Está dotado de un equipo multidisciplinar e interdisciplinar integrado por diferentes profesionales y en él se integran los Servicios Sociales de Base (SSB), como unidades de trabajo social que prestan atención directa en todos los municipios que comprende su ámbito.

Por lo que respecta a la organización y funcionamiento de los centros de servicios sociales está pendiente la aprobación de un Decreto que los regule. De esta manera se establecerán unas condiciones básicas y homogéneas a todo el territorio, configurando elementos comunes a todos los sistemas de servicios sociales en el ámbito local que se integran en el sistema de servicios sociales regulado por la Ley 5/2009.

La estructura territorial de Aragón, con treinta y dos comarcas constituidas, cinco mancomunidades que componen la D.C. de Zaragoza y cuatro municipios de más de 20.000 habitantes, generan un entramado de relaciones organizativas y funcionales que hace necesario el trabajo en red y la coordinación interadministrativa, de manera que la ciudadanía se sitúe en el centro de toda la acción pública.

---

<sup>54</sup> Ley 10/1993 de Comarcalización de Aragón, Ley 23/2001 de Medidas de Comarcalización, Decreto 4/2005 y del posterior Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón.

### **5.2.1.3. Iniciativa privada**

La nueva regulación recoge en su articulado la relación público-privada como una esfera más de respuesta a las necesidades sociales. Esta apertura de provisión de servicios a través de la iniciativa privada mercantil en otros sistemas no es novedosa, tiene una larga experiencia en otros ámbitos como la salud o la educación. Sin embargo, en servicios sociales esta incorporación es reciente.

La Ley 5/2009 incorpora en el Título IX la intervención de la iniciativa privada, social y mercantil, en el sistema de servicios sociales bajo la autorización y normativa establecida por la Comunidad autónoma de Aragón. No obstante y como ya se ha mencionado, se reservan a la gestión directa una serie de prestaciones y servicios que únicamente se pueden proveer desde el Sistema Público de Servicios Sociales.

La creciente demanda de servicios, la personalización de éstos para cubrir necesidades específicas y la flexibilización de la oferta, permiten al sector público en esta relación público-privado la provisión de prestaciones y servicios especializados que de otra manera sería difícil proveer.

En esta línea, se publicaron en diciembre de 2010 y marzo de 2011 sendos acuerdos marco para la contratación de servicios dirigidos a las personas mayores y personas con discapacidad en situación de dependencia, que suponen un importante incremento de la oferta pública (hasta 1.735 plazas para personas mayores y 2.768 plazas, de diversas tipologías, para personas con discapacidad).

Esta oferta, enmarcada en el Sistema de Responsabilidad Pública, resulta novedosa respecto a otras formas de provisión (convenio o concierto de plazas) y es pionera respecto a otras Comunidades autónomas.

A través de esta contratación la Administración autonómica dispondrá de una bolsa de plazas con las que proveer el servicio, pudiendo atender en mayor medida las preferencias de los/as usuarios/as que se encuentren en situación de dependencia y tengan como propuesta en su Plan Individualización de Atención el ingreso en un centro de estas características.

Por otro lado, entre la iniciativa privada hay que tener en cuenta el considerable desarrollo que ha experimentado el tejido asociativo aragonés, generándose un conjunto multiforme (asociaciones, fundaciones, federaciones, redes, etc) que se relaciona con la Administración pública.

Este desarrollo se ha visto reflejado en un incremento del tejido asociativo que, por un lado, abarca mayor provisión de servicios y, por otro, alcanza un mayor protagonismo en la esfera pública.

Existe por tanto en el tercer sector un doble papel: como proveedor de servicios en esferas de intervención donde la actuación pública o el mercado privado es insuficiente; y como agente dinamizador en la construcción de ciudadanía.

Sin embargo en su papel como proveedor de servicios se detectan déficit que hacen necesario un mayor liderazgo público que reordene esta situación, atendiendo a criterios de eficacia, eficiencia, viabilidad y sostenibilidad, en aras de una mayor complementariedad y corresponsabilidad en la relación público-privada.

## 5.2.2. Análisis del Sistema de Servicios Sociales desde los distintos ámbitos Sectoriales

Las reflexiones de mejora en la gestión y coordinación en los distintos ámbitos sectoriales que se presentan a continuación, se han obtenido mediante el volcado de las propuestas llevadas a cabo en los diversos procesos de participación que sirvieron de base para la elaboración de planes sectoriales y otros estudios dentro del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia.

Estas aportaciones se recogieron en grupos o comisiones de trabajo en las que participaron profesionales del Gobierno de Aragón, profesionales en representación de diferentes municipios y comarcas, profesionales del mundo asociativo y de la iniciativa social; así como representantes de las principales organizaciones sindicales y empresariales.

### Plan Estratégico de Juventud 2012-2015

- ▶ Promover la participación de la juventud en su desarrollo integral
- ▶ Favorecer la autonomía personal
- ▶ Superar las desigualdades
- ▶ Mejorar la calidad de vida a través del fomento del empleo y el acceso a la vivienda
- ▶ Aprovechamiento óptimo de los recursos públicos destinados a juventud
- ▶ Coordinación de actividades de instituciones privadas y públicas

### Plan Integral para la Convivencia Intercultural en Aragón 2008-2011

*El Plan se encuentra en fase de Evaluación. Se está iniciando uno nuevo.*

- ▶ Mantener y agilizar la actual Mesa Interadministrativa de MENAS (Menores Extranjeros No Acompañados)
- ▶ Percepción positiva del funcionamiento de las organizaciones no lucrativas y de los servicios sociales generales por parte de los inmigrantes.
- ▶ Adecuar un Protocolo consensuado de actuaciones sobre infravivienda en campaña agrícola.
- ▶ Instar a las administraciones locales a la identificación y tratamiento de las situaciones de infravivienda y sobreocupación.
- ▶ Escasa capacidad de adaptación de las ayudas o recursos a la heterogeneidad de situaciones personales.
- ▶ Colaborar con la Administración General del Estado en los procesos de tramitación y gestión de contingentes.
- ▶ Participar en la Comisión de Seguimiento para la Ordenación de las Migraciones Interiores.
- ▶ Revisar y adecuar la composición de los órganos formales de participación en los distintos ámbitos (educación, salud, consumo, juntas de distrito y bienestar social).
- ▶ Apoyar proyectos de codesarrollo que generen trabajo en red en Aragón y en los países de origen.
- ▶ Impulsar el trabajo en red con la creación de encuentros y debate entre asociaciones de inmigrantes, organizaciones aragonesas que trabajan en los países de origen de la inmigración y ONG para proporcionar información y orientación sobre codesarrollo.

### II Plan Integral para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres en Aragón 2009-2012

- ▶ Reforzar los mecanismos de coordinación existentes. Seguimiento y adecuación de los mismos.
- ▶ Necesidad de herramientas que unifiquen criterios de detección y diagnóstico.
- ▶ Intensificar y consolidar la formación de los profesionales de los diferentes sistemas.
- ▶ Favorecer el tratamiento integral y profesionalizado.

**I Plan Integral  
de Infancia y  
Adolescencia  
de Aragón  
2010-2014**

- ▶ Parcialización de recursos sin complementariedad entre las instituciones.
- ▶ Necesidad de mayor delimitación competencial. Duplicidad de intervenciones entre diferentes sistemas.
- ▶ Falta de comunicación (entre los diferentes sistemas y dentro del mismo sistema).
- ▶ Dificultad de acceso a recursos en el medio rural.
- ▶ Impulsar el trabajo en red.
- ▶ Experiencia y formación técnica de los profesionales.
- ▶ Falta de recursos por un lado, y existencia de múltiples dispositivos sin mejora de las situaciones por otro.
- ▶ Marco legal complejo y falta de guías de trabajo o documentación de apoyo.
- ▶ Lentitud en las respuestas.
- ▶ Poca flexibilidad. Rigidez de los baremos.
- ▶ Sobrecarga de tareas, funciones y competencias en los SSC.
- ▶ Falta de evaluación y rescate de los aspectos positivos.
- ▶ Dificultad del trabajo en equipo, aunque los equipos multiprofesionales permiten un abordaje integral valorado positivamente.
- ▶ Valoración de la gestión administrativa por encima de la gestión técnica. Exceso de trámites.
- ▶ Falta de profesionales y sobrecarga de trabajo en el servicio especializado.
- ▶ Movilidad de los profesionales acrecentada por la interinidad de muchos de ellos.
- ▶ Insuficiente evaluación de los programas.
- ▶ Agilidad de las entidades privadas en la gestión.
- ▶ Incrementar cuantitativamente los servicios actuales.
- ▶ Demanda incontrolada de algunos servicios.
- ▶ Necesidad de dotar a la red de salud mental infanto-juvenil de recursos adecuados y suficientes para el abordaje de las nuevas problemáticas.
- ▶ Se valora positivamente la descentralización de los recursos.
- ▶ Se valora como un factor de dificultad la diferente estructura y distribución territorial de las diversas instituciones.
- ▶ Falta de visión de conjunto del Sistema. Distribución del trabajo en compartimentos estancos con poca comunicación entre ellos.
- ▶ Se considera una oportunidad la nueva red comarcal como apoyo a la Administración Autonómica.
- ▶ Burocratización y rigidez de las estructuras.
- ▶ Deseo de los profesionales de trabajar en equipos multiprofesionales.
- ▶ Visión del sistema de información y formación como una fortaleza.

**Estudio de  
necesidades  
sociales para  
personas en  
situación de  
dependencia  
2010-2015**

- ▶ Mejorar la coordinación interadministrativa entre los servicios locales y autonómicos.
- ▶ Trabajar para el equilibrio en la intensidad de servicios en todo el territorio aragonés. Equidad.
- ▶ Mejorar las actuaciones de información y asesoramiento a usuarios y familiares.
- ▶ Mejorar el apoyo a los cuidadores y asociaciones de afectados y familiares.
- ▶ Mejorar la calidad y redefinir algunos servicios.
- ▶ Impulsar la sensibilización y el compromiso social con la inclusión de las personas con discapacidad / dependientes.
- ▶ Conseguir la equidad entre los servicios rurales y urbanos (aspectos de calidad e intensidad) para mejorar la cohesión social.
- ▶ Incrementar cuantitativamente los servicios actuales.
- ▶ Mejorar los servicios en las zonas rurales.
- ▶ Mejorar la organización y la gestión administrativas.

**Diagnóstico  
para una  
estrategia de  
Inclusión  
social**

- ▶ La exclusión social es un proceso gradual en el que intervienen múltiples factores. Entre estos factores el factor económico y el laboral, sin ser exclusivos, se consideran preponderantes en el binomio exclusión-inclusión.
- ▶ La estrategia de inclusión social debe dirigirse a la población general teniendo en cuenta sus necesidades sociales y por su significatividad, a aquellos grupos en los que convergen con mayor prevalencia factores de exclusión.
- ▶ El aumento de la demanda, consecuencia de la crisis económica, ha puesto de manifiesto los puntos débiles del Sistema ante la presión asistencial, por lo que se propone establecer líneas de actuación que permitan mejorar los mecanismos de accesibilidad y universalidad a los servicios sociales.
- ▶ Igualmente, consecuencia de la crisis, se evidencian nuevos perfiles de vulnerabilidad o exclusión social.
- ▶ Se considera que la estrategia de inclusión social debe descansar sobre una base de intervención comunitaria que mejore la convivencia y favorezca la inclusión social evitando el aislamiento.
- ▶ Se destaca a la persona y sus necesidades como centro a partir del cual se articula el Sistema. Por tanto, los proyectos de inserción han de basarse en una actuación integral y coordinada de los agentes implicados y del conjunto de recursos que se ponen a disposición, que conduzca a una mejora de los procesos de inserción.
- ▶ Se pone en valor la Ley de Servicios Sociales como marco de referencia y se demandan sus normas de desarrollo para hacerla efectiva.
- ▶ Se considera inaplazable una revisión y reorganización de las prestaciones económicas no contributivas, así como el desarrollo de la renta básica.
- ▶ Se señala que las prestaciones deben ir acompañadas y vinculadas a contraprestaciones.
- ▶ Se plantea la necesidad de una garantía de mínimos para trabajar con mayor éxito los itinerarios de inclusión.
- ▶ Se destaca la necesidad de definir el papel de los servicios sociales respecto a otros sistemas de protección, para actuar de manera transversal y coordinada, creando "espacios puente".
- ▶ Se resalta la ocupación como una meta alternativa al empleo, que igualmente ha de formar parte en los criterios de formulación de los "itinerarios inclusivos".
- ▶ Se reconoce la diferencia rural-urbano y se consideran necesarios mecanismos de equilibrio, así como actuaciones específicas atendiendo a las características propias de cada territorio.
- ▶ Se reclama un mayor liderazgo público y la delimitación de las responsabilidades públicas.
- ▶ Se ve como necesario el fomento del trabajo en red como generador del valor añadido que supone el trabajo común y compartido.
- ▶ Se demandan instrumentos que armonicen y mejoren la gestión.
- ▶ Se insta a las administraciones públicas a una mayor evaluación y supervisión de los proyectos y los programas financiados de manera que se puedan establecer medidas y acciones de mejora.
- ▶ Se plantea la necesidad de un mayor conocimiento de los recursos disponibles y de indicadores que permitan un diagnóstico más aproximado a la realidad. Se propone compartir información entre los actores implicados en los procesos de inclusión, el establecimiento de indicadores comunes y el desarrollo de aplicaciones que impliquen una modernización de la gestión.
- ▶ Se propone que el diseño de la estrategia de inclusión social disponga de mecanismos de flexibilidad y adaptación a las circunstancias y realidad del momento.



El contenido expresado a través de las aportaciones vertidas en los distintos análisis sectoriales refleja el conocimiento de las necesidades sociales desde la proximidad de la ciudadanía y de los profesionales que intervienen en el Sistema. Conocimiento que representa, sin duda, un importante acervo que debe guiar los objetivos del Plan Estratégico de Servicios Sociales.

### 5.2.3. Coordinación y trabajo en red

En la búsqueda de la mayor eficacia y consenso en las actuaciones que se llevan a cabo, el sistema de servicios sociales se ha dotado de un entramado de órganos de coordinación, cooperación y participación.

Sin embargo, desde los diagnósticos sectoriales se apunta un déficit en este aspecto. Existen numerosos ámbitos de coordinación, cooperación y participación, pero quizá el resultado no es el óptimo.

Por ello, en los distintos planes sectoriales se propuso la creación de nuevos órganos de coordinación y participación que a continuación se recogen.

Órgano propuesto	Finalidad	Origen de la propuesta	Temporalidad
Crear una <b>Mesa</b> de coordinación entre las administraciones competentes en materia de empleo e inmigración	Proponer medidas contra la contratación irregular	Plan Integral para la Convivencia Intercultural en Aragón 2008-2011	2009-2011
Crear una <b>Mesa</b> de Coordinación entre Administraciones: Estado, Autonómicas y Locales.	Garantizar la coordinación en materia laboral, de seguridad y de acción social	Plan Integral para la Convivencia Intercultural en Aragón 2008-2011	2009-2011
Convocar una <b>Reunión</b> anual de la Mesa de Coordinación sobre alojamiento y temporeroismo.	Planificar la Campaña y evaluar la anterior adecuando el Protocolo de actuaciones sobre infravivienda en campaña agrícola e instar a los Ayuntamientos a la identificación y tratamiento de las situaciones de infravivienda y sobreocupación	Plan Integral para la Convivencia Intercultural en Aragón 2008-2011	2009-2011
Crear el <b>Observatorio</b> Permanente de la Inmigración en Aragón	Sistema de información que detecte los cambios en las tendencias y en las necesidades emergentes	Plan Integral para la Convivencia Intercultural en Aragón 2008-2011	2009-2011

Órgano propuesto	Finalidad	Origen de la propuesta	Temporalidad
Creación de un <b>grupo</b> de trabajo permanente con los medios de comunicación	Velar por el respeto de los derechos y deberes de la infancia y sensibilización de la población	Plan integral de infancia y Adolescencia de Aragón 2010-2014	2011
Creación de una <b>Comisión</b> de Coordinación entre Servicios Sociales Generales y Especializados	Unificación de criterios de actuación	Plan Integral de Infancia y Adolescencia de Aragón 2010-2014	2010
Creación de un órgano de coordinación entre distintos ámbitos en materia de infancia (IASS, Dep. Educación, Cultura y Deporte, Dep. Salud y Consumo, Entidades Sociales)	Facilitar la intervención conjunta	Plan Integral de Infancia y Adolescencia de Aragón 2010-2014	2010
Creación de <b>grupos</b> de trabajo integrados por profesionales de IASS, Dep. Educación, Cultura y Deporte, Dep. Salud y Consumo, Centros de Servicios Sociales, Entidades Sociales	Realizar protocolos e instrumentos técnicos de colaboración	Plan Integral de Infancia y Adolescencia de Aragón 2010-2014	2010-2014
Mantener y agilizar la actual <b>Mesa</b> Interadministrativa de Menores Extranjeros no Acompañados	Promover la atención integral de los menores extranjeros no acompañados	Plan Integral de Infancia y Adolescencia de Aragón 2010-2014	2010-2014
Creación de un Órgano Especializado de Participación en materia de infancia en el Consejo Aragonés de Servicios Sociales previsto por la Ley de Servicios Sociales.	No consta	Plan Integral de Infancia y Adolescencia de Aragón 2010-2014	2011

BORRADOR

<b>Órgano propuesto</b>	<b>Finalidad</b>	<b>Origen de la propuesta</b>	<b>Temporalidad</b>
Creación de un espacio de intercambio anual entre los profesionales que trabajan para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer en Aragón	Compartir experiencias, recursos y buenas prácticas	Plan Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres en Aragón 2009-2012	2010-2012
Creación de una <b>Mesa</b> de trabajo con profesionales del IAM y del Dep. Educación	Confección de una propuesta que facilite la inclusión de la educación para la igualdad entre géneros y la prevención de la violencia en los Planes de Convivencia en los Centros de Educación reglada	Plan Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres en Aragón 2009-2012	2010
Potenciar el funcionamiento del Observatorio de la Violencia en Aragón	Profundizar en el conocimiento de las causas y consecuencias de la violencia para mejorar las fórmulas de intervención	Plan Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres en Aragón 2009-2012	2010-2012
Adecuar la composición de la Comisión Interdepartamental para el seguimiento del Plan Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres en Aragón	Adaptarla a la evolución que han experimentado las competencias de los Departamentos del Gobierno de Aragón	Plan Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres en Aragón 2009-2012	2010
Creación de una Subcomisión Técnica dependiente de la Comisión Interdepartamental para la Inmigración	Órgano de asistencia y apoyo a la Comisión, para impulsar la adecuada coordinación en las políticas públicas sobre inmigración	Plan Integral para la Convivencia Intercultural en Aragón 2008-2011	2009
Reformar la Comisión Interdepartamental para la Inmigración.	No consta	Plan Integral para la Convivencia Intercultural en Aragón 2008-2011	2009
Crear una Comisión de Migraciones dentro de la Comisión Permanente de Acción Social y Juventud del Consejo de Cooperación Comarcal.	No consta	Plan Integral para la Convivencia Intercultural en Aragón 2008-2011	2008
Reformar el Foro para la Inmigración en Aragón.	Adecuación del Foro a la nueva realidad	Plan Integral para la Convivencia Intercultural en Aragón 2008-2011	2008-2009

Generar políticas públicas participadas conlleva la corresponsabilidad de todos los actores potenciando la democracia participativa y el trabajo en red. Los nuevos cauces de participación propuestos, unidos a la necesidad de mejorar los órganos de coordinación, colaboración y participación ya existentes, según se demanda en los diversos planes sectoriales, deberían llevar a todos los agentes implicados tanto en el ámbito de las Administraciones públicas como de la sociedad civil a una reflexión previa sobre los objetivos y la calidad de la participación.

Esta información se recogió a través de las Jefaturas de Servicio que seleccionaron, por su nivel de representación o significatividad, una muestra del total de estas acciones.

De su análisis se extrae que el tipo de coordinación al cual responden los órganos analizados es mayoritariamente interdepartamental dentro del propio Gobierno de Aragón, seguido de la coordinación interadministrativa en sus tres niveles: Administración General del Estado, Administración Autónoma y Administración Local.

Un punto de especial interés es el espacio público-privado al que se dedica, según esta muestra, tanta importancia como a la coordinación interna del Departamento.

Igualmente, la participación de la ciudadanía es posible a través de distintas formas (asociaciones de usuarios, entidades no lucrativas, agentes sociales, etc) en un amplio abanico de órganos de participación.

Entre los *puntos fuertes* se ha destacado la coordinación con otros sistemas (sanitario, educativo, etc) como una cuestión prioritaria; la implicación de distintas administraciones e instituciones en el diseño y ejecución de programas y proyectos; el fomento de la cohesión social; el establecimiento y pertenencia a redes como valor positivo en el desempeño del trabajo; la optimización de recursos que intervienen en un territorio; la coordinación entre los distintos agentes que intervienen; la utilización de nuevas tecnologías que optimizan el tiempo y aumentan la calidad del trabajo y la mejora del conocimiento.

Entre los *puntos débiles* se señalan la dificultad para unificar criterios; la poca visibilidad de sus actuaciones y por tanto desconocimiento de su existencia o labor; la dificultad de coordinación cuando el número de agentes implicados es elevado; la atomización de las entidades sociales que lleva en ocasiones a la competencia entre sí; la falta de mecanismos para el seguimiento de las acciones o propuestas impulsadas; o la falta de implicación de diferentes administraciones en algunos órganos.

En cuanto a su tipología, se han destacado en mayor proporción los órganos de coordinación-participación que corresponden a Consejos y Comisiones. Además de las mencionadas, se señalan otros cauces como grupos de trabajo, observatorios, reuniones técnicas, convenios, acuerdos, foros, mesas o protocolos que responden a los principios rectores de transversalidad, participación ciudadana, coordinación y cooperación.

Estos principios se concretaron en el nuevo marco legal con la creación del Consejo Interadministrativo de Servicios Sociales y el Consejo Aragonés de Servicios Sociales, que fueron constituidos con fecha veintiocho de marzo de dos mil once.

El primero, tiene como objeto mejorar la coordinación entre las distintas administraciones públicas que intervienen en el Sistema de Servicios Sociales.

*Art. 51.2 "Se constituirá un Consejo Interadministrativo de Servicios Sociales como órgano permanente de coordinación interadministrativa entre la Administración de la Comunidad Autónoma y las entidades locales de Aragón"<sup>55</sup>.*

Y el segundo, tiene como finalidad garantizar el derecho a la participación de la sociedad civil a través de las organizaciones sindicales y empresariales, los colegios profesionales, las personas usuarias de los servicios sociales y las entidades de iniciativa social.

*Art. 57.1 "El Consejo Aragonés de Servicios Sociales, adscrito al departamento competente en materia de servicios sociales, constituye el órgano máximo de integración de la participación ciudadana, social e*

---

<sup>55</sup> DECRETO 191/2010, de 19 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo Interadministrativo de Servicios Sociales.

*institucional y de consulta en esta materia de servicios sociales, hallándose adscrito al departamento competente en dicha materia*<sup>56</sup>.

La puesta en funcionamiento de sendos Consejos debería representar la reorganización de los órganos de participación existentes.

## **5.2.4. Un Sistema de Servicios Sociales con Calidad**

La incorporación de la calidad a la gestión pública, como elemento de mejora continua de las prestaciones y servicios que se ofrecen desde la Administración, implica un estilo de gestión de los servicios públicos.

La Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón dedica el Título VII a la calidad de los servicios sociales, que se incorpora como un objetivo prioritario del Sistema Público de Servicios Sociales al constituirse como un derecho de las personas usuarias de los servicios sociales, asignando al Departamento competente en materia de servicios sociales la función de promover criterios y estándares de calidad para las diferentes actividades y prestaciones, así como el establecimiento de mecanismos de evaluación y garantía de dichos criterios.

Con la aprobación mediante Decreto 337/2011 de la estructura del nuevo Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia, la responsabilidad en materia de gestión de la Calidad se asigna a la Dirección General de Calidad y Atención al Usuario, que tiene entre sus cometidos *“Elaborar un plan de calidad y definir estrategias y programas orientados hacia la calidad y la excelencia en la provisión de los servicios y la atención a los usuarios de los Sistemas de Salud y de Servicios Sociales, sin perjuicio de las competencias atribuidas a la Dirección General de la Función Pública y Calidad de los Servicios del Departamento de Hacienda y Administración Pública”*.

En materia de Calidad, ambos sistemas –Sanitario y de Servicios Sociales- se encuentran en claro desequilibrio por cuanto el primero cuenta con una larga trayectoria de trabajo en este campo; y el segundo acaba de reconocer jurídicamente la importancia de la calidad en la gestión de sus servicios y prestaciones. No obstante y muestra de la preocupación que anteriormente a la aprobación de la Ley ya existía por la calidad, en el año 2006 se constituyó un grupo de “buenas prácticas” compuesto por profesionales de centros propios y por profesionales de la gerencia del Instituto Aragonés de Servicios Sociales, con el fin de trasladar aquellas experiencias positivas a la red de centros públicos dependientes del Gobierno de Aragón.

A fin de impulsar y coordinar la estrategia de calidad, en el Instituto Aragonés de Servicios Sociales se creó una sección con competencia en esta materia, la sección de calidad de servicios y prestaciones sociales, que tiene como cometido la implementación de la gestión por procesos en los servicios y prestaciones dependientes del Instituto en el marco de la estrategia de Calidad del Departamento.

Su objetivo es el diseño de una estructura funcional en toda la organización que permita el despliegue del Plan de Calidad del propio organismo, la coordinación y el apoyo continuo a las unidades administrativas implicadas; así como establecer la elaboración de un calendario y el desarrollo de objetivos específicos en los centros,

---

<sup>56</sup> Decreto 143/2011, de 14 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Catálogo de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón

con el fin de poder llevar a cabo carteras de servicios, indicadores de gestión o mapas de procesos de las unidades administrativas que permitan la mejora continua de los servicios públicos.

Un elemento imprescindible en la implantación de un sistema de calidad es la necesaria permeabilidad de estos criterios en toda la organización, lo que conlleva una estrategia a largo plazo.

Para cumplir con estos objetivos se creó una estructura funcional con dos órganos:

- La Comisión Central de Calidad del IASS, creada en octubre de dos mil nueve como dependencia orgánica de la Secretaria General. Esta Comisión está compuesta por el Secretario General del IASS, Jefaturas de Servicio, Secretarios/Subdirectores Provinciales y la Sección de Calidad.

Entre sus funciones se encuentra planificar las líneas estratégicas en materia de calidad a aplicar en toda la organización en el marco de competencia del IASS.

- El Comité de Calidad de Centro o unidad administrativa, aún pendiente de creación, que será presidido por el director del centro y del que formarán parte aquellos trabajadores más idóneos o comprometidos con la mejora del servicio.

En esta apuesta por avanzar en la implantación de un sistema de calidad se han llevado a cabo en el IASS la identificación de procesos administrativos, el desarrollo de nuevas aplicaciones informáticas que mejoran el conocimiento de las necesidades y demandas, así como de la capacidad del sistema; se han organizado jornadas de autoevaluación de centros con el fin de analizar los procesos y resultados de gestión e identificar los puntos fuertes y las deficiencias determinando los oportunos planes de mejora; y se viene ofreciendo formación a los profesionales para la mejora de sus competencias.

Cabe destacar entre estas actuaciones el proceso de modernización emprendido para el desarrollo de la administración electrónica con la implantación de la Plataforma Informática de Gestión Integral, el proceso de digitalización de unos 70.000 expedientes que se encuentran en los Centros Base, el Programa de Gestión de Residentes que ofrece una información completa sobre los usuarios/as de centros propios dirigidos a la atención de personas mayores, y la racionalización de procesos y procedimientos.

Entre los instrumentos técnicos hay que señalar la elaboración desde el centro residencial para discapacitados intelectuales gravemente afectados (CAMP) de Zaragoza del "Proyecto de Gestión del Centro", que procura un modelo de gestión basado en la calidad y fundamentado en un modelo de calidad de vida centrada en la persona.

Por otra parte y en lo que se refiere a los sistemas de información en su consideración de instrumentos de mejora de la gestión y apoyo en la toma de decisiones, la Ley establece *"el diseño y garantía de implantación, mantenimiento y actualización permanente de un Sistema de Información unificado de Servicios Sociales, que incluya cada recurso prestado por las Administraciones públicas y por las entidades privadas gestoras de servicios sociales, mediante la articulación de las redes y dispositivos informáticos y telemáticos necesarios para su alimentación y explotación de datos"*.

En este sentido, el Decreto 337/2011 asigna a la Dirección General de Bienestar Social y Dependencia la competencia en el tratamiento del citado Sistema de Información. Y a la Dirección General de Calidad y Atención al Usuario le asigna el diseño de un *"sistema de información entre los distintos niveles de los Sistemas de Salud y de*

*Servicios Sociales donde se establezcan los criterios para conseguir la eficiencia y la eficacia de la información”.*

Tener un conocimiento de la realidad y de los dispositivos que se ponen a disposición es esencial para alcanzar un Sistema de calidad. Actualmente el distinto nivel de competencias sobre el que además intervienen agentes privados como gestores de recursos, no posibilita un sistema integrado de información que permita conocer la realidad y recursos que forman parte del Sistema. Atendiendo a lo que recoge la Ley 5/2009 que establece a la persona y sus necesidades como eje y centro sobre el que gira y converge la intervención, se hace necesaria la implantación de un sistema de información compartido.

A nivel interno y por lo que a servicios sociales se refiere, el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia dispone de una gran cantidad de información, sin embargo, sus registros a menudo están dirigidos hacia la gestión adoleciendo de indicadores operativos y de evaluación. No se dispone de un sistema de información único por lo que esta información se organiza en distintos subsistemas independientes que frecuentemente no tienen interoperabilidad entre ellos, lo que dificulta el análisis global del Sistema.

### **5.2.5. Accesibilidad al Sistema de Servicios Sociales**

La Ley 5/2009 reconoce el derecho universal de acceso a los servicios sociales como derecho de ciudadanía. Para hacer efectivo este mandato, el propio Sistema tiene que ser accesible a los ciudadanos/as, debe ser reconocible y fácilmente identificable.

La identificación de los servicios sociales como un Sistema más del Estado de bienestar parece una asignatura pendiente. Existe una línea aún difusa sobre los límites de este sistema y una relativa confusión no solo entre la ciudadanía sino también entre los profesionales, sobre el objeto de atención que define este sistema.

Históricamente desde los servicios sociales se han cubierto aquellos aspectos que no eran atendidos por otros sistemas a través de sus carteras de servicios, prestando atención a aquellos/as usuarios/as cuya capacidad económica impedía acceder a su provisión desde el ámbito privado, centrándose la atención desde los servicios sociales hacia grupos marginales o aquellos que necesitaban una especial atención por su vulnerabilidad.

El desarrollo del Sistema de Atención a la Dependencia ha transformado este concepto y por extensión el sistema de servicios sociales con la aprobación de leyes llamadas de segunda generación que incorporan los elementos fundamentales que recoge la Ley de la Dependencia.

De una manera u otra las leyes aprobadas hasta este momento incorporan en su articulado carteras o catálogos de servicios sociales que delimitan la atención dentro del Sistema Público de Servicios Sociales.

Esta definición del sistema es un primer paso para la identificación del mismo, sin embargo, la comunicación que se hace del sistema y la identificación que los ciudadanos/as hacen de él, es ciertamente mejorable.

El sistema de servicios sociales debe garantizar un sólido sistema de información al alcance de todos los ciudadanos -con potencialidades y capacidades muy diferentes entre sí y que no por ello deben acceder desigualmente a la información-; que les

orienta sobre su funcionamiento y organización; sobre el contenido de sus prestaciones y requisitos de acceso; sobre sus derechos y deberes; sobre el procedimiento administrativo de sus solicitudes; etc.

Los servicios sociales generales, por su carácter comunitario y polivalente, suponen la puerta de acceso al sistema. Esta estructura de primer nivel se dirige a la población general y ofrece la primera información, orientación y valoración, derivando a los servicios sociales especializados si fuera necesario.

Actualmente los servicios sociales generales, dependientes de las entidades locales, están establecidos como red básica en todos los municipios de Aragón. La configuración municipal y demográfica de nuestro territorio se caracteriza por un amplio ámbito rural, que tiene como contexto un entorno social reducido y, por tanto, fácilmente se identifica de manera informal dónde se prestan los servicios sociales, o más bien, incluso el/la profesional que los presta. Esta característica en ámbitos urbanos, como pueda ser la ciudad de Zaragoza, no se produce.

Ante la pregunta ¿qué centro de salud le corresponde? la inmensa mayoría de la población residente identificaría su centro de salud; sin embargo, no existe la misma respuesta al preguntar ¿qué centro de servicios sociales le corresponde?

No solo la identificación del propio sistema, sino la comunicación que se hace de él, permitirán el desarrollo del mismo como cuarto pilar del Estado de bienestar.

Las nuevas tecnologías y dispositivos juegan un papel importante, al igual que en otros ámbitos, en la accesibilidad del ciudadano/a a los servicios sociales. No obstante deben suponer un cauce más, aunque no el único, ya que si se desea un sistema accesible no se debe excluir a aquellas personas que son ajenas a este canal de comunicación.

Dejando a un lado la visibilización de los servicios sociales en el ámbito local, ya que escapa al cometido de este Plan, se debe optimizar la comunicación que se hace a través de la página web del Departamento como una herramienta de información potente para los ciudadanos en esta materia.

## **5.2.6. Análisis DAFO**

La información contenida en los apartados anteriores permite realizar un diagnóstico cualitativo DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades) del Sistema Público de Servicios Sociales situando el punto de partida de las líneas a abordar por el plan estratégico, que tendrán que tener entre sus objetivos generales: asegurar un funcionamiento armónico del sistema; facilitar la eficacia en el cumplimiento de las funciones por todas las administraciones públicas para una mejor atención de los ciudadanos; y promover una mayor cohesión social.



<b>D</b> EBILIDADES	<b>F</b> ORTALEZAS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necesidad de desarrollo legislativo.</li> <li>• Estructura administrativa rígida y burocratizada.</li> <li>• Recursos humanos y técnicos insuficientes</li> <li>• Desequilibrio entre zonas rurales y urbanas</li> <li>• Complejidad organizativa y necesidad de coordinación entre varias Administraciones públicas.</li> <li>• Duplicidad y solapamiento de actuaciones.</li> <li>• Personal temporal y alta movilidad de los profesionales.</li> <li>• Desarrollo desigual de los servicios sociales en el ámbito local.</li> <li>• Necesidad de mejora en los órganos de coordinación y participación.</li> <li>• Demanda de instrumentos de planificación</li> <li>• Poca evaluación de las políticas públicas</li> <li>• Escasa implementación y desarrollo de sistemas y criterios de calidad.</li> <li>• Insuficiente visibilización y comunicación del Sistema.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nuevo marco normativo Ley 5/2009</li> <li>• Derecho universal de acceso a los servicios sociales.</li> <li>• Creciente reconocimiento de los servicios sociales como Sistema en el Estado de Bienestar.</li> <li>• Amplia red de centros y equipos técnicos destinados a la atención social.</li> <li>• Cobertura de acceso al Sistema Público de Servicios Sociales en todos los municipios.</li> <li>• Descentralización</li> <li>• Alto nivel de capacidad y competencia profesional.</li> <li>• Elevado número de planes y programas de actuación.</li> <li>• Establecimiento de cauces y mecanismos de coordinación interadministrativa.</li> <li>• Constitución del Consejo Aragonés Interadministrativo de Servicios Sociales.</li> <li>• Fomento de la participación social en la elaboración de políticas sociales.</li> <li>• Constitución del Consejo Aragonés de Servicios Sociales.</li> <li>• Amplia colaboración público-privada para provisión de servicios.</li> </ul>
<b>A</b> MENAZAS	<b>O</b> PORTUNIDADES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coyuntura económica</li> <li>• Competencia con otros sistemas</li> <li>• Mayor visibilización del Sistema Sanitario frente al Sistema de Servicios Sociales incluso dentro del Departamento</li> <li>• Envejecimiento de la población</li> <li>• Dispersión y escasa densidad en un amplio territorio.</li> <li>• Desequilibrio demográfico</li> <li>• Dinámica demográfica negativa</li> <li>• Encarecimiento de los servicios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejora en la gestión de los recursos disponibles</li> <li>• Buen nivel de calidad de vida respecto a la media española.</li> <li>• Tasa de desempleo entre las más bajas de España.</li> <li>• Alto nivel de formación de los jóvenes que se incorporan al mercado de trabajo.</li> <li>• Incorporación de población inmigrante en edad activa.</li> <li>• Tejido social activo y con experiencia.</li> <li>• Movilización del tercer sector ante procesos de participación.</li> <li>• Aprobado el Decreto 143/2011 del Catálogo de Servicios Sociales como instrumento que determina el conjunto de prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales.</li> <li>• Consolidación de los servicios sociales en el nivel comarcal.</li> <li>• Nuevas fórmulas de provisión de servicios</li> <li>• La calidad como prioridad y derecho del ciudadano/a.</li> <li>• Desarrollo de sistemas de información</li> </ul>

En el **análisis interno** de fortalezas y debilidades del Sistema, la información recogida se ha clasificado en cinco apartados que ordenan el objeto de su contenido según se refieran a los recursos humanos y técnicos del Sistema; coordinación y trabajo en red; relación entre iniciativa pública y privada; a la mejora de la calidad; y relación con el ciudadano.

- Por lo que a la situación y rol de los profesionales se refiere, se valoran como positivos tanto la competencia y experiencia de los técnicos como la complementariedad de sus perfiles, lo que permite el tratamiento interdisciplinar de las situaciones a abordar. En cuanto a los aspectos negativos se pone de manifiesto un alto índice de eventualidad laboral, con la consiguiente necesidad de adaptación de los equipos y de actualización

profesional en desarrollo de nuevas competencias por parte de los técnicos. A ello se añade, según opinión de los mismos, la escasez de recursos y la falta de personal, que conllevan una sobrecarga de tareas y una dificultad añadida al desarrollo del trabajo técnico.

- En cuanto al desarrollo del trabajo técnico por parte de los profesionales, este apartado muestra como debilidades del Sistema tanto una estructura rígida y burocratizada que conlleva una elevada carga de trabajo administrativo en detrimento de tareas técnicas y, por tanto, lentitud en las respuestas que se ofrecen al ciudadano; como una falta de unanimidad en los criterios técnicos que deben regir la intervención. Como contrapunto a estas debilidades, los/as profesionales valoran positivamente la existencia de soportes y guías de trabajo aunque, según manifiestan, resultan insuficientes.
- El segundo apartado plantea una dicotomía de opiniones en cuanto a la relación entre iniciativa pública y privada se refiere. Lo que por una parte es valorado como positivo en cuanto a capacidad y calidad de la gestión que llevan a cabo las entidades de iniciativa social que participan en el Sistema, por otra, es valorado como pérdida del espacio público. Destaca la participación del tercer sector tanto en la construcción de políticas públicas como en la prestación de servicios y el reconocimiento que la nueva Ley 5/2009 de Servicios Sociales otorga a la iniciativa privada, tanto social como mercantil, en la provisión de servicios; aunque sin detrimento de la responsabilidad última de la Administración en las funciones de autorización, acreditación, registro, inspección, sanción y control sobre los servicios sociales.
- Se pone de manifiesto la necesidad y al mismo tiempo la dificultad del trabajo en red cuando se requiere la actuación de distintos sistemas de protección (tanto por tratarse de estructuras diferentes como por la falta de homogeneidad en su distribución territorial); y cuando la intervención se desarrolla por parte de un único Sistema en el que confluyen diversos agentes: diferentes Administraciones públicas o diferentes estructuras dentro de la misma.
- Por una parte, la participación de diversos agentes en un mismo Sistema conlleva que la organización sea, necesariamente, de cierta complejidad. Además, los profesionales exponen su preocupación por la desigual oportunidad de acceso a los recursos que tienen los ciudadanos del ámbito rural en comparación con los que habitan en los núcleos urbanos, pese al desarrollo y asunción de competencias en materia de acción social cada vez más amplio por parte de las comarcas.
- No obstante, se consideran como fortalezas del Sistema la propia descentralización de recursos, que favorece la proximidad al ciudadano y la cohesión territorial, así como el esfuerzo que se hace por trabajar conjuntamente desde las diferentes Administraciones implicadas y el apoyo que se está dando a esta descentralización de servicios y recursos. A ello se añade la valoración positiva que se tiene de la gestión que realizan los servicios sociales generales.
- Por otra parte, cuando la complejidad de una situación requiere la intervención paralela desde diferentes Sistemas u organizaciones, adquiere especial relevancia el trabajo en red, cuyas dificultades surgen en la coordinación de actuaciones y comunicación entre los profesionales. De no afrontarse correctamente estas dificultades, puede darse una duplicidad de intervenciones y, por lo tanto, falta de eficacia en la gestión de los recursos (no obstante, en

los documentos analizados no se presentan ejemplos concretos de esta duplicidad).

- En este sentido se considera una oportunidad la futura implementación del Sistema Aragonés de Información de Servicios Sociales como apoyo a las tareas administrativas y técnicas de los profesionales, mejorando el conocimiento del sistema y la articulación de los diferentes niveles del mismo.
- Pese a estas dificultades, existe una amplia red de órganos de participación y coordinación encargados de mejorar la eficacia del Sistema y de la intervención profesional, que obtienen una valoración positiva por parte de quienes participan en ellos. Sin embargo hay que añadir que tras los procesos de diagnóstico llevados a cabo para la elaboración de los diferentes planes sectoriales, se han presentado numerosas propuestas referentes a la creación de nuevos órganos o reforma de los existentes, para hacer frente a las necesidades detectadas y conseguir una actuación más coordinada.
- Se hace hincapié en la necesidad de apostar más decididamente tanto por los aspectos de investigación como de planificación del Sistema, y por valorar positivamente el apoyo que se realiza en ambos sentidos. Los técnicos siguen considerando que existe un desarrollo escaso tanto de la planificación como de la evaluación, especialmente en lo que concierne a valoración de aspectos positivos y reconocimiento de buenas prácticas. Lo mismo sucede con el establecimiento de criterios y sistemas de calidad, cuyo desarrollo sigue pendiente en buena parte del Sistema ya que todavía son pocas las estructuras que cuentan con dispositivos específicos.
- Finalmente, se recoge como debilidad las carencias en accesibilidad y en percepción del Sistema por parte del ciudadano, ante cuyas dificultades se valoran positivamente algunas medidas adoptadas: diseño de una nueva página web del Departamento que trabaja para ofrecer una información más clara al ciudadano; implementación de sistemas informáticos que permitan mejorar el desempeño de las tareas y la agilización de los trámites; estudio sobre barreras arquitectónicas para mejorar la accesibilidad a los edificios que alberguen dependencias de servicios sociales.

Por lo que se refiere al análisis externo que corresponde a las oportunidades y amenazas frente a las que se encuentra el Sistema, la despoblación de las zonas rurales de Aragón y el elevado índice de envejecimiento de su población suponen una clara amenaza para la cohesión territorial, sin embargo, el desarrollo y consolidación de la red de servicios sociales a nivel comarcal supone una oportunidad que garantiza una atención cercana al ciudadano y con mayor capacidad de respuesta ante sus necesidades.

Se considera como una oportunidad el valor del capital humano entendido como sociedad de acogida de población inmigrante en edad activa, y también por la elevada cualificación de los jóvenes. Destaca el dinamismo del tejido asociativo frente a la actual crisis económica, que pese a suponer una clara dificultad para impulsar cambios en la organización, debe servir para identificar nuevas posibilidades con las que mejorar la gestión y optimizar los recursos, consiguiendo la máxima eficiencia de los mismos. Por otra parte, tanto la aprobación del Catálogo de Servicios Sociales mediante Decreto 143/2011, como la distribución de responsabilidades en el desarrollo de los cometidos fijados por la Ley 5/2009 –implementación de criterios de Calidad; fijación de mecanismos que mejoren la Coordinación; establecimiento de un Sistema de Información compartido, etc- aprobada mediante el Decreto 337/2011, constituyen una oportunidad y apuesta efectiva para el desarrollo del Sistema.

### **5.3. CONCLUSIONES**

Los dos niveles sobre los que se ha realizado el diagnóstico de situación proporcionan una visión global del estado de los servicios sociales. Por una parte está presente la óptica de las personas y el estado de las necesidades sociales; y por otra se han analizado los elementos internos del sistema de servicios sociales mostrando sus puntos débiles y fuertes. Ese diagnóstico de situación nos muestra los trazos que han de servir de guía al presente Plan Estratégico.

Una referencia fundamental en esta tarea es la actual norma básica de la Comunidad autónoma. La Ley 5/2009 de Servicios Sociales de Aragón, va a plantear como horizonte la universalización del cuarto pilar del Estado del Bienestar, dando respuesta al mandato estatutario de promover y garantizar un Sistema Público de Servicios Sociales.

El diagnóstico de situación, en el marco de la citada ley, nos lleva a plantear las siguientes cuestiones que determinarán las líneas estratégicas del Plan:

- Es preciso ordenar el desarrollo normativo para que el sistema se actualice y de cumplimiento a la normativa en vigor. Para garantizar el acceso universal al sistema de servicios sociales, y para que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos en materia de servicios sociales, es necesario por una parte el desarrollo normativo tanto de la Ley 5/2009 de Servicios Sociales de Aragón como del Catálogo de Servicios Sociales aprobado por el Decreto 143/2011; y por otra parte y en el horizonte de los próximos cuatro años, se hace necesario revisar y actualizar las normas en vigor así como realizar un seguimiento y evaluación de la normativa aragonesa de servicios sociales.
- La estructura territorial y la organización funcional deben favorecer el acceso de la ciudadanía a los servicios sociales con criterios de equidad y proximidad. Para ello, el sistema público de servicios sociales ha de adaptarse a la realidad territorial e institucional de la Comunidad Autónoma. Una de las cualidades del sistema es su importante descentralización lo que implica la necesidad de progresar en la delimitación de funciones entre los distintos niveles de atención social.

Constituye una identidad del sistema el que se garantice a todos los ciudadanos el acceso al Sistema en condiciones de igualdad. Para ello es preciso establecer la estructura de las áreas básicas de los servicios sociales generales y el ámbito territorial de los servicios sociales especializados. En este sentido es de capital importancia el diseño e implementación del mapa de servicios sociales de Aragón.

- El sistema ha de garantizar una atención suficiente a las personas orientada al logro de su desarrollo personal y social. Para ello ha de hacerse efectivo el derecho de acceso de las personas a las prestaciones y servicios para atender las necesidades sociales, es decir, las carencias vividas por las personas cuya atención va a ser cubierta por el Sistema Público de Servicios Sociales.

Es igualmente necesario seguir impulsando la promoción de la autonomía personal y la atención a la dependencia. En ese sentido hay que reconocer el impacto que en la calidad de vida de muchos ciudadanos ha supuesto la

aplicación de la Ley 39/2006 de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia, siendo necesario continuar con su ejecución y desarrollo efectivo.

La integración y la cohesión social constituyen otro gran reto al que debe dar respuesta el Sistema. La crisis ha puesto en evidencia la fortaleza de nuestro sistema de protección social así como sus debilidades en el ámbito de la integración social. Es necesario avanzar para mejorar la atención en inclusión social.

Las necesidades de convivencia adecuada inciden directamente en el desarrollo de las personas, por lo que es preciso prestarles una especial atención.

Por otra parte, como seres sociales que somos, es necesario promover las condiciones que faciliten la participación. El apoyo al tejido social, el impulso del movimiento asociativo y el fomento del voluntariado son mimbres que configuran una sociedad más cohesionada y democrática.

- Igualmente la Ley 5/2009 de Servicios Sociales de Aragón recoge como objeto de la misma "Ordenar, organizar y desarrollar un Sistema Público de Servicios Sociales y establecer los mecanismos de coordinación y de trabajo en red de todas las Administraciones Públicas integradas en el mismo, articulando la relación de dicho sistema público con el resto de las áreas de política social".

Debe asegurarse e impulsar la coordinación administrativa, la colaboración público-privada y el trabajo en red. Se trata de elementos cada vez más presentes en el momento actual. La red es una característica de nuestra sociedad global e interdependiente. Manuel Castells<sup>57</sup> la llama la sociedad red y la describe como el resultado de una nueva morfología de nuestro tiempo donde "la información se procesa, se almacena y se transmite sin restricciones de distancia, de tiempo, ni volumen". La nueva sociedad, la sociedad red, nace de una revolución tecnológica basada en la información y el conocimiento.

El trabajo en red se hace cada vez más presente en nuestra sociedad global e interdependiente y por tanto en el ámbito de los servicios sociales y constituye a la vez, una herramienta indispensable en el desempeño profesional del ámbito de los servicios sociales. Una referencia particularmente significativa en ese sentido es el trabajo social comunitario donde el concepto de red ocupa un lugar central <sup>58</sup>.

La Ley 5/2009 de Servicios Sociales de Aragón recoge esta sensibilidad estableciendo la coordinación y el trabajo en red en todas las administraciones públicas integradas en el Sistema Público de Servicios Sociales y creando organismos propios de participación y coordinación como el Consejo Interadministrativo de Servicios Sociales, regulado en el Decreto 191/2010, en el que participan todas las Administraciones implicadas y el Consejo Aragonés de Servicios Sociales, regulado por el Decreto 190/2010 donde participan además de las Administraciones Públicas la iniciativa social a través de distintas organizaciones.

---

<sup>57</sup> Castells, Manuel desarrolla la idea de la sociedad red en varios de sus libros. Ver *La era de la información*. Alianza Editorial. Madrid 1996; o *Comunicación y poder*. Alianza Editorial. 2009

<sup>58</sup> Marco Marchioni, referencia significativa en la materia, se referirá a "La necesidad de redescubrir el Trabajo Social Comunitario como forma de desarrollo personal y social". La idea la desarrolla en su libro *Comunidad, Participación y Desarrollo* ( Editorial Popular 1999)

El impulso de estos órganos, una mejor coordinación administrativa y el refuerzo de la colaboración público-privada incidirán en un mejor funcionamiento del sistema de servicios sociales.

- Las referencias a la calidad aparecen en varias ocasiones en el diagnóstico de situación. La cultura de la calidad está cada vez más presente en todos los ámbitos de nuestra sociedad. Promover e introducir la gestión de la calidad a todos los niveles de la organización del sistema de los servicios sociales es hoy una prioridad.  
La Calidad de los Servicios Sociales, como establece la Ley 5/2009 constituye un derecho fundamental de las personas y es un objetivo prioritario del Sistema Público de Servicios Sociales. Incorporar una estrategia de calidad contribuye al logro de los objetivos del sistema.  
Se hace necesario desarrollar un Plan de Calidad de Servicios Sociales en el marco de la Estrategia de Calidad del Departamento, en el que los profesionales son imprescindibles, así como la mejora de su capacidad y cualificación mediante acciones formativas.  
Si la formación es esencial, también lo son la investigación y la innovación en servicios sociales, orientadas fundamentalmente a la realización de estudios sobre necesidades de la población; a las causas que inciden en la evolución y demanda de los servicios, y a las fórmulas de organización y gestión.
- Es necesario desarrollar el Sistema Aragonés de Información de Servicios Sociales previsto en la Ley 5/2009 que garantice un conocimiento global y actualizado de las diferentes magnitudes del sistema servicios sociales que incluya los recursos prestados por las Administraciones públicas y por las entidades privadas mediante la articulación de los dispositivos necesarios.  
Para ello han de incorporarse progresivamente módulos de gestión que apoyen la acción administrativa en los diferentes niveles de atención.  
También se detecta la necesidad de que la sociedad tenga un mayor conocimiento de los servicios sociales como un pilar básico del Estado del Bienestar. Se hace preciso aumentar la visibilidad del sistema y que aumente la comunicación con los ciudadanos.
- Por último se constata la necesidad de que exista una financiación suficiente y que el sistema sea sostenible. Se trata de condiciones esenciales para su funcionamiento y que en la coyuntura actual de crisis han adquirido más relieve. La referencia para ello es la Ley 5/2009 de servicios sociales de Aragón que enmarca el modelo de financiación del sistema: los principios de financiación; la financiación de los equipamientos, los servicios sociales generales y especializados; así como la participación de los usuarios en la financiación de los servicios sociales.

Estas conclusiones van a orientar la formulación de las líneas estratégicas que han de implementarse en los próximos años para hacer efectivo y optimizar el mandato estatutario de *"promover y garantizar un Sistema Público de Servicios Sociales suficiente para la atención la atención de las personas y grupos orientado al logro de su pleno desarrollo personal y social"*