

Manuales docentes de
TRABAJO SOCIAL

Nº 5

SERVICIOS SOCIALES I

Carmen Delia Díaz Bolaños
M^a Auxiliadora González Bueno
M^a del Carmen Pérez Rodríguez



UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA
Vicerrectorado de Planificación y Calidad

2006

COLECCIÓN: *Manuales docentes de Trabajo Social*
Nº 5 - SERVICIOS SOCIALES I

© del texto:

Carmen Delia Díaz Bolaños
M^a Auxiliadora González Bueno
M^a del Carmen Pérez Rodríguez

© de la edición:

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria,
Vicerrectorado de Planificación y Calidad

Primera edición, 2006

Maquetación y diseño:

Servicio de Publicaciones de la ULPGC

ISBN:

84-96718-06-9

Depósito Legal:

GC 553-2006

Impresión:

Servicio de Reprografía, Encuadernación y Autoedición ULPGC

Impreso en España. *Printed in Spain*

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas por las leyes, la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	11
GUÍA ACADÉMICA	13
PRESENTACIÓN DE LA ASIGNATURA	13
OBJETIVOS	13
CONTENIDOS	14
ESTRATEGIAS DIDÁCTICAS	15
BIBLIOGRAFÍA	16
EVALUACIÓN	17
MÓDULO 1: INTRODUCCIÓN A LOS ELEMENTOS BÁSICOS DE LA ACCIÓN PRESTADORA DE SERVICIOS SOCIALES: NECESIDADES Y RECURSOS	19
PRESENTACIÓN	21
OBJETIVOS	21
ESQUEMA DE LOS CONTENIDOS	22
EXPOSICIÓN DE LOS CONTENIDOS	22
1. Las necesidades y los problemas sociales. Concepto y tipología	22
1.1. Conceptualización	23
1.2. Clasificación	24
1.3. Conocimiento de las necesidades sociales	26
1.4. Necesidades objeto del Sistema de Servicios Sociales	27
1.5. Los problemas sociales	29
1.6. La sociedad y las necesidades sociales	29
2. Los recursos sociales. Concepto y tipología	31
2.1. Conceptualización	31
2.2. Conocimiento y clasificación de los recursos	32
3. Límites del modelo recurso-necesidad	34
ACTIVIDADES	36
BIBLIOGRAFÍA	38

EJERCICIOS DE AUTOEVALUACIÓN	39
SOLUCIONES A LOS EJERCICIOS DE AUTOEVALUACIÓN	41
GLOSARIO DE TÉRMINOS	42
MÓDULO 2: PLANEAMIENTO CONCEPTUAL Y POLÍTICO	43
PRESENTACIÓN	45
OBJETIVOS	45
ESQUEMA DE LOS CONTENIDOS	46
EXPOSICIÓN DE LOS CONTENIDOS	46
1. Del Estado de Derecho al Estado social de Derecho	47
2. Estado de Bienestar	48
2.1. Nacimiento	48
2.2. Crisis del Estado de Bienestar	51
3. Bienestar social	53
3.1. Iniciativa Social y Bienestar Social	55
4. Política Social	57
5. Servicios Sociales	59
6. Trabajo Social	63
7. Servicios Sociales y Trabajo Social	66
ACTIVIDADES	70
BIBLIOGRAFÍA	71
EJERCICIOS DE AUTOEVALUACIÓN	72
SOLUCIONES A LOS EJERCICIOS DE AUTOEVALUACIÓN	75
GLOSARIO DE TÉRMINOS	76
MÓDULO 3: ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS SERVICIOS SOCIALES: DE LA	
ACCIÓN SOCIAL A LOS SERVICIOS	77
PRESENTACIÓN	79
OBJETIVOS	79
ESQUEMA DE LOS CONTENIDOS	80
EXPOSICIÓN DE LOS CONTENIDOS	80
1. La acción social desarrollada en la edad media: la caridad como forma de ayuda	81
2. La acción social en el renacimiento: la beneficencia y el humanismo renacentista	82
3. La acción social desarrollada en el nuevo régimen siglos XVII-XVIII	83
4. La revolución industrial siglo XIX	84
5. La acción social durante el siglo XX	87
6. La transición política y los Servicios Sociales	89
7. La constitución española de 1978	91
ACTIVIDADES	93

BIBLIOGRAFÍA . . . . .	.94
EJERCICIOS DE AUTOEVALUACIÓN . . . . .	.95
SOLUCIONES A LOS EJERCICIOS DE AUTOEVALUACIÓN . . . . .	.97
GLOSARIO DE TÉRMINOS . . . . .	.98
MÓDULO 4: LOS SERVICIOS SOCIALES EN EL MARCO INTERNACIONAL EUROPEO . . . . .	.99
PRESENTACIÓN . . . . .	.101
OBJETIVOS . . . . .	.101
ESQUEMA DE LOS CONTENIDOS . . . . .	.102
EXPOSICIÓN DE LOS CONTENIDOS . . . . .	.102
1. Organización político administrativa de la protección social . . . . .	.102
2. Modelo social europeo . . . . .	.106
3. España y la unión europea . . . . .	.109
4. Fondos estructurales de la unión europea . . . . .	.112
5. Iniciativas comunitarias de la unión europea . . . . .	.113
5.1. Iniciativa comunitaria EQUAL . . . . .	.115
ACTIVIDADES . . . . .	.119
BIBLIOGRAFÍA . . . . .	.120
EJERCICIOS DE AUTOEVALUACIÓN . . . . .	.121
SOLUCIONES A LOS EJERCICIOS DE AUTOEVALUACIÓN . . . . .	.124
GLOSARIO DE TÉRMINOS . . . . .	.125
MÓDULO 5: LOS SERVICIOS SOCIALES EN EL MARCO ESTATAL . . . . .	.127
PRESENTACIÓN . . . . .	.129
OBJETIVOS . . . . .	.129
ESQUEMA DE LOS CONTENIDOS . . . . .	.130
EXPOSICIÓN DE LOS CONTENIDOS . . . . .	.130
1. Organización del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales . . . . .	.130
1.1. Secretaría de Estado de la Seguridad Social . . . . .	.131
1.2. Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración . . . . .	.133
1.3. Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad . . . . .	.134
1.4. Subsecretaría de Trabajo y Asuntos Sociales . . . . .	.137
1.5. Secretaría General de Empleo . . . . .	.137
1.6. Secretaría General de Políticas de Igualdad . . . . .	.137
ACTIVIDADES . . . . .	.139
BIBLIOGRAFÍA . . . . .	.140
EJERCICIOS DE AUTOEVALUACIÓN . . . . .	.141
SOLUCIONES A LOS EJERCICIOS DE AUTOEVALUACIÓN . . . . .	.144
GLOSARIO DE TÉRMINOS . . . . .	.145

MÓDULO 6. LOS SERVICIOS SOCIALES EN LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL . . .	147
PRESENTACIÓN	149
OBJETIVOS	149
ESQUEMA DE LOS CONTENIDOS	150
EXPOSICIÓN DE LOS CONTENIDOS	150
1. La administración autonómica	150
1.1. Origen y desarrollo de los Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma Canaria	152
1.2. Consejería de Empleo y Asuntos Sociales	154
1.3. Consejerías afines	162
1.4. Leyes Autonómicas de Servicios Sociales	164
2. La administración local	168
2.1. La Administración Insular (Cabildos)	168
2.2. La Administración Local (Ayuntamientos)	171
ACTIVIDADES	174
BIBLIOGRAFÍA	175
EJERCICIOS DE AUTOEVALUACIÓN	176
SOLUCIONES A LOS EJERCICIOS DE AUTOEVALUACIÓN	179
GLOSARIO DE TÉRMINOS	180
MÓDULO 7: PLANES ESTRATÉGICOS DE INTERVENCIÓN A NIVEL ESTATAL Y AUTONÓMICO . . .	181
PRESENTACIÓN	183
OBJETIVOS	183
ESQUEMA DE LOS CONTENIDOS	184
EXPOSICIÓN DE LOS CONTENIDOS	184
1. Planes de intervención Estatal gestionados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	184
1.1. Plan de acción para las Personas Mayores 2003-2007	184
1.2. Plan Estatal del voluntariado 2005-2009	185
1.3. III Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España (2005-2006)	186
1.4. II Plan de Acción para las Personas con Discapacidad 2003-2007	187
1.5. I Plan Nacional de Accesibilidad 2004-2012	187
1.6. IV Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2003-2006	188
2. Planes de intervención estatal gestionados por otros ministerios	189
2.1. Plan Integral para la Conciliación de la Vida Personal y Laboral en la Administración	189
2.2. Plan Nacional sobre Drogas 2005-2008	189
2.3. Plan Nacional sobre el SIDA	191
3. Planes Autonómicos de la Comunidad Autónoma Canaria	191

3.1. Plan General de Servicios Sociales de Canarias	192
3.2. Plan Integral del Menor en Canarias	192
3.3. Plan de Integración Social contra la Pobreza y la Exclusión Social en Canarias	193
3.4. Plan Canario para la Inmigración	193
3.5. III Plan Canario de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2003-2006	194
3.6. II Plan Canario sobre Drogas 2003-2008	195
ACTIVIDADES	197
BIBLIOGRAFÍA	198
EJERCICIOS DE AUTOEVALUACIÓN	199
SOLUCIONES A LOS EJERCICIOS DE AUTOEVALUACIÓN	202
GLOSARIO DE TÉRMINOS	203
MÓDULO 8. LA ORGANIZACIÓN SERVICIOS SOCIALES: GENERALES Y ESPECIALIZADOS ...	205
PRESENTACIÓN	207
OBJETIVOS	207
ESQUEMA DE LOS CONTENIDOS	207
EXPOSICIÓN DE LOS CONTENIDOS	208
1. Organización de los Servicios Sociales	208
2. Los Servicios Sociales Generales	210
2.1. Los Centros de Servicios Sociales	212
3. Los Servicios Sociales Especializados	216
ACTIVIDADES	218
BIBLIOGRAFÍA	219
EJERCICIOS DE AUTOEVALUACIÓN	220
SOLUCIONES A LOS EJERCICIOS DE AUTOEVALUACIÓN	223
GLOSARIO DE TÉRMINOS	224
MÓDULO 9. PLANES Y PROGRAMAS ESTRATÉGICOS DE INTERVENCIÓN A NIVEL LOCAL	225
PRESENTACIÓN	227
OBJETIVOS	227
ESQUEMA DE LOS CONTENIDOS	228
EXPOSICIÓN DE LOS CONTENIDOS	228
1. Prestaciones básicas de los Servicios Sociales	228
2. Programas para la gestión de las prestaciones	230
2.1. Programa de Trabajo Social de Zona	230
2.2. Programa de familia y convivencia	230
2.3. Programa de inserción social	233
2.4. Programa de participación social	234

2.5. La interrelación del los Programas del Centro	235
2.6. La cooperación social: actuaciones complementarias de responsabilidad social	236
3. El Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en las Corporaciones Locales	237
4. Red de atención del sistema público de Servicios Sociales	239
ACTIVIDADES	242
BIBLIOGRAFÍA	243
EJERCICIOS DE AUTOEVALUACIÓN	244
SOLUCIONES A LOS EJERCICIOS DE AUTOEVALUACIÓN	247
GLOSARIO DE TÉRMINOS	248
FUENTES DOCUMENTALES	249

PRESENTACIÓN

La Universidad de Las Palmas de Gran Canaria es consciente que la función de una universidad moderna no puede limitar su actividad docente a la enseñanza presencial. Nuestra vocación de servicio en el marco de un contexto geográfico discontinuo y nuestras conexiones con África y América, nos urgen a buscar alternativas para acercar la formación superior a sectores que no pueden cumplir las especificaciones de la enseñanza presencial.

Tras la exitosa experiencia de la Licenciatura de Psicopedagogía en Línea, que ya cuenta con tres promociones de egresados, Turismo y Magisterio que inician el segundo curso y la puesta en marcha de Relaciones Laborales en modalidad no presencial, nuestra universidad apuesta por Trabajo Social, una carrera ampliamente demandada por un público adulto con dificultades para acceder de manera presencial a la universidad.

La formación superior en modalidad no presencial exige materiales docentes de calidad que faciliten los procesos de enseñanza-aprendizaje. Por esta razón, y con la experiencia de 46 manuales editados para la Licenciatura de Psicopedagogía, Magisterio y Turismo en modalidad no presencial, iniciamos la edición de una colección de manuales docentes que se publican a la vez en formato papel y en soporte electrónico con distintos volúmenes que responden a los contenidos de las asignaturas de Trabajo Social en modalidad no presencial elaborados por profesores de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

Estos manuales presentan el mismo diseño instruccional y de publicación que incluye, en primer lugar, la guía académica de la asignatura y desarrolla, posteriormente, cada uno de los módulos con un esquema común que incorpora el índice del módulo, el esquema de la asignatura, los contenidos del módulo, el esquema o mapa conceptual de los contenidos, la exposición de los contenidos, las actividades a desarrollar por los estudiantes, la bibliografía básica para el estudio del módulo y las referencias bibliográficas, los ejercicios de autocontrol y las correspondientes soluciones, un glosario de términos y los anexos.

Queremos expresar nuestro agradecimiento a los autores que ha realizado un esfuerzo para elaborar unos materiales rigurosos y adaptados una nueva forma de enseñar y aprender. Al Servicio de Publicaciones de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria por su dedicación, diligencia y eficiencia. Y a la colaboración institucional prestada por los departamentos responsables de la docencia en esta titulación y a la Facultad de Ciencias Jurídicas que ha hecho posible la cristalización de este proyecto.

Esperamos que estos manuales docentes sean una herramienta útil para nuestros estudiantes y les ayuden a construir conocimientos significativos. Esta es nuestra apuesta institucional que pretende acercar la formación universitaria a todos los miembros de la sociedad canaria.

Manuel Lobo Cabrera
Rector

PRESENTACIÓN DE LA ASIGNATURA

La asignatura de Servicios Sociales en el primer curso de la Diplomatura de Trabajo Social, pretende ser la puerta de entrada al conocimiento y análisis de los Servicios Sociales Públicos en el marco del Territorio Español. Ofreciendo a los alumnos una visión de síntesis integradora desde el surgimiento de los mismos hasta la actualidad, pasando por organización, marco administrativo, legislativo y político.

La importancia dentro del Plan de Estudios, es crucial puesto que es una asignatura de carácter troncal que se imparte en el Primer curso y, entre otros apartados centra su importancia en el conocimiento de la naturaleza y la finalidad de los servicios sociales y de las instituciones que lo prestan, con referencia especial a los servicios sociales generales y a su situación en la Comunidad Autónoma Canaria en particular.

OBJETIVOS DE LA ASIGNATURA

A continuación se especifican los objetivos generales y específicos, que deberán cumplir los estudiantes al finalizar la asignatura:

Objetivo General: conocer la naturaleza y la finalidad de los servicios sociales y de las instituciones que lo prestan, con referencia especial a los servicios sociales generales y especializados y a su situación en la Comunidad Autónoma Canaria en particular.

Objetivos Específicos: formulados en tres dimensiones: conocimiento, habilidades y actitudes

• *Objetivos de conocimiento:*

- Definir y utilizar con precisión los conceptos y la terminología fundamental.
- Conocer la evolución histórica del actual sistema de protección social.
- Reconocer el marco competencial y normativo de los servicios sociales.
- Distinguir las diferentes áreas de actuación de los servicios sociales.
- Conocer la organización y los principios básicos del modelo actual de servicios sociales en la Comunidad Autónoma Canaria.
- Conocer las características básicas de los servicios sociales generales y especializados.
- Conocer el sistema de prestaciones que se llevan a cabo desde los servicios sociales generales.
- Conocer los programas que se desarrollan en los servicios sociales especializados.

- *Objetivos de habilidades:*
 - “Aprender a aprender”, fomentar la autorresponsabilidad, la seguridad en el trabajo y la creatividad y la imaginación.
 - Fomentar las capacidades para afrontar los procesos de integración entre la teoría y la práctica.
 - Promover los procesos de búsqueda, de selección, de análisis y elaboración crítica de la información en el estudio e intervención rigurosa.
 - Propiciar relaciones de trabajo en equipo y de comunicación satisfactorias con compañeros, profesionales y ciudadanos.
 - Capacitar para escribir coherente y concreta y expresarse verbalmente de forma adecuada.
- *Objetivos de actitudes:*
 - Impulsar el interés por la profundización, la participación en clase y el trabajo en equipo.
 - Despertar la motivación para el aprendizaje continuo como medio de superar las propias limitaciones y fomentar la investigación social.
 - Favorecer la flexibilidad ante situaciones cambiantes, evitando instalarse en presupuestos dogmáticos.
 - Promover el respeto a las características y peculiaridades de las personas, de los grupos, de las comunidades y a las decisiones que tomen para la resolución de sus problemas.

CONTENIDOS

A continuación se describen los apartados y contenidos que orientan este manual docente. Se estructura en nueve módulos que abordan los aspectos conceptuales, políticos y administrativos de los servicios sociales a nivel general y en la Comunidad Autónoma canaria en particular:

- Módulo 1. Introducción a los elementos básicos de la acción prestadora de servicios sociales: Necesidades y Recursos.
- Módulo 2. Planeamiento conceptual y político.
- Módulo 3. Antecedentes históricos de los Servicios Sociales.
- Módulo 4. Los Servicios Sociales en el marco Internacional y Europeo.
- Módulo 5: Los Servicios Sociales en el marco estatal.
- Módulo 6: Los Servicios Sociales en la administración autonómica y local.
- Módulo 7: Planes estratégicos de intervención a nivel estatal y autonómico.
- Módulo 8: La organización Servicios Sociales: generales y especializados.
- Módulo 9: Planes y programas estratégicos de intervención a nivel local.

El primer módulo aborda la *conceptualización* de dos elementos básicos en la acción prestadora de servicios sociales (las necesidades y los recursos), pero no desde el punto de vista de la intervención del trabajo social sino, como elementos de avance y motor en el cambio en la protección social de los individuos y en su mejora social.

El segundo módulo aborda el *planeamiento conceptual y político* que recoge una aproximación conceptual al estudio del bienestar social, el estado del bienestar, la política social, los servicios sociales y el trabajo social. La relación entre estos conceptos sitúa al estudiante en la naturaleza interdisciplinar de los servicios sociales.

En el tercer módulo, se atiende a los *antecedentes y la evolución histórica* de los servicios sociales. Los conocimientos históricos acumulados hasta la fecha sobre cómo el ser humano, principalmente a partir del Renacimiento, ha ido organizando los recursos para hacer frente a la pobreza y a las desigualdades, son elementos imprescindibles para distinguir entre el paradigma benéfico de la acción social y los servicios sociales inscritos en un Estado Social y Democrático de Derecho.

Una vez conocidos los determinantes históricos, abordaremos en el módulo cuarto, quinto, sexto y séptimo los aspectos institucionales y legislativos de los *servicios sociales españoles*, incidiendo en las distintas competencias de la administración social pública, desde el ámbito Internacional, europeo, hasta el ámbito local.

El módulo octavo comprende la organización actual de *los servicios sociales Generales*. Destacando las leyes autonómicas de servicios sociales que aluden a programas comunitarios o generales y a programas de actuación especializada, donde se plantean los distintos sectores específicos de intervención.

Para finalizar en el módulo noveno se subraya la gestión de prestaciones comunes, dirigidas a toda la población, dentro de un sistema público de servicios sociales, haciendo hincapié en los programas de información, convivencia, ayuda a domicilio, cooperación, emergencia y reinserción social, así como en las características de las unidades administrativas que se encargan de dinamizarlos.

ESTRATEGIAS DIDÁCTICAS

Las circunstancias específicas que concurren en la enseñanza en línea, como es en nuestro caso, hacen que las estrategias y recursos didácticas difieran de los que son de usos habitual en la enseñanza tradicional.

En este tipo de enseñanza el trabajo personal, las estrategias de estudio y la iniciativa del alumno son las bases para superar la asignatura. Proponemos algunas directrices y hacemos algunas sugerencias con el fin de que puedan ayudar al alumno en el estudio de la disciplina:

El material básico de estudio es el que se recoge en el manual de la asignatura. Junto con este manual, se deberán trabajar también aquellos otros materiales que el profesor o profesora responsable de la asignatura vaya indicando como básicos a lo largo del curso.

La realización de las actividades que figuran en cada uno de los módulos del manual contribuirá a madurar y consolidar los contenidos de la materia.

La participación en las diferentes actividades, debates y foros que se propongan, bien de forma presencial, bien a través de la red, complementa y ayuda a una mejor comprensión del desarrollo humano.

Las tutorías presenciales y telemáticas son un buen recurso para aclarar dudas y superar los problemas que se puedan presentar.

La observación y el análisis de la realidad circundante constituyen una de las fuentes más ricas para el conocimiento de los niños y adolescentes.

BIBLIOGRAFÍA

- Alemán Bracho C. y Fernández, T. (2004). *Introducción a los Servicios Sociales*. Madrid: UNED.
- Alemán Bracho C. (1991). *El Sistema Público de Servicios Sociales en España*. Granada: Impredisur.
- Alemán Bracho C. y Garcés, J. (Dir.) (1996). *Administración social. Servicios de bienestar social*. Madrid: Siglo XXI.
- Alemán Bracho C. y Garcés, J. (Dir.) (1997). *Política Social*. Madrid: Mcraw-Hill.
- Alemán Bracho C y García Serrano, M. (1999). *Fundamentos de bienestar social*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Alonso, J. M. y Gonzalo, B. (1997). *La asistencia social y los Servicios Sociales en España*. Madrid: B.O.E.
- Azagra, J. (1991). De los derechos individuales a los derechos sociales. *Revista de Serveis Socials*, 13, 14, 7-11.
- Bianchi, E. (1994). Una nueva aproximación al servicio social. En Bianchi, E. (comp.), *En El Servicio Social como un proceso de ayuda*. Barcelona: Paidós.
- Bradshaw, D. (1983). *Una tipología de la necesidad social. Instrumentos de Prospección de Servicios Sociales*, 1. 12 y ss.
- Bueno Abad, J. R. (1992). *Los servicios sociales como sistema de protección social*. Valencia: Nau Llibres.
- Casado D. y Guillén E. (2001). *Manual de Servicios Sociales*. Madrid: CCS.
- Doyal, L. y Gough, I. (1994). *Teoría de las necesidades humanas*. Barcelona: Icaria.
- Esping-Andersen, G. (1990). *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnánim.
- Garcés Ferrer, J. (Coord.) (1996). *Sistema Político y Administrativo de los Servicios Sociales*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Garcés Ferrer, J. y Martínez Román, M^a A. (1996). *Bienestar Social y Necesidades Especiales*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- García Herrero, G. (1988). *Los Centros de Servicios Sociales: conceptualización y desarrollo operativo*. Madrid: Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales y Siglo XXI.
- García, G y Ramírez, J. M. (1992). *Los nuevos servicios sociales. Síntesis de conceptos y evolución*. Zaragoza: Librería Certeza.
- García-Pelayo, M. (1987). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza.
- Garde, J. A. (1999). *Políticas Sociales y Estado de Bienestar*. Madrid: Trotta.
- Gobierno de Canarias (1998). *Plan General de Servicios Sociales de Canarias*. Viceconsejería de Empleo y Asuntos Sociales.
- González Bueno, M. A. y otros (2002). Comunidad Autónoma de Canarias, en Garcés Ferrer, J. y Gutiérrez Resa, A. y Alemán Bracho, C. (Coord.), *Políticas Sociales en la España de las Autonomías*. Madrid: Escuela libre editorial, Fundación ONCE.
- González Bueno, M. A. y Pérez Rodríguez M. C. (2000). Los servicios Sociales en la Comunidad Autónoma Canaria., en Gutiérrez, A. y Garcés, J (Coord.), *Los Servicios Sociales en las Comunidades y Ciudades Autónomas*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Gutiérrez Resa, A. y Garcés Ferrer, J. (Coords.) (2000). *Los Servicios Sociales en las Comunidades y Ciudades Autónomas*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

- Harris, D. (1990). *La justificación del Estado de Bienestar*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Economía y Hacienda.
- Heras, P. y Cortaarena, E. (1979). *Introducción al Bienestar Social*. Madrid: Federación Española de Asociaciones de Asistentes Sociales.
- López Hidalgo, J. (1992). *Los Servicios Sociales*. Madrid: Narcea.
- Ministerio de Asuntos Sociales (1994). *Servicios Sociales Leyes Autonómicas*. Madrid: Centro de Publicaciones.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1990). *Historia de la acción social pública en España*. Madrid: Colección Informes, Centro de Publicaciones.
- Muñoz de Bustillo, R. (1989). *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Universidad.
- Muñoz Machado, S., García Delgado, J. L. y González Seara, L. (1997). *Las estructuras del bienestar*. Madrid: Civitas.
- Offe, C. (1998). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza.
- Pascual, J. M. (1988). Propuesta para la reorientación de la acción de los Servicios Sociales municipales. *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, 10. 20-31.
- Riter, G. A. (1989). *El Estado Social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Taylor-Gooby, P. (1991). La Privatización y el Estado de Bienestar Británico. En Rodríguez Cabrero, G. (Comp.) *Estado, Privatización y Bienestar. Un debate de la Europa Actual*, (pp. 129-185). Icaria. Barcelona.

EVALUACIÓN

La evaluación de la asignatura incluye la realización de trabajos prácticos, la participación en las actividades en línea (foros de discusión, charlas, aportaciones, iniciativas y propuestas del alumnado) y una prueba escrita presencial:

Parte I. La participación en las actividades en línea y la realización de las tareas programadas aporta el 40% de la nota final y se evaluará a partir de la participación en las actividades en línea y la realización de los trabajos previstos. La nota oscila entre 0 y 4. Será necesario obtener una nota mínima de 2 puntos para superar esta parte de la asignatura.

Parte II. La parte teórica de la asignatura aporta el 60% de la nota final y se evaluará mediante una prueba escrita que consta de 30 preguntas de respuesta múltiple. La nota del examen oscila entre 0 y 6. La nota mínima necesaria para superar esta parte de la asignatura es de 3 puntos.

La asignatura se considera superada cuando el estudiante ha conseguido los mínimos necesarios (2 puntos en la parte I y 3 puntos en la parte II). La nota final consiste, superados los mínimos señalados anteriormente, en la suma de las puntuaciones de la parte I y de la parte II.

Manuales docentes de
TRABAJO SOCIAL

MÓDULO 1

Introducción a los elementos básicos de la acción
prestadora de Servicios Sociales: necesidades y recursos

PRESENTACIÓN

Este primer módulo introductorio es necesario porque trata de delimitar en el ámbito de la asignatura, la importancia que han tenido las necesidades sociales como motor de cambio en la sociedad, así como la clasificación de los recursos que se ponen en marcha para solventarlas. Delimitaremos su conceptualización, así como las limitaciones que ha tenido el modelo tradicional del binomio necesidad-recurso.

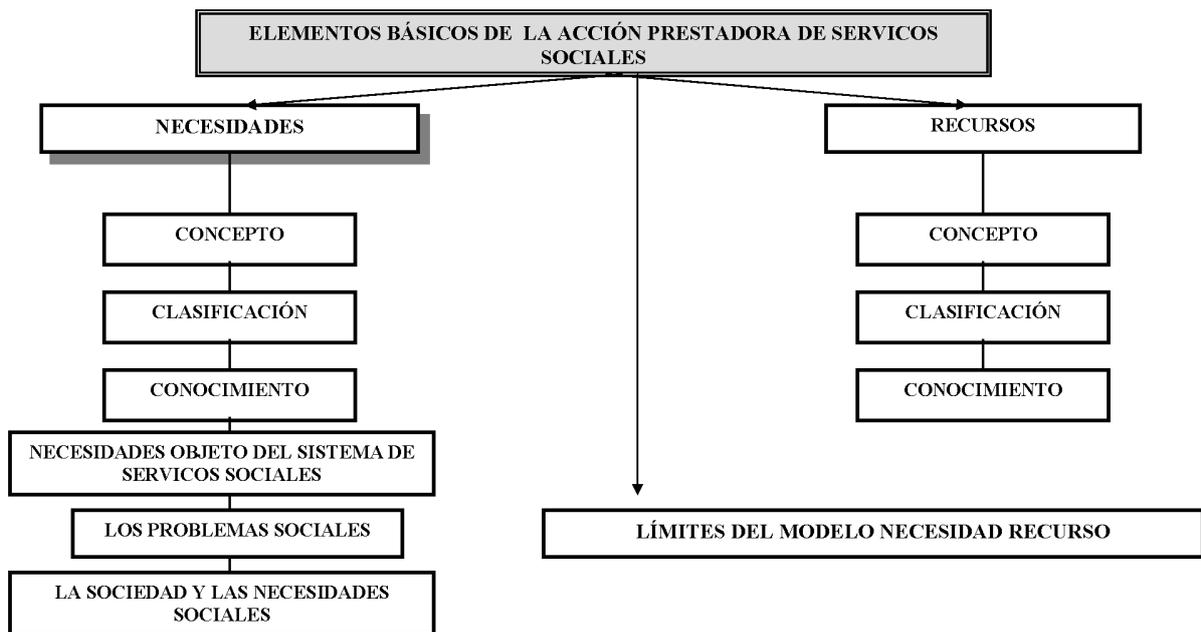
Los contenidos de este módulo y, concretamente el epígrafe 1, tienen como finalidad conocer, distinguir y manejar adecuadamente el concepto básico de necesidad, su clasificación, el conocimiento de las mismas, las necesidades objeto del Sistema de Servicios Sociales, los problemas sociales y por supuesto la el papel de la sociedad ante dichas necesidades. En el epígrafe 2 abordamos el segundo elemento en la prestación de servicios, los recursos, desde su conceptualización y clasificación, para finalizar con los límites de este modelo en la intervención desde los servicios sociales.

Por tanto, se considera que al finalizar este módulo los estudiantes deben adquirir de forma crítica los siguientes contenidos: las características de las necesidades y los recursos, la definición de los mismos, su encuadre en los servicios sociales así como, los límites de este modelo particularista dentro del marco de la protección social en un Estado Social de Derecho que arbitra nuevas políticas de intervención.

OBJETIVOS

1. Conocer la naturaleza de los elementos básicos de la acción prestadora de los Servicios Sociales.
2. Conocer el concepto de necesidad, su tipología y clasificación.
3. Conocer el concepto de recurso, su tipología y clasificación.
4. Analizar las limitaciones del modelo “binomio recurso-necesidad”.

ESQUEMA DE LOS CONTENIDOS



EXPOSICIÓN DE LOS CONTENIDOS

1. LAS NECESIDADES Y LOS PROBLEMAS SOCIALES. CONCEPTO Y TIPOLOGÍA

La búsqueda de un fundamento moral para el Estado de Bienestar empieza y acaba frecuentemente con la noción de necesidad (Harris,1990, 303). Peter Taylor-Gooby (1991, 14) señala que “el objeto de la política de bienestar es satisfacer las necesidades humanas”. La idea de las necesidades humanas se utiliza de forma muy amplia. A veces se utiliza en un intento de dar sentido y coherencia a determinadas políticas sociales o bien para hacer una crítica de aquellas. Estas ideas iniciales ayudan a valorar la magnitud que tiene hoy día conocer las necesidades sociales, más para futuros profesionales de la acción en la sociedad o de la acción para lograr el desarrollo de los ciudadanos precisamente desde la satisfacción de obstáculos que frenan sus posibilidades sociales y personales.

Las necesidades han sido el motor de desarrollo de las sociedades. Nuestra sociedad ha sido estructurada en base a satisfacer necesidades para conseguir el confort, el bienestar. Sentir implica necesitar y esa es la clave del ser humano, un ser rico en inteligencia, en impulsos hacia su satisfacción, de tal manera que conjugando ambos conceptos, ha ido creando distintos medios para satisfacer esas necesidades utilizando los mecanismos más sofisticados.

En este desarrollo y avance de las sociedades también existen individuos y grupos que no satisfacen sus necesidades personales y sociales y por tanto no acceden a los bienes comunitarios frenando de este modo su acceso a la calidad de vida y al Bienestar Social establecido.

Quizás estas diferencias sociales tuvieron su origen en las sociedades capitalista, pero lo que a nosotros nos interesa es que los problemas de desigualdad se han ido normalizando y han llegado

a ser un símbolo de identidad de las sociedades de los últimos siglos. Todo ello ha pasado a configurar nuestro modo “natural” de ser y de estar en este mundo.

Pero también hay quien está disconforme con este modelo de sociedad creado, con esta manera de defender la “normalidad” de la pobreza, y de llegar a establecer que debemos conformarnos con lo que hay y de este modo tratamos de mantener un orden de desigualdad y de miseria, a la antigua usanza. Dentro de quienes están disconformes, se encuentran los agentes sociales, que bajo las distintas políticas de intervención social tratan de ser el motor de la igualdad, del desarrollo, de la felicidad y de la armonía en sociedad trabajando porque se eliminen los obstáculos de la diferencia y se constituyan canales de Bienestar Social reales y efectivos para todos. Es por ello que hablamos de los Servicios Sociales, como sistema de protección social, como un medio para satisfacer necesidades y para tratar de ayudar a los ciudadanos a acceder a los beneficios sociales en igualdad de condiciones, tratando de acortar las distancias entre la pobreza y el bienestar.

El desarrollo de los Servicios Sociales se estructura en función de unas necesidades planteadas desde la sociedad. Lógicamente el concepto de necesidad no es estático, varía en función de los cambios y de las transformaciones que históricamente se producen en la sociedad y están determinados por las características económicas, culturales, etc...

Lo dicho anteriormente viene a justificar la necesidad de análisis y el conocimiento de las realidades sociales, para poder establecer de manera eficaz distintos planes programas y/o proyectos de intervención, puesto que necesidades sociales son dinámicas y cambiantes y su satisfacción pasa por el buen conocimiento de los recursos sociales existentes.

1.1. Conceptualización

La necesidad en el ser humano, es una tendencia natural hacia la consecución de los medios que le son propios para su mantenimiento y desarrollo. Su concepto es histórico y depende de la fluidez de las condiciones espaciotemporales, que van cambiando y configurando nuevas expectativas en los seres humanos y en los grupos. Dicho concepto se interpreta de formas diversas y a veces de manera confusa. Se le atribuyen significados diferentes y hasta denominaciones que se consideran como sinónimos que tienen un mismo contenido: pulsión, instinto, deseo, preferencia, problema; la necesidad es no unívoca, pero se observa un uso inmoderado de esta noción genérica por parte de quienes se dedican a actividades operativas: trabajadores sociales, sociólogos, urbanistas... (Gasparini, 1986, 1156).

En general, cuando utilizamos el término “necesidad”, lo hacemos refiriéndonos a la carencia de algo que necesitamos para vivir, a la privación sentida de algún estímulo que tiene relación con los motivos primarios o instintivos, y con los secundarios o aprendidos. Se expresan a través de deseos explícitos o no, mediante el lenguaje o el metalenguaje (gestos, actitudes) y su no satisfacción conduce a la frustración.

Pero, además de esta alusión general, existen otras definiciones dadas desde las distintas disciplinas y autores sociales, de las que aquí sólo reflejaremos algunas:

La necesidad puede definirse como “tensión de un organismo, o de un individuo, o de un grupo, orientado a encontrar una solución concreta que reconstituya un equilibrio comprometido por una carencia” (Gasparini, 1162) o como “la carencia de algo: De algo útil, oportuno o necesario, para que un individuo pueda sobrevivir, crecer física y psíquicamente, desarrollarse afectivamente, o de algo que le sirva en una circunstancia concreta para alcanzar un fin prefijado”. La necesidad no

puede postularse a priori; es una variable sociocultural profundamente inmersa en los valores de una época, de una sociedad, de un grupo de pertenencia” (Kaufman, 1986, 115), o bien como lo entienden Doyal y Gough (1994, 63), para los que el término necesidad se refiere a una *fuera motivadora*, instigada por un estado de desequilibrio o tensión que se aposenta en un organismo a causa de una carencia específica y se utiliza la palabra “necesidad” en referencia a una categoría específica de *objetivos* que se creen *universalizables*.

Las definiciones y conceptos de la necesidad y de sus contenidos pueden ser muy diferentes dependiendo de la perspectiva que se adopte para su estudio, desde los que afirman la importancia y la “realidad” de la necesidad hasta otros que incluso niegan su existencia; A pesar de todo, la necesidad representa un estado relativo, y su definición depende de quién la interprete.

Ahora bien si se analizan las distintas definiciones hallamos un mismo denominador común y que toda necesidad supone una carencia, la falta de algo, la escasez de..., en definitiva, la no-existencia de cosas imprescindibles para la conservación de la vida; pueden ser individuales o colectivas o sociales, atendiendo al marco de satisfacción al que se refieran; engloban una serie de motivaciones, acciones o impulsos con fin concreto e inherente a las mismas y es la satisfacción de tal carencia; varían en cada caso son maleables y se encuentran mediatizadas por innumerables factores sociales, económicos, culturales y políticos; se rigen por el principio de diferenciación y en último lugar son dinámicas y cambiantes: no se dan igual en la misma zona geográfica.

1.2. Clasificación

Heller en su ensayo sobre *La teoría de las necesidades en Marx* destaca el tipo de relaciones, la confrontación dialéctica, que se establece entre las *necesidades personales o individuales* y las *necesidades sociales* del sistema:

Hablamos de **necesidad individual** cuando hacemos referencia a una gama muy amplia de necesidades que van desde comer, dormir, respirar, la realización personal, etc., necesarias para poder subsistir como especie y sobrevivir como individuo. Ciertamente no se hace referencia únicamente a subsistir, sino a vivir dignamente, lo que conlleva a una amplia variedad de necesidades y modos de vivirlas. Entre las distintas clasificaciones de necesidades humanas tomamos como referencia una de las clasificaciones más conocidas y aceptadas es la que hace el psicólogo norteamericano Maslow, quien establece que las necesidades se agrupan en dos tipos principales: las básicas o de supervivencia (ligadas fundamentalmente a lo fisiológico) y las superiores o de desarrollo (propias de la esfera interior del ser humano). La relación entre estos dos tipos de necesidades es de tipo jerárquico, es decir, que unas son inferiores y otras superiores por lo que para satisfacer las segundas deben ser cubiertas las primeras.

En su forma, las necesidades son universales pero cada individuo las siente de manera diferente. Para que un ser humano se desarrolle, todo su proceso de vida pasa por satisfacer necesidades. Cuantas más necesidades satisfaga un individuo, más posibilidades tiene de sentirse bien. La sociedad más adecuada es aquella que facilita medios para que todos los ciudadanos se sientan satisfechos consigo mismos, teniendo en cuenta que en las necesidades se distinguen dos factores fundamentales el interno, propio de cada individuo, y el externo fruto del entorno, marco social que determina la aparición de dichas necesidades. De ahí el dinamismo y la variedad de necesidad que llevan a considerar cada espacio y cada persona es diferente y con ello también lo será la actuación de los trabajadores sociales.

El concepto de **necesidad social** no es universal, puede y debe ser cambiante en cada sociedad, es por ello que el hablar de las necesidades sociales, implica emitir un juicio de valor. Cada sociedad legitima las necesidades en orden a sus propios valores, es decir, dependiendo de los factores económicos, culturales, religiosos, etc., de cada sociedad, y ésta estimará como necesidades sociales las que son legítimas de satisfacer para sus ciudadanos, aquellas que se encuadran en sus propios patrones culturales, religiosos y otros.

En sí podríamos decir que las necesidades sociales son aquellas en las que se compromete a la sociedad, bien porque ésta las genera, porque sufre sus consecuencias o porque es la que ofrece los medios posibles para su satisfacción. La condición de sociales viene dada porque su función cumple un objetivo social, y no particular.

El concepto de necesidad social es más general y al mismo tiempo más elevado que el de necesidad personal; en caso de conflicto el individuo tiene que subordinar su exigencia de satisfacer las necesidades personales a las necesidades sociales; prácticamente esa necesidad social se revela como la necesidad de los grupos privilegiados o predominantes de la clase obrera (o también de la sociedad), disimulada bajo la aureola de la validez general.

Las necesidades sociales son verdaderas y auténticas necesidades de individuos particulares... Pero ¿Quién es el que tiene que decidir cuáles son las verdaderas necesidades de los hombres?. Una vez más serán los representantes de las llamadas necesidades sociales (Gasparini, 1161). Atendiendo a este planteamiento obtenemos una segunda clasificación, según la visión del sujeto que las padece: **Necesidad real** las que realmente existe sin mediar otras variables (comer, vestirse, vivienda), suelen ser necesidades que son vitales para el desarrollo humano y la **Necesidad sentida** que si bien se crean necesidades que sentimos, éstas suelen estar mediatizadas por distintos factores y medios. Cuando hablamos de una necesidad hablamos de algo imprescindible para vivir. estas necesidades se manifiestan de manera implícita o explícita, ya que los individuos no exteriorizan siempre todo lo que vive o siente.

Otra clasificación atiende a su orden de tratamiento, las necesidades sociales en un orden de prioridad, teniendo en cuenta el principio de la prelación, ante el cual nos encontramos ante necesidades **preferentes, urgentes y ordinarias**. Las primeras son aquellas que gozan de una mayor prioridad en la planificación, debido a su importancia y se subordinan todas las demás; aunque este concepto es relativo, ya que una necesidad puede ser subordinada respecto a otra y preferente respecto a una tercera. Las segundas son urgentes cuando exigen una preferencia no jerárquicas sino temporal. Las terceras son las que se dan de forma sistemática y no requieren para su tratamiento habitual, una especial preferencia o urgencia (Heras, de las y Cortajarena, 1979, 39 40)

Bradshaw hace una excelente taxonomía que clasifica las necesidades según cuatro tipos (1983, 12 y ss.):

- **Necesidad normativa:** es aquella que el profesional, experto, administrador o científico social define como necesidad en una situación determinada, estableciendo un nivel deseable u óptimo, y es comparado con el nivel que existe de hecho; si un individuo o grupo social no llega a alcanzar este nivel son conceptualizados en situación de necesidad. Esta definición de necesidad no es absoluta, ya que es posible que no se adapte a la necesidad establecida según otras definiciones realizadas por otros expertos. Los niveles normativos cambian con el tiempo como resultado de los avances del conocimiento y la modificación de los valores de la sociedad.
- **Necesidad experimentada:** aquí la necesidad es equivalente a carencia subjetiva. En sí misma, la necesidad sentida es una medida inadecuada de la necesidad real, ya que se ve limitada por

las percepciones del individuo, que puede no corresponderse realmente con lo que el individuo necesita (Doyal y Gough, 1994,).

- **Necesidad expresada:** es la necesidad experimentada puesta en acción. Equivale a la demanda de servicios que finaliza en una búsqueda de los mismos. Efectivamente, algunos individuos no recurren a los servicios aunque sientan una necesidad; otros no perciben una necesidad aunque la tengan; por último, algunos expresan esta necesidad, pero no necesariamente ven su demanda satisfecha o por lo menos no en la forma en que ellos esperaban.
- **Necesidad comparativa:** por necesidad comparativa hay que entender la necesidad que un grupo o individuo debería tener puesto que presenta las mismas características que otro individuo o grupo al que se ha identificado una necesidad.

Tras esta clasificación, nos planteamos ahora ¿Cómo determinar cuales son las necesidades humanas básicas?. Numerosos son los autores que han intentado delimitar las variables básicas a tener en cuenta a la hora de establecer una guía de orientación respecto a las necesidades mínimas que tenemos que tener cubiertas. Tomamos como referente las aportaciones hacen Doyal y Gough. Para ellos las necesidades básicas son la *salud física y la autonomía personal*, ya que ambas son “condiciones previas de toda acción individual en cualquier cultura... aquellas que han de ser satisfechas antes que los agentes puedan participar de manera efectiva en su forma de vida con el fin de alcanzar cualquier otro objetivo que crean valioso” y “la satisfacción óptima de estas necesidades será condición necesaria para la satisfacción real de los derechos y libertades fundamentales” (1994, 83 y 175).

Las variables clave que afectan a los niveles de autonomía individual son: El grado de *comprensión* que una persona tiene de sí misma y de su cultura y de lo que se espera de ella como individuo dentro de la misma; la *capacidad psicológica* que posee de formular opciones para sí misma; y las *oportunidades* objetivas que le permitan actuar en consecuencia.

En último lugar destacamos que las *necesidades intermedias* son consideradas como universalmente necesarias para mejorar la satisfacción de las necesidades básicas, excluyéndose de la clasificación que hacen, aquello que no contribuye a lo anterior, por muy extendido que pueda estar el bien/actividad/relación. Y las agrupan como sigue: alimentos y agua potable; vivienda; entorno laboral libre de riesgos; medio físico desprovisto de riesgos; atención sanitaria apropiada; seguridad de la infancia; relaciones primarias significativas, seguridad económica; seguridad física; educación; seguridad en el control de los nacimientos, embarazos y partos (Doyal y Gough, 202-203).

1.3. Conocimiento de las necesidades sociales

Lo primero que se requiere para crear un tipo de prestación, consolidar un servicio, definir un programa, o tan siquiera plantear a la población que deseamos colaborar, es saber las características que poseen, las necesidades que manifiestan, los problemas a los que se deben enfrentar, quiénes sufren esos problemas, etc... utilizando en ello siempre que podamos, la participación activa de la comunidad. Conocer las necesidades es importante para:

- Poder denunciar hay que conocer. Un trabajador social tiene que conocer el medio para saber lo que ocurre. No podemos intervenir si no conocemos la realidad (información).

- Presentar programas hay que tener datos para apoyarlos. La cotidianidad es tan inmediata que creemos que todo el mundo entiende la realidad como nosotros. Hay que aprender a manejar la información. Criticar pero fundamentándolo.
- Cualquier acción social se necesita un diagnóstico: base para decidir si un servicio es adecuado o no.

Para el estudio y tratamiento de las necesidades, es preciso tener en cuenta los factores básicos del desarrollo histórica que generan tales necesidades. Estos factores son indicadores claves de análisis, pues es en ellos donde se generan y satisfacen las distintas necesidades. Tenemos por tanto:

- La Producción: factor general que impulsa el desarrollo histórico y social de las necesidades individuales. Este marco productivo va a definir las necesidades y los recursos creados en cada momento. Marca las relaciones de trabajo, paro, etc.
- Familia: principal mecanismo para generar y cubrir necesidades de los individuos, hasta que queda superada por el contexto social.
- Entorno: supone el conjunto de factores que se desarrollan a través de la relación del hombre con la naturaleza. Las relaciones que el individuo tiene con su entorno, con su medio. El entorno determina la mayoría de las necesidades que sentimos.
- Las condiciones de convivencia: que surgen del conjunto de factores que se desarrollan a través de las relaciones entre los hombres.

A pesar de todo lo que se ha ido señalando, en ningún momento hay que olvidar que para un total conocimiento científico de las necesidades sociales, además de contar con lo anterior, precisa que estas necesidades encuentren cauces de manifestación, de realización y superación, es decir, que logren el marco adecuado de recursos humanos, materiales, técnicos, institucionales y financieros que permitan su libre desenvolvimiento. Así, podremos observar su interrelación, experimentar los cambios, detectar qué impulsa su desarrollo y transformación. Todo ello necesario, pues únicamente su conocimiento nos permite controlar y resolver estas necesidades y no andar a ciegas ante las mismas.

1.4. Necesidades objeto del sistema de Servicios Sociales

El Sistema Público de Servicios Sociales pretende responder dentro del actual contexto histórico a necesidades que provienen de multitud de factores y causas diversas, pero el referente inmediato para identificar a los Servicios sociales ha de ser un sistema universalista no restringido a los colectivos marginales, y basado en el concepto de necesidad. Según las distintas fuentes consultadas, las necesidades que han de cubrir los Servicios Sociales son las siguientes:

A) NECESIDAD DE ACCEDER A LOS RECURSOS SOCIALES

La información es hoy un medio para promover la igualdad de Oportunidades. Las posibilidades de información están directamente relacionadas con la posibilidad de acceder al ejercicio de los derechos sociales.

Sus potenciales destinatarios son las personas, familias o grupos con limitaciones para interpretar sus propias necesidades, en relación con los recursos sociales que puedan satisfacerlas, y sin

autonomía suficiente para gestionar su acceso a los mismos (García y Ramírez, 1992, 16). Hay personas y/o grupos que son capaces de acceder a los recursos y prestaciones con una buena oferta informativa; otros, por el contrario, precisan estrategias de acercamiento y de popularización de esa información en razón a sus dificultades de acceso y utilización de las mismas por carencias culturales incapacidad para interpretar los mensajes de una sociedad compleja como la actual, dificultades de movilidad personas mayores, personas con movilidad reducida, minusválidos o incluso por el lugar de residencia barrios periféricos, zonas rurales alejadas.

Los Servicios Sociales responden a esta necesidad de información, ofertando a toda la población el conocimiento de los recursos sociales que cada uno precise, con una información cualificada, y un asesoramiento técnico.

B) NECESIDAD DE CONVIVENCIA

La convivencia con otros seres humanos se considera fundamental para la realización humana. Esta posibilidad queda mermada en ocasiones por causas económicas, deterioro físico, y por las propias transformaciones del modelo familiar tradicional, que dan lugar a procesos de abandono y soledad, como factores de riesgo que impiden el desarrollo del ámbito convivencial.

Los Servicios Sociales responden a esta necesidad de convivencia promoviendo aquellas medidas que están dirigidas a apoyar el núcleo convivencial existente (apoyo familiar, ayuda a domicilio, intervención psicosocial ...), así como poniendo en marcha alternativas convivenciales al medio natural, cuando éste no existe o está deteriorado, aunque sea transitoriamente (pisos tutelados, residencias, albergues, acogimiento familiar...).

C) NECESIDAD DE INTEGRACIÓN SOCIAL Y PREVENCIÓN DE LA MARGINACIÓN

El fenómeno de la marginación es una de las manifestaciones clásicas de pobreza tradicional y de la pobreza actual. Los sectores “débiles” de la sociedad (minorías étnicas, minusválidos, ancianos delincuentes, reclusos, personas sin hogar...) han sido mantenidos al margen de las zonas de decisión y de las de participación y convivencia.

Los esfuerzos por lograr la inserción social de los colectivos marginados ha tenido como referencia dos ideas fundamentales (García, 1992, 29):

- La necesidad de adaptar a la minoría diferenciada en sus conductas, cultura, modos de vida, etc, a las exigencias de homogeneidad que impone la mayoría dominante socialmente.
- La seguridad de que el empleo remunerado era la vía más segura y única posible para lograr la inserción social.

Hoy ambas ideas están en profunda crisis. La afirmación del derecho a la diferencia cuestiona la primera idea y la segunda está cuestionada desde el momento en que el empleo concebido como un trabajo estable y suficientemente remunerado está en una profunda crisis, por la situación económica de paro estructural.

Desde los Servicios Sociales se intenta responder a esta necesidad articulando las siguientes estrategias: la detección precoz de situaciones de riesgo. La normalización en el uso y disfrute de los recursos sociales, el desarrollo de sentimientos comunitarios, promoviendo relaciones de solidaridad, de cooperación mutua, desarrollo de actitudes y habilidades personales, útiles para la convivencia social positiva y por último estableciendo dinámicas integrales de promoción.

D) NECESIDAD DE SOLIDARIDAD SOCIAL

Entendiendo el bienestar social como calidad de vida y también como calidad de convivencia, la cooperación, la solidaridad y la participación social se hacen imprescindibles, complementando la responsabilidad y la intervención pública; por ello, se hace necesario prestar apoyo y asistencia a las organizaciones y estructuras de cooperación, surgidas de la convicción y experiencia de organizaciones de personas afectadas, o bien de organizaciones voluntarias, que se crean para cumplir con unas finalidades fijadas de antemano.

1.5. Los problemas sociales

Otros autores se plantean la similitud o diferencia entre *necesidad* y *problema*. Piensan que son nociones conexas, siendo de algún modo, la necesidad, la traducción del problema en términos más operacionales. Una necesidad nace cuando se constata una diferencia entre una situación considerada como óptima y la situación observada en la actualidad, diferencia que se desea reducir. La existencia de necesidades puede concebirse incluso en una situación en la que no hay problema (Pineault y Daveluy, 1989, 45-46).

Podría definirse un **problema social** como *“una situación que un considerable número de personas juzga desfavorable o desagradable, y que, según ellas existe en su sociedad(...) Un problema social carece de existencia objetiva; más bien la gente atribuye carácter problemático a ciertos hechos o conductas y les asigna significados desfavorables (...)”*

Es por tanto, que cuando un problema individual se convierte en colectivo. Ejemplo: la droga es un problema que la gente ha legitimado, una vez que la sociedad vive un problema, lo siente como propio y exige una respuesta social por parte de políticos, etc.; creando recursos para prevenirlo y erradicarlo.

Si bien muchas disciplinas hacen de su profesión la atención a los problemas, lo cierto es que lo distintivo en el Trabajo Social es la manera que tiene de entender el problema social y de acercarse al mismo, así como por la intencionalidad transformadora que preside su actividad profesional. Por todo ello, cuando se presenta una necesidad humana insatisfecha, a ésta se le van sumando otras necesidades y con ello se va produciendo un hilo de necesidades que terminan por constituir lo que denominamos **Problemas Sociales**.

1.6. La sociedad y las necesidades sociales

A) LA DEMANDA SOCIAL

Las necesidades no generan por sí mismas acciones para su satisfacción. Una de las condiciones necesarias para que cualquier necesidad obtenga respuesta es que se manifieste en demanda o deseo. Aún así, estos deseos o demandas no son un reflejo fotográfico de las necesidades, pues en algunos casos nos encontramos que hay carencias que no son percibidas como tales por las personas y/o por la sociedad o bien sentir necesidades que no son tales. También puede suceder que se produzca una apreciación alterada de las necesidades genuinas. Los deseos de satisfacer las necesidades, pueden finalmente, manifestarse agrandados.

Las Demandas sociales están mediatizadas, es decir influidas por otros elementos además de la cultura, estos **mediadores**, conjunto de factores que generan que tengamos una serie de necesidades determinadas, son los siguientes:

- Medios de comunicación: determinan nuestros valores más importantes.
- Cultura Imperante: nuestra sociedad capitalista tiene una serie de necesidades tanto sociales como económicas, etc.
- Organizaciones políticas: los mensajes de los diferentes grupos políticos son un mecanismo para inculcarnos determinadas necesidades.
- Grupos de solidaridad primaria: grupos inmediatos que nos transmiten y nos cubren necesidades (familia, amigos, etc.). Generan también otro tipo de necesidades concretas.
- Organizaciones sociales: todas las organizaciones sociales están creadas tanto para ofrecer como para generar necesidades.

B) LA OFERTA SOCIAL

La oferta social queda constituida por el conjunto de respuestas que da la sociedad a sus necesidades. Una de estas respuestas será la prestada por los Servicios Sociales como sistema de protección social público. Presenta una serie de características:

Las respuestas sociales a las necesidades insatisfechas suponen el conjunto de acciones que la sociedad civil o los poderes públicos desarrollan ante situaciones de insatisfacción de sus necesidades sociales. La forma de intervención varía según sea la política social de los partidos gobernantes; por momentos será más positiva, más abstencionista o más represiva:

- **Intervencionismo negativo:** Intervención represiva. Se debe suprimir a la persona que tiene una necesidad o que pueda llegar a generar otro tipo de necesidades. En vez de actuar, se reprime.
- **Intervencionismo neutral:** Hay necesidades en un país, pero no se interviene, nadie actúa. Sólo se puede emplear cuando un país está muy seguro de su orden interno o bien en aquellas necesidades que no son tan fundamentales para llevarlas a cabo.
- **Intervencionismo positivo:** Aquel en el que los Gobiernos ponen medidas para acabar con las necesidades. Los Servicios Sociales son de alguna forma un tipo de respuesta positiva, un tipo de instrumento que trata de contribuir a la mejora del Bienestar Social, a través de la cobertura de las distintas necesidades.

Esta oferta (tipo de respuesta) que llevan a cabo los Gobiernos viene dada por la evaluación de las necesidades sociales a través de una serie de indicadores sociales establecidos. Son por tanto parámetros medibles que se establecen en los distintos programas, para saber el número de personas que tienen determinadas necesidades. Nunca añaden información, simplemente describen lo que que existe, lo que está establecido por parámetros. Sirven como elemento evaluador de la situación social existente y del grado de Bienestar Social y la calidad de vida predominante. También ayuda a valorar el estado de los Servicios Sociales y su relación con la oferta dada en base a las demandas sociales.

2. LOS RECURSOS SOCIALES. CONCEPTO Y TIPOLOGÍA

En primer lugar, el crecimiento de los recursos es limitado; ya quedó atrás la etapa en que el crecimiento parecía no tener límites; la recesión del gasto público es una realidad, y no serán los servicios sociales precisamente los que se vean beneficiados. Los Servicios Sociales, al igual que casi todos los sectores de actividad, se están viendo afectados por la controversia global del Estado de Bienestar y las manifestaciones que se le atañen: contención en el crecimiento del gasto público, la acusación generalizada de la degradación organizativa de las instituciones públicas y la pérdida creciente de legitimidad de los aparatos públicos. Difícilmente van a poder contar con un crecimiento presupuestario neto, por tanto, el reto está en buscar estrategias que permitan un desarrollo sostenido, pero aceptando las limitaciones mencionadas con anterioridad.

Las necesidades y los recursos están íntimamente relacionados entre sí. Toda necesidad genera un impulso su satisfacción, que en la mayoría de las veces se traduce en la búsqueda de un determinado recurso necesario para satisfacer esa necesidad. Esta interrelación e interdependencia se torna en forma de espiral infinita, ya que el ser humano está en continuo cambio generando constantemente nuevas necesidades. Toda necesidad genera un recurso y cuando ésta necesidad es cubierta, se genera otra y así sucesivamente. Ha esto lo denominamos *Binomio Inseparable*.

Esta espiral se caracteriza porque ser dinámica, es decir, las necesidades van cambiando y los recursos también, depende de cada momento histórico, de cada población, zona o región. Otra característica es que esa relación está descompensada, es decir, hay un número ilimitado de necesidades mientras que hay un número muy limitado de recursos que viene determinado por la realidad social, económica, política y cultural que los rodea.

De ahí que deba hacerse un buen reparto de los recursos, de modo que se cubra el mayor número de necesidades posible. Es decir, hay que racionalizar los recursos, para poder repartir o designar de la manera más eficaz y eficiente en función de las necesidades. Esto lleva aparejado un buen diagnóstico social, para saber que tenemos y que debemos crear.

Para la Administración, racionalizar significa dar más al menor costo. Las políticas sociales generalmente crean recursos en base al número de habitantes y no en base a las necesidades existentes por zonas. Desde los Servicios Sociales la idea de racionalizar pasa por la adecuación real de las necesidades a los recursos, pero para poder reivindicar hay que investigar el grado de desarrollo alcanzado por las necesidades sociales y saber los recursos que hay en una zona, los que hacen falta y cómo aprovechar los que existen..

Conociendo adecuadamente los recursos podemos organizar la información que hay en base a lo que se ofrece y que esa información pueda ser utilizada por otros miembros. En definitiva hablamos de la realización de diagnósticos sociales reales y participativos donde se reflejen tanto las necesidades como los recursos

2.1. Conceptualización

Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua, recurso es todo medio de cualquier clase que, en caso de necesidad, sirve para conseguir lo que se pretende. Por tanto los Recursos son medios utilizados para lograr un fin concreto, que en los Servicios Sociales se traduce en la cobertura de las necesidades sociales que se demandan. El Recurso se convierte en Social cuando su uso y disfrute es de la colectividad. Por tanto son medios sociales que existen en una comunidad

para satisfacer las necesidades de sus miembros. Son creados desde la sociedad y es ella misma quien se beneficia de ellos. Heras y Cortajarena consideran que los Recursos son el conjunto de medios humanos, materiales, económicos, financieros, técnicos e institucionales de los que disponemos para satisfacer las necesidades de los individuos, grupos o comunidades, en cuanto integrantes de ella.

2.2. Conocimiento y clasificación de los recursos

Para analizar cuales son los recursos que hay en una zona concreta, elaboramos unos instrumentos para la recogida de los datos llamados *Guías de Recursos o ficheros*. En estas fichas se recoge información sobre la población que se atiende, el personal a su servicio, etc. Suponen un instrumento fundamental para los Servicios Sociales y para los trabajadores sociales porque extrae y organiza los datos. No deben estar hechas para uso exclusivo de los trabajadores sociales sino para los individuos que lo necesiten por lo que hay que utilizar términos asequibles a los distintos niveles de instrucción, para así poder hacer efectiva la prestaciónn básica de la información.

Los recursos podemos clasificarlos según su tipología en **recursos naturales** conformados por el conjunto de elementos que describen un medio determinado, definido normalmente bajo criterios geográficos. Son fundamentales para conocer la zona donde trabajamos puesto que determinan el tipo de vida de los individuos que allí viven. Los **recursos materiales** componen la estructura y el equipamiento de que se dota la sociedad para satisfacer sus necesidades más inmediatas. Los **recursos técnicos** son el conjunto de elementos utilizados para que nuestro trabajo produzca el efecto deseado. Los componen la tecnología social existente Los podemos dividir en dos grupos: *fungibles*: aquellos que se destruyen con el uso y *no fungibles*: los que utilizamos para desarrollar nuestro trabajo pero que no están materializados ni se destruyen con el uso.

En los **Recursos económicos y financieros** distinguimos dos tipos de recursos distintos pero complementarios, mientras los primeros equivalen al presupuesto con el que se cuenta, es decir, la cantidad de capital disponible; los recursos financieros son los medios de financiación necesarios para llevar a cabo cualquier acción.

Los recursos financieros pueden ofrecerse desde organismos públicos o privados. A continuación destacamos los principales recursos financieros con los que se cuentan los Servicios Sociales:

- Los presupuestos generales de la Administración: es la fuente de financiación principal de los servicios Sociales.
- Subvenciones: son atribuciones patrimoniales con carácter no retributivo, a fondo perdido. Tienen carácter discrecional (el Estado fija unos requisitos para la concesión). La subvención genera una serie de derechos y obligaciones y es objeto de un control por parte de la entidad otorgante, tanto de manera previa como posterior. Distinguimos tres tipos de subvenciones las Individuales Institucionales y las Becas de estudio o investigación
- Donaciones: concesión de bienes de una persona a otra. El Estado no dona, es realizado principalmente por instituciones de iniciativa privada, a título particular. Se distinguen dos tipos las Individuales e informales, no estructuradas, puntuales y personales y Individuales organizadas realizadas mediante arreglo formal y un compromiso. La donación posee un marcado carácter particularista, doy a quien quiero, lo que quiero, cuando y como quiero, sin ningún tipo de compromiso u obligación y en segundo lugar poseen un efecto de marcaje muy amplio, queda

claro que en esa relación hay alguien que da y alguien que recibe, lo que genera una clase benefactora y otra beneficiaria. Supone un compromiso solidario que tienen unas personas con otras.

- Las prestaciones-ayudas: Conjunto de ayudas proporcionados para el disfrute individual y privado aunque su función sigue siendo social.
- Convenios o conciertos: Tiene características similares a la subvención pero los convenios poseen un acuerdo entre dos partes y un compromiso mutuo. La continuidad es más amplia y de mayor estabilidad de las empresas (máximo 8 años).

Otro recurso de enorme importancia en los Servicios Sociales son los **Recursos Humanos**, destacando al ser humano es el principal recurso de toda sociedad, ya que en su conjunto, la riqueza o la pobreza de una comunidad, la creación de instituciones, de servicios, de familias y grupos, que transmiten la cultura, etc., son tareas que llevan a cabo la sociedad y por ende el conjunto de los seres humanos. En los SS. SS son múltiples los recursos humanos con los que contamos: los propios trabajadores sociales, otros profesionales de la acción social, la población en general, el voluntariado, etc.

En último lugar destacamos los **Recursos Institucionales**, haciendo referencia principalmente a los organismos y centros que se crean para satisfacer necesidades. Las instituciones sociales son organismos específicos de la Política Social creadas para solucionar demandas de la población en las áreas de Bienestar Social. Forman parte del tejido social porque surgen de necesidades concretas a satisfacer.

Hay tantas instituciones como variedad de necesidades existentes en la población. Las instituciones dependen mucho del espacio y del tiempo. En ellas se reproducen las características del marco social en el que están insertas, es decir, existen los mismos esquemas de poder y jerarquización. Generalmente la clasificación de las instituciones se suele realizar en base al campo de trabajo (económicas, sociales, culturales, políticas, etc.), ámbito en el que desempeña el trabajo (locales, provinciales, autonómicas, nacionales e internacionales), régimen de admisión (abiertas o cerradas).

Como hemos visto, existen muchas instituciones, organizaciones o entidades en la sociedad, destinadas cada una de ellas a hacer posible el logro de los ideales sociales, ofreciendo determinados productos deseados y que posibilitan el Bienestar Social. En este ángulo, hablamos de prestaciones que ofrecen las instituciones, de servicios que nos aportan algo que precisamos para lograr nuestro bienestar social. Los Servicios Sociales son instituciones destinadas a la prestación de algún tipo de servicio es decir, se encargan de lograr a través de los recursos existentes, transformar productos en servicios, que se traducen en proyectos, en centros, en club, etc. En estas instituciones centraremos el contenido que nos precede, pues lo que interesa es conocer los elementos de las instituciones en las que ejercen su actuación los distintos agentes sociales.

De este modo, lo primero que interesa saber es que a la hora de llevar a cabo nuestro ejercicio profesional debemos tener en cuenta los elementos que describen la estructura de las organizaciones prestadoras de Servicios Sociales. Este conocimiento se hace partiendo de un enfoque sistémico de las mismas, denominándose así porque se entiende que toda organización forma un sistema, un conjunto de partes interrelacionadas y articuladas en totalidad que tienen ciertas propiedades, posiciones y relaciones al mismo tiempo que configuran un conjunto alienado por el límite del ambiente o suprasistema.

Este enfoque, además de la visión de conjunto que introduce, se esfuerza por conseguir la eficacia del sistema total, más que por mejorar la eficiencia de las partes o subsistemas sin tener en cuenta la interdependencia e interconexión con la totalidad de la que forma parte.

A la hora de analizar una Institución es muy importante tener muy presentes los siguientes aspectos:

- Situar a la Institución en el contexto institucional global: Este primer elemento es necesario porque en toda institución encontramos reproducidos los mismos esquemas que en la sociedad global, de modo que si realmente queremos ubicarla, debemos hacerlo desde la realidad política, económica, social y cultural que la rodea. De manera que tengamos una perspectiva del espacio y del tiempo en el que se encuentra. Por tanto cualquier cambio en el marco de referencia, constituye a su vez, una modificación de la dinámica institucional.
- Conocer las características de la vida interna de la institución: Tener en cuenta este elemento, es algo que se destaca pues el desempeño de las funciones, conocer el tipo de relaciones y las formas de actuar de los miembros, el grado de participación, el ejercicio de poder, la autoridad que existe, el grado de satisfacción con el trabajo, etc., son factores fundamentales para un buen ejercicio de la profesión.
- Saber la función social que cumple o que debería cumplir: Se trata de detectar el grado de respuesta a las necesidades de la comunidad, los recursos existentes, el tipo de trabajo desempeñado, los canales de comunicación-participación de la población, etc.

Si tenemos siempre presentes estos tres elementos, lograremos ubicarnos en la realidad institucional que nos rodea y con los datos obtenidos deberemos describir el espacio profesional que desde ahí nos compete o lo que es lo mismo, tendremos encuadrar nuestra tarea profesional.

3. LÍMITES DEL MODELO RECURSO-NECESIDAD

Los Servicios Sociales han sufrido un avance bastante considerable desde que comienzan a implantarse, desde el punto de vista normativo, organizativo, presupuestario, profesional, etc., Una queja habitual de los profesionales de los servicios sociales ha sido lo limitado de los recursos directamente utilizables. Si bien ello es efectivamente cierto, ha servido no obstante, para que se ponga en cuestionamiento los límites del modelo *recursos-necesidad*, en el que la necesidad había de adaptarse a la existencia de aquel y no al contrario, la rigidez de los mismos ha representado con frecuencia un obstáculo para la búsqueda de soluciones más personalizadas. Los profesionales han sido concebidos durante mucho tiempo como gestores de recursos, lo cual ha llevado a realizar un trabajo paliativo y de permanente vuelta a la situación inicial, y de otro lado, ha provocado que haya un distanciamiento entre las funciones que se le atribuyen a los servicios sociales y los medios de que ha dispuesto tradicionalmente.

Pero también puede suceder que no sea exclusivamente la falta de recursos lo que provoque el descontento, sino cómo estos están disponibles y llegan al ciudadano. Un recurso, como señala Acebo (1992, 9495) ha de ser *flexible*, según el proyecto de mejora que se haya establecido, *accesible* en el momento en que es necesario, *suficiente*, por el tiempo que sea preciso y *rentable*, rentabilidad que vendrá dada no exclusivamente por su coste económico, sino por su vinculación a un cambio de mejora significativo.

El mismo autor recoge una de las críticas que más frecuentemente se le han hecho a los Servicios Sociales, sobre todo a los de Atención Primaria, y al Trabajador Social inserto en ellos, y es que se han visto desposeídos de las operaciones mentales sistematizadas que caracterizan al Trabajo Social, para reducirse a una tarea informativa (escasamente orientadora), y fundamentalmente administrativa, quedándose el Trabajador Social al margen de la necesidad y expectativas de cambio social por parte de la población; esto es, se simplifica el proceso de intervención, abordando sólo un aspecto de la relación personamedio, con la utilización del tan famoso, como desprestigiado binomio “necesidadrecursos”, simplificando además el concepto de necesidad reduciéndolo a carencia, el concepto de recurso para reducirlo a prestación institucional, y el concepto de intervención social, rediciéndolo a información y tramitación administrativa (Acebo, 1992, 38).

Los usuarios, a su vez, pueden tener una serie de actitudes, dependiendo del grado de satisfacción de su relación con los recursos (Pascual y Red, 1987, 42). Puede haber un descontento si hay necesidades reales y demanda existente de servicios, pero éstos no existen. Pueden existir servicios sin utilizar, porque existen necesidades reales: y se ofrecen servicios, pero no existe demanda. Puede darse también el caso de que haya un despilfarro de recursos, porque exista demanda y oferta de servicios, pero no se corresponda con las necesidades reales y por último existiría un área ideal, donde convergen las necesidades reales, la demanda de servicios y la oferta de los mismos; es por esta área como se mide la eficacia de un servicio.

ACTIVIDADES

A partir del siguiente supuesto realizar las siguientes cuestiones:

1. Análisis de la situación. Detectar las necesidades y problemas sociales.
2. Análisis de las Demandas. Contenidos. Tipos.
3. Indica que recursos serían necesarios para abordar la intervención, de ellos elige 5 (a ser posible reales en la realidad canaria) y realiza una pequeña guía según plantilla adjunta.

A) CASO PRÁCTICO

El Ayuntamiento X, está situado en un municipio rural compuesto por 5 barrios, uno de ellos periférico y con infradotación de servicios con relación al resto, con características propias de una comunidad poco desarrollada y con un bajo índice de participación ciudadana a todos los niveles, exceptuando un pequeño colectivo del mismo que componen una Asociación juvenil de ocio y tiempo libre. Un grupo de jóvenes de dicha asociación se dirigen al Departamento de Servicios Sociales con la finalidad de transmitir a la trabajadora social una serie de problemáticas que a juicio de sus integrantes creían que estaban afectando a la población del barrio y agravando la convivencia de los mismos. Estas son las situaciones que se entresacan de la reunión mantenida con el grupo de jóvenes de la asociación:

- Absentismo escolar entre la población infantil y fracaso escolar, con abandono de la escolaridad a edades muy tempranas en la población joven para dedicarse a las labores de la tierra y del hogar.
- Bajos ingresos económicos de las unidades familiares ya que en la mayor de las mismas el dinero de la familia proviene de la agricultura y los pequeños agricultores autónomos dependen de factores muy variados que les hacen ser en muchos momentos poco competitivos en el mercado. Muchos de éstos han abandonando sus campos pasando a trabajar como jornaleros de grandes explotaciones.
- Escasa motivación de la población joven debido a la falta de expectativas laborales y sociales, motivado en su mayor parte por la baja cualificación y la escasez de actividades de ocio y tiempo libre. Este factor está llevando a que numerosos jóvenes se estén insertando en el mundo de las drogas, pues las únicas actividades y espacios lúdicos que realizan en el barrio lo realiza la asociación, afirmando que no tienen mucho éxito pese a su empeño.
- Numerosos jóvenes consumen drogas de manera habitual.
- Aislamiento de las mujeres adultas de la vida asociativa debido a la gran centralización del trabajo del hogar, no comparten ninguna actividad de ocio y tiempo libre, a excepción del contacto vecinal diario.

Además de esta lista de situaciones, el grupo de jóvenes de la asociación manifiesta que la urgencia de la visita se debía a que ya no aguantaban el rechazo e indiferencia que estaban sintiendo no sólo a nivel político, en cuanto al abandono en servicios que posee el barrio, sino también, a nivel social por parte de los vecinos de otros barrios, manifestándose en el colegio donde acuden los menores del barrio y en la integración de los jóvenes en la vida asociativa del resto del municipio. Manifiestan sentir un abandono como ciudadanos del municipio, no sintiéndose valorados en su la labor de contribución a la vida asociativa del barrio.

Por tanto, han comentado el siguiente cuadro de actitudes:

Los padres y madres de otros barrios no quieren que sus hijos-as jueguen en el colegio con los niños del barrio pues según manifiestan son “malcriados, sucios y sin modales”, los jóvenes se sienten rechazados por su escasa formación y dedicación a la agricultura que los diferencia enormemente del resto de los jóvenes de otros barrios que principalmente estudian o se dedican a otras actividades diferentes de la tierra, los hombres (fuerte influencia patriarcal) sienten impotencia ante la escasa oferta y expectativas que pueden ofrecer a sus hijos, sintiéndose en muchos momentos inútiles para mantener y garantizar el bienestar de sus familias, la conciencia e identidad como barrio agricultor y humilde se está perdiendo y va tomando poco a poco pinceladas de barrio marginal por la dejadez y deterioro que presenta el barrio y sobre todo por la reputación y juicios de valor negativos a sus integrantes (falta de pautas y normas de conducta, de hábitos sociales culturales, etc.).

PLANTILLA

DATOS DE IDENTIFICACIÓN
Denominación del Recurso:
Entidad titular:
Dirección:
Municipio:
Distrito Postal:
Población:
Teléfono y fax:
Horario de Atención:
DATOS DEL EQUIPO DE TRABAJO
Nombre de los responsables de la Institución:
Cargos:
Días de atención:
Teléfono de contacto:
DATOS DE FUNCIONAMIENTO
Objetivos de la Institución:
Servicios Generales que prestan:
Sector de población que acoge:
Requisitos de Acceso:
Metodología de trabajo:
Aportaciones de interés al recurso:

BIBLIOGRAFÍA

- Alemán Bracho C. y Fernández T. (2004). *Introducción a los Servicios Sociales*. Madrid: UNED.
- Bradshaw, D. (1983). *Una tipología de la necesidad social. Instrumentos de Prospección de Servicios Sociales*, 1. 12 y ss.
- Bueno Abad, J. R. (1992). *Los servicios sociales como sistema de protección social*. Valencia: Nau Llibres.
- Casado D. y Guillén E. (2001): *Manual de Servicios Sociales*. Madrid: CCS.
- Doyal, L. y Gough, I. (1994). *Teoría de las necesidades humanas*. Barcelona: Icaria.
- García Herrero, G. (1988). *Los Centros de Servicios Sociales: conceptualización y desarrollo operativo*. Madrid: Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales y Siglo XXI.
- García, G y Ramírez, J. M. (1992). *Los nuevos servicios sociales. Síntesis de conceptos y evolución*. Zaragoza: Librería Certeza.
- Harris, D. (1990). *La justificación del Estado de Bienestar*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Economía y Hacienda.
- Heras, P. y Cortajarena, E. (1979). *Introducción al Bienestar Social*. Madrid: Federación Española de Asociaciones de Asistentes Sociales.
- Heras, P. y Cortajarena, E. (1991). Bienestar Social y Servicios Sociales en España. En VV. AA, *El Bienestar Social en las grandes ciudades*, (pp.73-83). Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias.
- Pascual, J. M. (1988). Propuesta para la reorientación de la acción de los Servicios Sociales municipales. *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, 10, 20-31.
- Taylor-Gooby, P. (1991). La Privatización y el Estado de Bienestar Británico. En Rodríguez Cabrero, G. (Comp.) *Estado, Privatización y Bienestar. Un debate de la Europa Actual*, (pp. 129-185). Icaria. Barcelona.

EJERCICIOS DE AUTOEVALUACIÓN

1. Podemos considerar que las Necesidades son Sociales, cuando:
 - a) Afectan a un amplio número de individuos.
 - b) Tienen incidencias negativas en el resto de la población.
 - c) Se compromete a la sociedad, bien porque ésta las genera, o porque sufre sus consecuencias.
 - d) Se compromete a la sociedad, porque atenta contra sus valores sociales.

2. Entendemos por necesidad:
 - a) La carencia o la escasez de cosas imprescindibles para la conservación de la vida.
 - b) La carencia o la escasez de necesidades secundarias para la conservación de la vida.
 - c) La carencia o la escasez de necesidades primarias.
 - d) La carencia o la falta de algo, para ser feliz en la vida.

3. Los Principales factores de conocimiento de las necesidades sociales son:
 - a) La familia, la producción, las condiciones de convivencia y el entorno.
 - b) La familia, el empleo, las relaciones sociales y el entorno.
 - c) La familia, la producción, las condiciones de convivencia y la realidad social
 - d) La familia, el empleo, las relaciones sociales y el entorno.

4. Las necesidades urgentes son aquellas que:
 - a) No gozan de prioridad en la planificación sino en lo temporal.
 - b) Gozan de mayor prioridad en la planificación, debido a su importancia temporal.
 - c) Gozan de una preferencia no jerárquica sino temporal.
 - d) No gozan de prioridad debido a su urgencia.

5. La necesidad normativa es:
 - a) Aquella que el profesional define en una situación determinada, estableciendo un nivel deseable u óptimo.
 - b) La necesidad equivalente a carencia subjetiva.
 - c) Es la necesidad experimentada puesta en acción.
 - d) La Necesidad comparada con un grupo o individuo al que se ha identificado una necesidad.

6. Podría definirse un problema social como:
 - a) Una situación que un considerable número de personas juzga desfavorable o desagradable, y que, según ellas existe en su sociedad.
 - b) Una situación negativa para la comunidad por criterio de los agentes sociales.
 - c) Las necesidades no generan por sí mismas acciones para su satisfacción.
 - d) Una necesidad que se manifieste en demanda o deseo.

7. En la respuesta social a las necesidades, se define el Intervencionismo negativo, cuando:
- Hay necesidades en un país, pero no se interviene, nadie actúa.
 - Se actúa correctamente en función de la necesidad.
 - Intervencionismo represivo. Se debe suprimir a la persona que tiene una necesidad o que pueda llegar a generar otro tipo de necesidades.
 - Aquel en el que los Gobiernos ponen medidas para acabar con las necesidades.
8. Entendemos por Recurso Social:
- Los medios utilizados para lograr un fin concreto.
 - Cuando los medios utilizados para un fin se traducen en la cobertura de las necesidades.
 - Cuando su uso y disfrute es de la colectividad.
 - Los medios sociales para satisfacer las necesidades individuales de sus miembros.
9. El Binomio Necesidad-Recurso se basa en:
- Una relación descompensada puesto que no existe relación entre los recursos ofertados y las necesidades encontradas.
 - Que las necesidades y los recursos están muy relacionados entre sí por lo que no hay solución sin recursos.
 - Una interrelación de interdependencia que se torna en forma de espiral infinita, dinámica y descompensada.
 - Que toda necesidad genera un recurso y cuando ésta necesidad es cubierta, se cierra el Binomio.
10. Los recursos materiales son:
- La estructura y el equipamiento de que se dota la sociedad para satisfacer sus necesidades más inmediatas.
 - El conjunto de elementos utilizados para que nuestro trabajo produzca el efecto deseado.
 - Los recursos que pueden ofrecerse desde organismos públicos o privados.
 - Los recursos internos de una institución.

SOLUCIONES A LOS EJERCICIOS DE AUTOEVALUACIÓN

1 a

2 a

3a

4c

5a

6c

7c

8c

9c

10 a

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Necesidad: Carencia de algo de algo útil, oportuno o necesario, para que un individuo pueda sobrevivir, crecer física y psíquicamente, desarrollarse afectivamente, o de algo que le sirva en una circunstancia concreta para alcanzar un fin prefijado. La necesidad engloba una serie de motivaciones, acciones o impulsos con fin concreto e inherente a las mismas y es la satisfacción de tal carencia.

Necesidad Social: son aquellas en las que se compromete a la sociedad, bien porque ésta las genera, porque sufre sus consecuencias o porque es la que ofrece los medios posibles para su satisfacción. La condición de sociales viene dada porque su función cumple un objetivo social, y no particular.

Problema social: situación que un considerable número de personas juzga desfavorable o desagradable, y que, según ellas existe en su sociedad. Un problema social carece de existencia objetiva; más bien la gente atribuye carácter problemático a ciertos hechos o conductas y les asigna significados desfavorables.

Oferta Social: la oferta social queda constituida por el conjunto de respuestas que da la sociedad a sus necesidades. Una de estas respuestas será la prestada por los Servicios Sociales como sistema de protección social público.

Recurso: medio de cualquier clase que, en caso de necesidad, sirve para conseguir lo que se pretende. Por tanto los Recursos son medios utilizados para lograr un fin concreto, que en los Servicios Sociales se traduce en la cobertura de las necesidades sociales que se demandan. Los Recursos son el conjunto de medios humanos, materiales, económicos, financieros, técnicos e institucionales de los que disponemos para satisfacer las necesidades de los individuos, grupos o comunidades, en cuanto integrantes de ella.

Recurso Social: cuando su uso y disfrute es de la colectividad. Por tanto son medios sociales que existen en una comunidad para satisfacer las necesidades de sus miembros. Son creados desde la sociedad y es ella misma quien se beneficia de ellos.

Manuales docentes de
TRABAJO SOCIAL

MÓDULO 2

Planeamiento conceptual y político

PRESENTACIÓN

El área de los servicios sociales constituyen en la actualidad uno de los principales campos de intervención de los trabajadores sociales, resulta pertinente informar y aclarar el concepto e identidad de la asignatura y las semejanzas, interacciones y diferencias que existen entre el Trabajo Social, los Servicios Sociales y las distintas disciplinas.

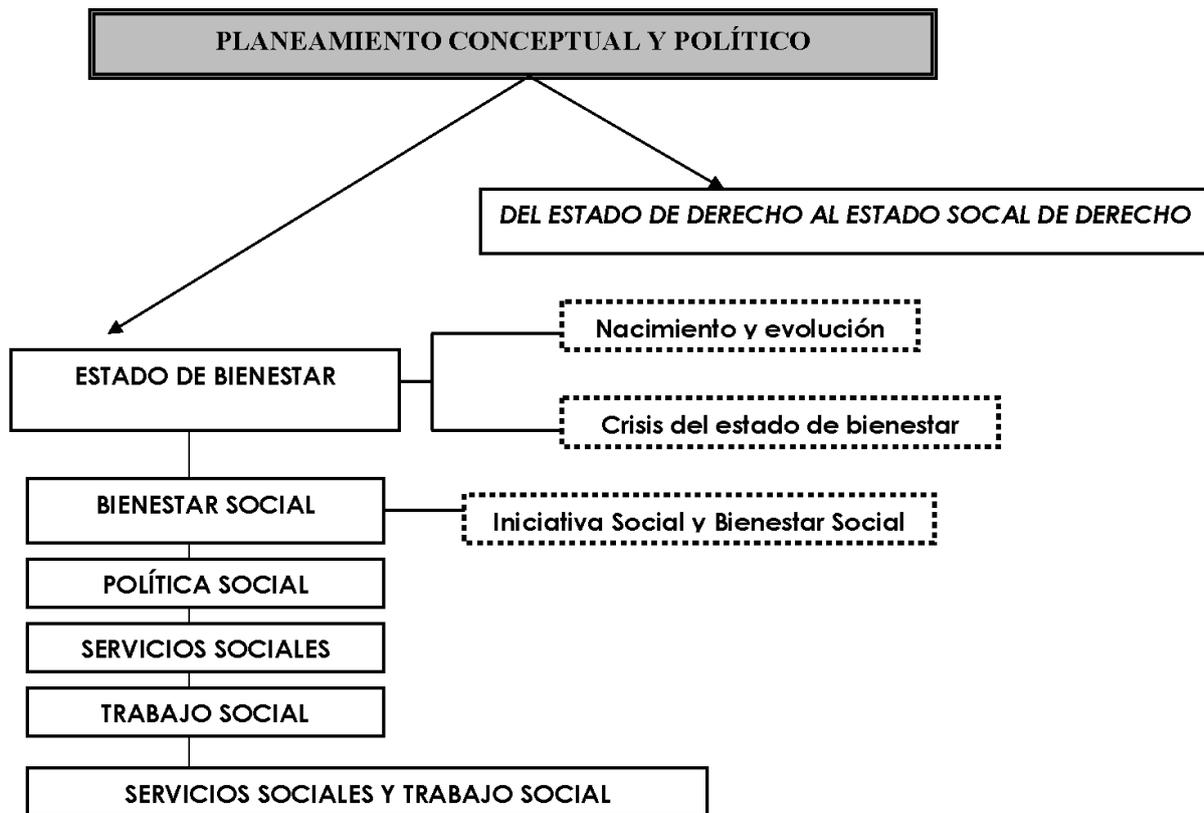
Los contenidos de este módulo y, concretamente el epígrafe 1, tienen como finalidad conocer, distinguir y manejar adecuadamente los conceptos básicos de la materia. Se trata de conocer las características específicas, diferencias, semejanzas, origen histórico, sociopolítico e institucional de la Beneficencia, la Asistencia Social, los Seguros Sociales y Seguridad Social, Servicios Sociales, Bienestar Social, Política Social, Estado Social y Democrático de Derecho y el origen y cuestionamiento actual del Estado del Bienestar.

Por tanto, se considera que al finalizar este módulo los estudiantes deben adquirir de forma crítica los siguientes contenidos: las características del Estado de Bienestar; la definición de los servicios sociales y aprender a distinguirlos del bienestar social, la política social y el trabajo social.

OBJETIVOS

1. Conocer el marco conceptual y político de los Servicios Sociales.
2. Definir y utilizar con precisión los conceptos y la terminología fundamental.

ESQUEMA DE LOS CONTENIDOS



EXPOSICIÓN DE LOS CONTENIDOS

El estudio y análisis de los conceptos Estado de Bienestar; Bienestar Social y Política Social han sido profusos en la literatura social de las últimas décadas. Estudios, debates, interpretaciones según diferentes ideologías y distintas corrientes de pensamiento, han sido el enmarque de los debates de consolidación de los mismos. Estos conceptos son, por tanto, claves en la modernización política y social de las sociedades occidentales en los últimos 40 años.

Para comprender que el Estado del Bienestar es un compromiso político adoptado después de la II Guerra Mundial por los países de la Europa occidental y que fundamenta la actuación e implantación de los Servicios Sociales como derechos sociales, es preciso esbozar los elementos de la fórmula que posibilitó su desarrollo: el Estado Social que se compone, en la mayoría de los casos de Estado de Derecho y de Estado Democrático.

En el Estado del Bienestar se alcanza la consecución de los derechos sociales culminando un proceso histórico en el devenir de los Estados modernos, marcado por otras conquistas, como la de los derechos civiles y políticos. Si en los dos últimos siglos se presencié un importante avance en la mayoría de los países civilizados con el reconocimiento de los derechos humanos (libertad de expresión, de pensamiento, de religión y el derecho a la libertad individual) y el derecho de los ciudadanos a la participación en el ejercicio del poder político (1848, primeras elecciones en Francia, sufragio universal directo aunque sólo para varones), en el siglo XX asistimos a la ampliación del

concepto de ciudadanía a los derechos económicos y sociales con los que se ha configurado en las sociedades industriales avanzadas el Estado del Bienestar

1. DEL ESTADO DE DERECHO AL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

El **Estado Social de Derecho** implica al concepto jurídico Estado de Derecho como modelo político y jurídico adoptado a finales del siglo XVIII tras la Revolución Francesa y extendido a principios de siglo XIX. Supone, como afirma Martín Mateo (1990), supeditar las actuaciones públicas a un orden preestablecido de normas con el objetivo de promocionar la idea de seguridad jurídica y de legitimación de los órganos representantes de ese Estado. El Estado de Derecho establece como características de la nueva forma de Estado las siguientes: el imperio de la Ley, la división de poderes (legislativo, ejecutivo, judicial), la legalidad de la Administración en cuanto a que actúa según la Ley y con suficiente control judicial, y el establecimiento de unos derechos y libertades fundamentales que han de garantizarse jurídico-formalmente y han de tener una realización materialmente efectiva (Díaz, 1988). Con el Estado de Derecho, tanto en la mentalidad colectiva como en los textos jurídicos, se sustituye la noción cristiana de pobreza por la de justicia de carácter laico.

Siguiendo a Garrorena (1988), las condiciones para que exista la fórmula del Estado de Derecho son las siguientes:

- Una profunda convicción sobre la identidad sustancial y última de todos los seres humanos y, en consecuencia, sobre la necesidad de proclamar y garantizar la dignidad y las libertades inherentes a la persona.
- Una gran confianza en la razón humana y en las posibilidades de limitar racionalmente al poder a través de la creación de dicha razón que es el Derecho.
- La consiguiente opción por un esquema de organización y limitación racional del poder, consistente en distribuir equilibradamente a éste entre distintos titulares y en construir ascendentemente el sistema a partir de la elección de al menos uno de ellos (el parlamento) desde la misma base social.
- La derivada consideración de la norma parlamentariamente elaborada como expresión de la voluntad general y la correlativa aceptación del primado de la ley sobre el resto de las decisiones generadas dentro del proceso político.

La calificación Estado de Derecho pone en relación dos términos de la teoría jurídica del Estado; en concreto, expresa la relación de subordinación del primero respecto del segundo, es decir, el Estado de Derecho está sometido al ordenamiento en garantía de la seguridad jurídica de sus ciudadanos en oposición al Estado Absoluto. Es decir, la expresión Estado de Derecho no debe confundirse con la de Estado de Legalidad, que expresa que el fundamento legitimador del Estado se halla en la propia normativa.

Este estado de legalidad desemboca en un **Estado Democrático de Derecho** caracterizado por la socialización de los medios de producción, la autogestión social en todos los niveles y la participación política. Ahora bien, esta fórmula de Estado aparece como un propósito a alcanzar mediante el establecimiento de una sociedad democrática avanzada, a través de, entre otros presupuestos idóneos, los siguientes: soberanía popular, pluralismo político y social, y participación de los ciudadanos..

El **Estado Social de Derecho** se constituye entonces como un intento necesario de superación del individualismo del Estado liberal a través del intervencionismo estatal y presta atención preferente a los llamados derechos sociales.

2. ESTADO DE BIENESTAR

2.1. Nacimiento

El Estado de Bienestar tiene unos antecedentes históricos que datan de muy lejos, pero en su forma actual lleva la marca de su origen en las necesidades de los pobres y oprimidos (Girvetz, 1976). El primer estado moderno que introdujo a una escala relativamente grande el tipo de medidas de bienestar que se generalizaron posteriormente en la mayoría de las sociedades occidentales fue el imperio alemán bajo la dirección del canciller Bismarck en el último tercio del siglo XIX. Nace en el seno de las sociedades industrializadas capitalistas y su desarrollo se produce por el crecimiento económico, el progresivo aumento del gasto público, y la incorporación al ordenamiento jurídico de los nuevos derechos sociales de los ciudadanos, reconociendo el papel del estado en la provisión de un buen número de servicios públicos de carácter social. Keynes y Beveridge, desde la perspectiva económica y social respectivamente, son los que definen una nueva manera de intervención estatal a partir de la II Guerra Mundial. El keynesianismo planteaba que el estado tendría que actuar sobre la demanda para paliar los efectos no deseados del mercado. La propuesta de Beveridge trataba de incidir mediante la redistribución de la renta y otros servicios estatales sobre las desigualdades sociales, especialmente acentuadas por la guerra (Picó, 1987), las consecuencias de la revolución industrial (paro masivo, trasvase de grandes masas de población del campo a la ciudad, relajación de los vínculos familiares, durísimas condiciones de trabajo, pobreza y miseria en amplias capas de la población, etc.) y fue el fértil suelo donde germinó aunque se puede afirmar, que fue tras las *II Guerra Mundial* cuando se desarrolla de manera extraordinaria.

Para Picó (1987), el Estado de Bienestar es una de las grandes uniformidades estructurales de la sociedad moderna, no un estado de servicios sociales dirigido al uso de recursos comunes para abolir la miseria y asistir a los más desfavorecidos en la que el poder político se emplea para modificar con medios activos y administrativos el juego de las fuerzas de mercado en tres sentidos:

- Garantizar a los individuos y a las familias una renta mínima independiente del valor de su trabajo en el mercado.
- Reducir la inseguridad social capacitando a todos los ciudadanos para hacer frente a las difíciles coyunturas de la vida.
- Garantizar a todos, sin distinción de clase ni de renta, las mejores prestaciones posibles en relación a un conjunto determinado de servicios.

Flora y Alber (citado Rubio Lara, 1991), sostienen que el despegue del Estado de Bienestar lo determina la adopción de dos tipos de medidas: el incremento y la modificación estructural del gasto público en relación con la asistencia social y la institucionalización de los sistemas de seguros. La ruptura con el liberalismo consistió sobre todo en el principio de la seguridad obligatoria y el reconocimiento de la responsabilidad financiera del Estado.

Para Donati y Lucas (1987), el Estado de Bienestar es garantizar los derechos sociales del ciudadano, consistente en una mínima satisfacción de las necesidades económicas, sanitarias y educativas básicas, aseguradas en la idea de la igualdad radical entre los hombres. Además hablan de diferentes esquemas interpretativos de la política de Bienestar Social que se han desarrollado históricamente:

- Concepción inicial denominada “caritativo-existencial” preocupada por la asistencia laica del Estado a los pobres y necesitados (siglo XVIII).
- La ideología liberal del siglo XIX que la veía como conjunto de objetivos instrumentos y fines de control social, dirigidos básicamente a mantener el orden público.
- La concepción marxista que la considera como una forma de reproducción social ampliada, reproduciendo las condiciones materiales de la vida del trabajo, la ideología socialdemócrata, como un esquema de seguridad social obligatoria a través de los seguros colectivos.
- La realización de los derechos sociales de ciudadanía, lo que significa procurar una garantía práctica, no sólo ideológica, de igualdad de oportunidades de vida.

Para Johnson (1990), el Estado de Bienestar hay que verlo como respuesta a la democracia de masas y al desarrollo del capitalismo:

- Como respuesta a la democracia de masas, el Estado de Bienestar puede ser visto como algo que surge de las demandas de una mayor igualdad y el reconocimiento de los derechos sociales a los servicios de bienestar y a la seguridad económica.
- Como respuesta al desarrollo del capitalismo, el Estado de Bienestar puede ser interpretado por marxistas y otros autores como un intento de hacer frente a las contradicciones y los problemas del sistema capitalista, contribuyendo tanto a la acumulación de capital como a la legitimación.

Para Sala Prat (1994), la explicación del fenómeno del intervencionismo del estado, hay que buscarlo en múltiples causas:

- El aumento demográfico y la concentración de la población en grandes núcleos urbanos.
- La progresiva responsabilización de la administración pública en la satisfacción de las necesidades colectivas de orden material tendente a elevar el nivel general de vida.
- El progreso material y técnico, pues el desarrollo de nuevas técnicas industriales se aplica para ofrecer a la población servicios de utilidad general (agua, luz, transporte, recogida de residuos, etc.) que llevarán a una municipalización de servicios.
- La crisis del discurso teórico y la práctica liberal, al considerar la autonomía de la voluntad como única fuente de regulación de las condiciones de trabajo y la consecuente sustitución del dogma liberal por el estado, a través de leyes y normas, y los sindicatos, a través de los convenios o pactos colectivos, serán las dos fuerzas sociales que, a partir de entonces, son las que regularán las condiciones de trabajo.
- La decisiva influencia del movimiento obrero en el proceso de afirmación y reclamación del Derecho del Trabajo como conjunto de normas reguladoras de las relaciones entre empresarios y trabajadores, con carácter netamente intuitivo.

Por otro lado, Pierson (1991), aporta tres elementos importantes que tener en cuenta en los orígenes del E. B:

- Introduce la Protección Social: Se contemplarán una serie de mínimos, desapareciendo el concepto benéfico. Se definen elementos socialmente protectores.
- Introduce la extensión del Estado de Derecho: Los ciudadanos son receptores de unos derechos legítimos, cuya base política arranca de la misma Revolución Francesa. Todos los ciudadanos pueden acceder, participar, etc.
- Incremento del Gasto Público: el Estado invierte de manera planificada, dinero en servicios sociales que no producen beneficios pero que mejoran la calidad de vida de los ciudadanos.

Garde Roca y Pascual Encienta (1999), sostienen que el aspecto del Estado de Bienestar que ha alcanzado mayor relevancia en la última década es, su sostenibilidad y futuro, ya que se ha puesto en tela de juicio que los mecanismos de gestión y financiación de las instituciones del bienestar forjados tras la terminación de la II Guerra Mundial sean compatibles con los imperativos de una economía de mercado *globalizadora*. Por otra parte estos autores apuntan como características más sobresalientes del Estado de Bienestar las siguientes:

- Constituirse como resultado de un pacto social, cuyos protagonistas principales resultaron ser los trabajadores y las capas medias urbanas; incluidos empresarios.
- Atender a la satisfacción de necesidades individuales de grandes colectivos que, con su consumo de bienes como la educación y la salud, crearon un marco de economías externas capitalizables por el sector privado de la economía.
- Cumplir un papel estabilizador de la demanda interna al adquirir el consumo de educación, salud y otros bienes de carácter estatutario.
- Garantizar la paz social al renunciar las clases trabajadoras a la conflictividad laboral no regulada.
- Interiorizar un cuadro político de libertades con soberanía popular, asumido sin discusión por todas las formaciones políticas.
- Posibilitar un marco de crecimiento continuo y equilibrado al liberar excedentes crecientes que pudieron ser compartidos por grandes propietarios y trabajadores, sin graves conflictos.
- Impulsar un sistema fiscal de redistribución que permita cerrar el marco legal de transferencias de renta entre unas clases y otras, cimentado sobre los principios de progresividad y no-confiscación.
- Configurar un sector público regulador, inspector y agente productor subsidiario y, a veces, primario.

Por otro lado, al hablar del Modelo de Estado de Bienestar se dice que en sí describe un Estado de dos caras: la **intervencionista** en los procesos económicos y sociales y la **asistencial**, que promueve nuevas intervenciones asistenciales que mejoren las situaciones de las clases obreras. En definitiva, se trata de un Estado que no asegure sólo la Seguridad o el Pleno Empleo, sino que organice y garantice la adecuada protección social para todos.

2.2. Crisis del Estado de Bienestar

La crisis económica que comienza a manifestarse a principios de los años setenta hace que cuestionen los fundamentos en los que se había basado el desarrollo capitalista, esto es, el papel del Estado en la economía y en la sociedad. El final del crecimiento económico, la inflación, el desempleo masivo, la crisis fiscal que supone un recorte del gasto público, y, sobre todo, el gasto social, han mostrado las limitaciones de esta fórmula social y sus contradicciones internas (Picó, 1987).

El Estado de Bienestar ha estado sometido siempre a una valoración crítica pero no se habló de reducirlo y, menos aún, de desmantelarlo. Actualmente, se habla de crisis, y mucho, o al menos ha perdido credibilidad (Mishra, 1993). Para acercarnos a los elementos básicos de esta crisis seguiremos el esquema interpretativo de Johnson (1990).

A) PROBLEMAS ECONÓMICOS

El primer signo de dificultad para el Estado de Bienestar fue la crisis del petróleo en 1973, que hizo estallar o intensificó la recesión económica mundial. Ya desde mediados de los años setenta, los países industrialmente avanzados experimentaron tasas de crecimiento económico más bajas, tasas de inversión inferiores y niveles más elevados de desempleo. No obstante, si el Estado de Bienestar es la causa o la víctima de tal crisis, hay teorías y desacuerdos entre los analistas.

B) PROBLEMAS DE GOBIERNO

La ciencia política, desde principios de la década de los setenta, ha investigado sobre los problemas del crecimiento del gobierno. En esta línea, la nueva derecha considera el crecimiento del gobierno como un desastre. El gasto masivo de recursos y esfuerzo ha traído poco beneficio y causado un enorme daño: los gobiernos se encuentran sobrecargados hasta el punto de volverse ineficientes e ineficaces. Cuanto más proporciona el gobierno, más espera el público, lo que lleva a un crecimiento del aparato administrativo. En definitiva, el Estado de Bienestar es la causa de los crecidos gastos estatales y el crecimiento del aparato del gobierno; por ello, la nueva derecha está interesada en dejar de lado al Estado y volver a las políticas del “laissez-faire”: más libertad de mercado y más apoyo en las familias y en el esfuerzo voluntario, porque el Estado de Bienestar reduce los incentivos, sofoca la iniciativa, absuelve a la gente de la responsabilidad personal y estimula la dependencia.

Friedman (1980, 180), afirma que “el despilfarro es angustiante, pero constituye el menor de los males de los programas paternalistas, que han crecido hasta alcanzar un elevado volumen, El peor mal consiste en el efecto que estos planes tienen sobre el tejido de nuestra sociedad. Tales proyectos debilitan la familia, reducen el incentivo al trabajo, al ahorro, y a la innovación, impiden la acumulación de capital y limitan nuestra libertad”.

Los marxistas están de acuerdo con la sobrecarga del gobierno; sin embargo, sus interpretaciones difieren de las dadas por la nueva derecha. Los problemas por los que atraviesa el Estado de Bienestar, son el resultado de las contradicciones existentes en el seno del sistema capitalista.

C) PROBLEMAS FISCALES

La nueva derecha relaciona la crisis fiscal con la noción de la sobrecarga del gobierno. La cuestión fiscal debe intentar un equilibrio entre el gasto para satisfacer las demandas ciudadanas de bienes y servicios públicos y la disposición a pagar por ellos en forma de impuestos. A medida que el Estado de Bienestar se desarrolla, aumentan las expectativas de la gente y se establecen grupos de presión para proteger y promover intereses y causas particulares produciéndose, por tanto, una brecha entre ingreso y gasto público.

Nieto y Gutiérrez (1991) afirman que el crecimiento de la administración es sentido por la ciudadanía en un doble aspecto. De un lado, ve que cada vez son más los aspectos de la vida cotidiana que dependen directamente de las actividades de la Administración Pública; de otro lado, es preciso soportar una carga fiscal cada vez mayor debido a las crecientes necesidades de financiación que genera la expansión de los servicios públicos. Ambos aspectos despiertan una hostilidad difusa hacia la administración y una persistente apelación a la limitación del crecimiento que se considera, en principio, incontrolado y difuso, pero, de otro lado, se exige con insistencia el aumento de la prestación de servicios públicos concretos: educación, pensiones, sanidad, seguridad ciudadana, preservación y mejoramiento del medio ambiente, etc.

O'Connor (1981), representante marxista, junto con Offe (1988) y Habermas (1988), consideran que el Estado en la sociedad capitalista tiene dos funciones principales (la acumulación del capital y la legitimación) que pueden entrar en conflicto. El Estado aumenta los servicios sociales para incrementar el apoyo público y para legitimar tanto sus propias actividades en la esfera de la acumulación del capital como en el sistema capitalista en general. El Estado ayuda a la acumulación de capital por dos vías: mediante el gasto público en infraestructura económica y haciendo frente a los costes de la reproducción de la fuerza de trabajo. El Estado corre con ambos costes, pero los beneficios resultantes son apropiados privadamente. Es esto lo que crea la brecha fiscal, exacerbada por la presión sobre el gobierno para que gaste más.

D) PROBLEMAS DE LEGITIMACIÓN

Los tres problemas anteriores se combinan para crear problemas de legitimación. Si a causa de los problemas económicos, administrativos y fiscales, el Estado de Bienestar no puede proporcionar lo que promete o lo que la gente espera de él, comienza a perder el apoyo de las masas, dándose una pérdida de legitimidad que necesita más que nunca. En este sentido Habermas (1988) sostiene que existen problemas de legitimación, pero que sólo ocurrirá una crisis, en el caso de que estos problemas no puedan ser resueltos o contenidos con éxito.

Johnson (1990, 66) afirma que “una crisis de legitimación puede ser predicha únicamente si se producen de forma sistemática expectativas que no pueden ser cubiertas con la cantidad de valor disponible o, más en general, con recompensas que se ajusten al sistema. Una crisis de legitimación ha de estar basada en una crisis de motivación, es decir, una discrepancia entre los motivos declarados por el Estado, los sistemas educativo y ocupacional por un lado, y por el otro, la motivación dada por el sistema sociocultural”.

El núcleo central del Estado de Bienestar es el gasto público social que está sometido actualmente a un intenso debate político y a una reestructuración en aquellos países que tienen este modelo de Estado; pero lo que se debate, a juicio de Rodríguez Cabrero (1994), no es sólo la dimensión del gasto público social, sino las funciones que la política social debe jugar en un contexto de incertidumbre económica, presiones políticas y constreñimientos sociodemográficos.

Rodríguez Guerra (1992) piensa que defender la existencia de una “crisis del Estado de Bienestar” en el sentido de que está en juego su existencia no responde en modo alguno a la realidad y porque el capitalismo en su grado de desarrollo actual no puede prescindir del Estado de Bienestar; el aumento y responsabilidades del Estado eran y siguen siendo una necesidad para el proceso de acumulación del capital: controlar y regular la demanda agregada, inversiones estatales en las infraestructuras básicas cada vez más complejas y costosas, ayudas estatales para la reconversión industrial, asunción por parte del Estado de actividades económicas básicas que no pueden operar sobre una base capitalista por no ser rentables, etc.

El Estado de Bienestar es una conquista que no admite vuelta atrás a pesar de la ofensiva actual en su contra. No es fácil de desmontar; se han generalizado tanto en los países industrializados algunas de las prestaciones y servicios que ofrece (pensiones, cuidados médicos, educación) y que afectan a variadas capas y clases sociales que, a juicio de Azagra (1991), son conquistas sociales colectivas irreversibles. Tiene su fuente de legitimación en los derechos sociales y económicos: la garantía de una seguridad económica y una protección social, al igual que el estado liberal la tuvo en los derechos civiles y políticos que asentaban una sociedad en la que primaba el derecho frente a los viejos privilegios estamentales.

3. BIENESTAR SOCIAL

Estado de Bienestar y Política Social son dos conceptos diferentes aunque vayan inexorablemente unidos. Ambos llevan implícito el bienestar social, que es el conjunto de aspiraciones sociales y que adquiere toda su significación en un modelo de estado concreto, el Estado de bienestar, la fórmula de actuación social, política y económica de los sistemas democráticos del mundo occidental.

Para Moix (1986), la expresión bienestar social (*social welfare*) y su concepto puede decirse que son nuevos, pues su sentido científico sólo se ha desarrollado recientemente, al compás y en conexión con los problemas sociales de nuestra sociedad industrial. No obstante, y se han dado muchas definiciones de lo que debe entenderse por este término. Vamos a desentrañarlo a través de un recorrido por distintos autores que han realizado aportaciones relevantes sobre la materia:

El propio Moix intenta despejar el significado de este término haciendo alusión a su aspecto individual y a su vertiente social. Nos referiremos a cada una de ellos:

- Aspecto individual: el bienestar en su sentido restringido significa sólo aquel bienestar objetivado (consistente en hechos objetivos, no en estados subjetivos), externo (apreciable por los demás) y mínimo. El bienestar de una persona no depende tanto de lo que ella sienta o crea como de la concurrencia de determinados hechos objetivos. Los juicios sobre el bienestar pertenecen a la esfera objetiva del conocimiento y no a la subjetiva del sentimiento. En su aspecto individual, el bienestar hace referencia a los requisitos básicos necesarios para el bienestar del ser humano en general. Por lo demás, teniendo el bienestar de la persona muchas dimensiones cabrá distinguir en su bienestar una pluralidad de componentes. Los más importantes son, sin duda, su bienestar físico, su bienestar material e incluso su bienestar mental o psicológico.
- Vertiente social: el bienestar no se agota en su aspecto individual, de ser así no cabría hablar de bienestar social. El hombre necesita satisfacer sus necesidades individuales para el logro de su felicidad pero también siente necesidades sociales relativas al establecimiento de un orden social compartido que conduzca a la consecución de aquellos supuestos y requisitos básicos para la felicidad que son comunes a todos los ciudadanos.

El bienestar social se refiere, en general, al orden social como instrumento para promover la satisfacción de las necesidades de bienestar individual que son comunes, compartidas o experimentadas conjuntamente por los diversos miembros de la sociedad.

Así mismo el término “social” resulta difícil de precisar por su polisemia ya que puede calificar un gran número de acciones y relaciones diversas, individuales, grupales y a nivel de la sociedad (Cobo Suero, 1993). En esta línea, el *Diccionario Taxonómico* (1987,137) define el bienestar social como “un valor social que establece como finalidad que todos los miembros de la sociedad deben disponer de los medios precisos para satisfacer aquellas demandas comúnmente aceptadas como necesidades”. Al ser definido como un valor social se sitúa en el plano de lo normativo, valor social que es compartido por todas las sociedades contemporáneas, estimado como una meta legítima por todos los grupos sociales y que orienta la acción política y administrativa actuando como criterio de juicio y selección en determinados aspectos de la vida social. Mientras que la política social es “la intervención del Estado, instrumental y normativa con intencionalidad compensatoria y/o redistributiva, que ordena medios para realizar aspectos concretos del Bienestar Social”.

Heras y Cortajarena (1979, 43), en su libro *Introducción al Bienestar Social*, lo definen éste como “un sistema global de acción social que responde al conjunto de aspiraciones sociales de los pueblos (y en su seno de los individuos, grupos y comunidades) en relación a sus condiciones de vida y convivencia”.

Posteriormente, de las Heras (1991), sobre la base de los principios de igualdad de derechos, igualdad de oportunidades, prevención, reconocimiento de la autonomía personal e integración y cohesión social, entiende que el Bienestar Social responde a los siguientes objetivos operativos:

- Garantizar la atención de necesidades básicas al conjunto de la población mediante la puesta en marcha del principio de igualdad de derechos de todos los ciudadanos, haciéndolo efectivo mediante la universalización de las prestaciones que han de ofertar los Sistemas Públicos de protección social.
- Defender la igualdad de oportunidades de acceso a los recursos públicos de forma normalizada y a la promoción y desarrollo integral de las personas y grupos sociales más desfavorecidos, garantizando el respeto a su identidad diferencial, mediante programas de acción positiva.
- Asegurar un tratamiento integral de las personas y grupos ante sus necesidades sociales, estableciendo mecanismos de coordinación interdepartamental que den globalidad y eficacia a la política social.
- Prevenir la pobreza y la marginación con medidas de desarrollo social, fomentando la planificación local integrada desde los propios recursos socioeconómicos de la comunidad.
- Potenciar la cohesión e integración social, desarrollando medidas de responsabilidad pública y social y promoviendo la solidaridad, por un lado, entre instituciones y ciudadanos, y por otro, entre los propios ciudadanos, a través de la promoción de la participación ciudadana.
- Promover la calidad de vida, garantizando el control de calidad de los servicios públicos y la correcta aplicación de los derechos humanos.

Por tanto, la idea de Bienestar Social conceptúa el mayor o menor grado en que se satisfacen dentro de la sociedad las necesidades de las personas. No se refiere a la felicidad individual, sino que se alude al bienestar global y duradero, a la satisfacción general como consecuencia de ciertas condiciones sociales que permiten satisfacer las necesidades de garantía y continuidad.

Establecer los límites y/o indicadores que marquen un el bienestar en una comunidad es una tarea ardua y de difícil plasmación, entendiendo que dicho bienestar se da dentro de un referente concreto, con parámetros socio históricos, estructurales y políticos concretos. Es por tanto que hablamos de un concepto dinámico, es decir que uno pueda cubrir las necesidades básicas y vivir su vida en la sociedad de una manera agradable, accediendo a los bienes y recursos y gozando de ese bienestar social.

Con relación a lo anterior Cáritas Española (1992), apunta que para obtener un bienestar han de estar presentes los siguientes indicadores:

- Nivel de ingresos suficiente y adecuado: todos debemos tener unos ingresos mínimos.
- Un nivel educativo y cultural suficiente.
- Un estado de salud tanto físico como mental.
- Un alojamiento digno y en condiciones.
- Derecho a nivel de integración personal, familiar o social.
- Empleo derecho a una situación laboral adecuada.

Es por tanto que comienzan a surgir los sistemas de protección social, es decir aquellas áreas de bienestar Social que deben gozar de una protección básica por parte del Estado a través de la Política Social.

3.1. Iniciativa Social y Bienestar Social

A la hora de entender el ámbito de gestión del Sistema Público de Servicios Sociales hay que decir que no debe entenderse tal sistema como sinónimo de monopolio estatal, ni como terrero vedado a otras iniciativas que no sean las de las Administraciones Públicas. Es cierto que se reconoce como precepto constitucional la responsabilidad de las Administraciones en la garantía eficaz de los Derechos Sociales, pero la responsabilidad debe materializarse desde fórmulas de gestión mixta (público-privado) y complementarse entre sí, generando acciones de autoayuda que impulsen así la solidaridad social.

Cuando hablamos de iniciativas en los Servicios Sociales, hacemos referencia al carácter de gestión de tales servicios, es decir, si hay una gestión pública (se trabaja desde la Administración Pública) o una gestión privada (ONG u organizaciones sin ánimo de lucro).

Gutiérrez Resa (1999) afirma que la aportación del “Tercer Sector” al bienestar es indudable si se repasan lo diversos sistemas de prestaciones: sanidad, servicios sociales, educación, pensiones. En todos podemos encontrar, aunque con dificultades, datos que nos confirman la nada despreciable contribución al bienestar. Se trata, por tanto de expresiones organizadas de solidaridad y reciprocidad.

La importancia del “Tercer Sector” en la Sociedad del bienestar, radica principalmente en que hace frente a las nuevas necesidades provocadas por las actuales condiciones sociales, como la soledad, el aislamiento, la carencia de redes sociales, puesto que el Tercer Sector lo que elabora es un conjunto de bienes colectivos que van mas allá de los límites de los bienes públicos. Sin embargo la respuesta pública sigue siendo de carácter más profesional y administrativa, claramente técnica, por lo que en determinados momentos los derechos sociales se devalúan en determinados sectores sociales porque el Estado de Bienestar los ha posibilitado mediante una relación contractual

y profesionalizada (acentuando la pasividad y los derechos), y porque el mercado apenas tiene interés en aquellos ciudadanos con escasa o nula capacidad productiva.

Por tanto el Tercer Sector hace frente a nuevas necesidades, extrae y potencia todos aquellos resortes filantrópicos, altruistas y solidarios que están presentes en la sociedad civil, de muy diversas formas, complementa y contribuye en el sistema prestacional pero la novedad del “Tercer Sector” en el panorama de la acción social y los servicios sociales reside en la calidad de las relaciones entre usuarios y aquellos que los ofrecen.

Gutiérrez Resa (1997a) afirma que las relaciones ciudadanas e individuales están buscando zafarse del control estatal y de la tasación económica, para construir un espacio propio con referentes que potencien la ciudadanía y los derechos sociales, desde la convivencia entre sujetos individuales. Sucede así porque seguramente no queremos mezclar, poder y solidaridad. Es por eso que nuestras relaciones ínter subjetivas, nuestro mundo vital, no se acomodan a los medios simbólicos generalizados de intercambio como el dinero o el poder, entre otros. Y la acomodación no se produce porque no existe confianza en el sistema social ni con determinadas instituciones públicas.

Parece que la Administración y las organizaciones sociovoluntarias están destinadas a entenderse, es necesario que revisemos las posibles vías de acercamiento. Al igual que no existe una única forma de entender el Estado de Bienestar, tampoco hay una sola estrategia de aproximación entre lo público y lo privado. Bajo esta premisa puede señalarse una primera distinción entre las interpretaciones que destacan el carácter económico de las entidades de iniciativa social como distribuidoras de servicios (tratan de explicar la división de funciones entre sectores sobre la base de la heterogeneidad de la demanda y de la eficacia relativa de cada sector) y aquellas que definen el papel de estas organizaciones, no como distribuidoras de servicios, sino como instituciones intermedias entre el estado y los individuos que desempeñan una función fundamental en la integración de los grupos sociales.

Johnson (1990) analiza los roles que desempeñan las organizaciones voluntarias respecto al resto de sectores. Así, frente al sector informal (vecinos, amigos, familiares) las entidades que nos ocupan pueden desempeñar funciones de sustitución, asistencia o reforzamiento, mientras que ante el mercantil fomentan la competencia. En el caso del sector público plantea tres posibles papeles:

- Complementario, prestan servicios de distinta naturaleza a los ofrecidos por las autoridades públicas.
- Suplementario, las organizaciones voluntarias dan prestaciones adicionales.
- Las organizaciones voluntarias son las únicas o las principales proveedoras de servicios.

Nos decantamos por conjugar los dos primeros en función de la situación a la que se quiera dar respuesta bajo la premisa que la Administración pública continúe siendo la principal proveedora de servicios sociales, y conserve su papel regulador y de establecimiento de estándares.

Entre las fórmulas que utiliza la Administración pública para incentivar la intervención podemos señalar, siguiendo a Sajardo Moreno (1996), la concesión de subvenciones (transferencia económica de carácter discrecional a una actividad privada voluntaria), el establecimiento de exenciones fiscales, contratos para realizar actividades específicas, convenios (acuerdos suscritos entre las instituciones públicas convocantes de ciertas subvenciones y cada una de las entidades que resultaron favorecidas por las resoluciones de tales convocatorias) y conciertos. Estas fórmulas vienen acompañadas del ejercicio público de la función de control que implica no sólo el registro y autorización de las organizaciones sociovoluntarias, sino la inspección indirecta (solicitando memorias

anuales de las actividades realizadas y una justificación económica de los gastos) o directa (realizando visitas a los centros para comprobar el desarrollo de los programas y la idoneidad de las instalaciones).

4. POLÍTICA SOCIAL

Para Donati y Lucas (1987, 58), la política social es definida como “el conjunto más o menos coherente de los principios y acciones que determinan la contribución y el control social del bienestar por vía política, lo que no significa que el bienestar social venga asegurado directamente por la política, ni menos aún por el sistema político, pero que necesita de la mediación simbólica de la política entendida como modalidad normativa al perseguir y regular las relaciones entre las personas como ciudadanos”.

Otro concepto, especialmente interesante de política social es el ofrecido por Marshall (cit. en Harris, 1990, 37 y 145), para quien el mismo término Política Social “no es una expresión técnica con significado exacto [...] se utiliza para hacer referencia a la política de los gobiernos respecto de aquellas actuaciones que tienen un impacto directo en el bienestar de los ciudadanos proporcionándoles servicios e ingresos. Por lo tanto, la parte más importante está formada por la seguridad social, la asistencia pública, los servicios sanitarios y de bienestar, la política de vivienda. En su opinión, la Política Social tiene tres posibles fines: la eliminación de la pobreza; garantizar al pobre no sólo unos recursos mínimos, sino la maximización del bienestar y la búsqueda de la igualdad.

La Política Social puede conceptualizarse como la intervención del Estado Instrumental y normativa, con una intencionalidad compensatoria y/o redistributiva, que ordena los medios para realizar aspectos concretos del bienestar social. Esta acción de la P.S se realizará a través de la Administración Pública u organismos especializados debidamente concertados.

La Política Social se inspira en una serie de principios básicos tales como: *La Igualdad* de derecho en el acceso a las oportunidades. Vivimos en una sociedad desigual debido a nuestro sistema económico (capitalismo), pero hay que asegurar unos mínimos. Crear mecanismos en las comunidades para que haya una idea real de igualdad de oportunidades en cada uno de nosotros. La política social está basada en una política económica que redistribuye bienes entre un colectivo que lo necesita. *La Participación* como uno de los elementos básicos del E.B. es lo social. Que los individuos sean partícipes en las estructuras políticas y sociales. Partiendo de esa base, la política social plantea la participación de la sociedad para crear colectivos, organizaciones, sindicatos, etc.; creándose así una implicación real del ciudadano en todos los procesos políticos. Implicación y fomento de la Iniciativa privada como medio que nace de la propia sociedad. Y la *Globalidad* a través del diseño de políticas integrales, para lograr un verdadero cambio y participación de otras política, donde se traten las realidades de forma integral.

La heterogeneidad de las políticas sociales contemporáneas se puede agrupar en grandes **modelos** marcados por las orientaciones ideológicas subyacentes. Se puede hablar de dos grandes concepciones: la *liberal*, para la cual el objetivo de la política social es permitir a los individuos satisfacer una serie de necesidades esenciales que por diversos motivos no pueden lograr en el mercado, pero sin cuestionarlo; y la *crítica*, que en lugar de ver en la política social un factor de igualdad, la consideran un instrumento de enmascaramiento de la verdadera naturaleza del sistema y un mecanismo de reproducción de las desigualdades.

Para Johnson (1990), un modelo es un recurso explicativo utilizado frecuentemente en las ciencias sociales. Es un marco conceptual que ayuda a categorizar los fenómenos y a entender la relación que existe entre grupos de variables. Los modelos sólo tienen valor en la medida en que ayudan a la explicación y el análisis, y en política social, los modelos son relativamente simples.

Titmus (1981) plantea de tres modelos de política social:

1. *Modelo residual de política social del bienestar*: Se basa en la premisa de que existen dos caminos “naturales” a través de los cuales se satisfacen adecuadamente las necesidades de un individuo: el mercado privado y la familia. El Estado, debería reducir al mínimo sus prestaciones que serán complementarias con las que proporcionen las redes comunitarias informales para no socavar su capacidad ni su resolución moral de cuidar de sí mismos. Las instituciones de bienestar social deberían intervenir únicamente en el caso de que hubieran desaparecido ambas vías o, incluso, de forma temporal. Como la causa de las necesidades originadas se debe a deficiencias personales y no estructurales, cualquier prestación será escueta, para disuadir a las personas de solicitarla a no ser como último recurso. Se postula mínima intervención estatal y absoluta para que el individuo actúe de acuerdo con su propia conciencia y gaste su dinero como desee en el mercado privado, sin interferencia de los gobernantes. Las bases teóricas de este modelo se remontan a los primeros momentos de la ley inglesa de pobres y encuentran su apoyo en visiones de la sociedad orgánico-mecánico-biológicas (Spencer) y en economistas como Friedman y Hayek.

2. *Modelo basado en el logro personal-resultado laboral*: Este modelo asigna una función importante a las instituciones de bienestar social como auxiliares de la economía. Sostiene que las necesidades sociales han de satisfacerse sobre la base del mérito y la productividad y deriva de teorías económicas y psicológicas relacionadas con los incentivos, el esfuerzo y la recompensa, y con la formación de lealtades de clase y grupo.

3. *Modelo institucional redistributivo*: Este modelo considera al bienestar social como una institución muy importante que proporciona servicios generales fuera del mercado basándose en el principio de necesidad. Se apoya en teorías sobre los efectos múltiples del cambio social y el sistema económico y en el principio de la igualdad social e incorpora sistemas de redistribución de disponibilidad de recursos a lo largo del tiempo.

Para estos modelos, los elementos fundamentales giran en torno a los problemas históricos de la justicia distributiva, que abarcan cuatro máximas conocidas: a cada uno de acuerdo con sus necesidades, a cada uno de acuerdo con su valía, a cada uno de acuerdo con sus méritos y a cada uno de acuerdo con su trabajo. A estos cuatro principios, Titmus añade otro: a cada uno de acuerdo con nuestras necesidades. Para identificar los cometidos y las funciones de las políticas sociales Titmus se plantea la necesaria distinción entre servicio *social* y servicio público, denominando al primero servicio *personal y discriminatorio* y al segundo *impersonal e indiscriminatorio*, aunque afirma que estos dos términos son, en algunos aspectos, prácticamente intercambiables, ya que todos los servicios organizados y pagados colectivamente deberían describirse como públicos. Además establece cuatro categorías para tal distinción:

- Servicios que se prestan para el sólo beneficio del individuo, independientemente del modo de vida de éste y de si estos servicios serán de utilidad o no a la comunidad en su conjunto.
- Servicios que benefician al individuo y también a la comunidad.
- Servicios que se piensa que son beneficiosos para la comunidad pero que el individuo no los considera necesariamente útiles.

- Servicios que se estiman beneficiosos para la comunidad, pero cuyas ventajas no se pueden atribuir a un individuo cualquiera.

El criterio más importante a aplicar consiste en la función discriminatoria e individualizada en oposición a la impersonal e indiscriminada.

A los tres modelos de política social de Titmus (1981), Donati y Lucas (1987) añaden un cuarto, el *Modelo total* cuyos principios serían la planificación y programación normativa absoluta y universal desde las instancias públicas.

Las políticas sociales se plantean siempre en relación a problemas colectivos, a problemas que afectan a muchas personas y al mismo tiempo, acostumbran a referirse a problemas de difícil definición-solución. Por definición se trata de problemas que tienen componentes “humanos” muy significativos. Por otro lado, las políticas sociales se plantean como respuesta a un tipo de problemas ante los que difícilmente cabe la alternativa de “esperar”, “no decidir” o “confiar en que el paso del tiempo los aminore”, ya que ello provoca su progresivo agravamiento y aumenta los costes de todo tipo.

La estructura administrativa, pensada para tratar a todos por igual más desde una perspectiva formal que real, no resulta muy adecuada para “individualizar” respuestas, tratar desigualdades, en una línea más de servicios, que de regulación o control (Subirats, 1989). Abordar los problemas colectivos que sirven de sustrato a las políticas sociales implica definir de manera correcta y detallada el problema a resolver, planteándose la consecución de unos objetivos que, partiendo de la realidad analizada, indiquen el punto al que se pretende llegar. Es necesario un análisis para decidir sobre las políticas sociales a aplicar en detrimento de otras, pero también se puede pensar qué es la política, es decir, los distintos mecanismos o acciones por los cuales los individuos y grupos ejercen su capacidad de control, de influencia o de poder en la sociedad, lo que en definitiva determina que se tome una decisión y no otra. Ello nos lleva a determinar las prioridades sociales de una necesidad. En esta línea Cobo Suero (1993) propone establecer como criterios los siguientes:

- La importancia objetiva del bien que se intenta proteger o del perjuicio que se intenta evitar a los individuos y a la sociedad.
- La dimensión cuantitativa, esto es, el número de personas afectadas por esa necesidad o problema.
- La urgencia con que requiera sea atendida esa necesidad o resuelto el problema.
- La cualidad de pobreza y de marginación (social, económica, política, cultural) de las personas que precisan ayuda y el que se trate de acciones encaminadas a la reinserción de las mismas.

5. SERVICIOS SOCIALES

La génesis de los Servicios Sociales bajo otras denominaciones (caridad, beneficencia, acción social, etc.), tuvo como objeto la atención a las personas necesitadas. No obstante, este origen no ha impedido que la categorización de las necesidades contemple hoy mayores dimensiones que antaño puesto que las sociedades contemporáneas comprometidas con un Estado Social, fundamentan sus sistemas jurídico-sociales en valores como el bienestar, la justicia social y la igualdad.

Siendo conscientes de sus limitaciones, el concepto *necesidad* puede ser de utilidad en el tratamiento del tema que nos ocupa. Concibiendo la necesidad como aquello que es preciso satisfacer

para que las personas sean capaces de alguna acción próspera, independientemente del propósito o la cultura (Gough y Doyal, 1984). Aparentemente, la persona dispone, en su medio natural, de estímulos, factores sociales y económicos que le permiten satisfacer sus necesidades básicas para poder realizarse como persona. Éstas, ya sean primarias, de supervivencia o secundaria; es decir, socialmente adquiridas, pueden permanecer insatisfechas al escasear o extinguirse los recursos en ocasiones en las que las circunstancias espacio-temporales o personales se vuelven adversas. Estas desfavorables condiciones hacen que, con carácter de atención y de previsión, las sociedades establezcan una organización normativa de la necesidad; en función de su estructura productiva, socio-política y cultural, de la que depende la asignación de recursos y medios para satisfacerla. Según sus parámetros, cada sociedad legitima sus necesidades y diseña las soluciones para afrontarlas. En este sentido, la estrategia común de las políticas de bienestar social ha sido el intervencionismo público y privado. Políticas, que han ido derivando de tipos concretos de Estado en las que se contemplan y se operativizan los Servicios Sociales en el mundo occidental.

Como se acaba de señalar, esta aproximación conceptual al objeto de los Servicios Sociales desde la perspectiva de las necesidades tiene un alcance limitado. Conforme a esta premisa, el sistema de Servicios Sociales estaría constituido por los recursos sociales, medios humanos y materiales, financieros e institucionales para resolver las necesidades de las personas, grupos y comunidades que forman parte de una sociedad. Con todo, para avanzar en el objeto de los Servicios Sociales, se puede presumir que está vinculado a la preocupación colectiva pública sobre las necesidades básicas que tienen los ciudadanos. Esta responsabilidad de los poderes públicos respecto a las condiciones materiales de los ciudadanos es propia del Estado Social y más del Estado del Bienestar que sobre la base de su función compensadora, protege y el desarrolla la libertad de sus ciudadanos, estructurando un marco legal a partir del cual las personas tienen garantizadas unas condiciones mínimas de seguridad material.

Los Servicios Sociales como elementos básicos del Estado del Bienestar son los instrumentos de la Política Social y el bienestar social, cuya actuación se focaliza la promoción de las condiciones de igualdad, atendiendo y previniendo riesgos sociales. Se articulan en una serie de intervenciones dirigidas la población en general, priorizando la atención de aquellos colectivos que plantean carencias más graves, mediante actuaciones de discriminación positiva con respecto a los más desfavorecidos. Convencionalmente, la salud, la educación, el trabajo, y, en general, el mantenimiento de unas condiciones generales que impidan la marginación social en cualquiera de sus formas, son consideradas como necesidades básicas. Claro está, que no contamos con un listado único de necesidades puesto que se trata de un listado abierto y mutable en función de los sucesivos pactos sociales que se van produciendo. Como muestra, en los últimos tiempos se han incorporado con fuerza a estos objetivos de política social, cuestiones como la defensa del medio ambiente o el disfrute del ocio. Por lo tanto, como ha puesto de relieve Montoro (1997), la procura existencial de sus ciudadanos es una responsabilidad que el Estado ha ido asumiendo históricamente para asegurar a la persona todas las posibilidades de existencia que esta no puede asegurarse por sí misma.

La preocupación colectiva pública sobre las necesidades tiene, en consecuencia, como objetivo último prevenir o erradicar situaciones de marginación social. Por tanto, es preciso examinar cómo desde la primigenia forma de pobreza hasta la reciente adopción de la noción de exclusión social, se ha ido definiendo el eje de atención de los Servicios Sociales. Tradicionalmente, la pobreza ha representado el foco de atención de las actuaciones de las instancias públicas y privadas que se han comprometido en la atención a las penurias sociales. Entendida como el resultado de la falta de

recursos y habilidades sociales, fruto del proceso de enculturación o socialización, la pobreza puede conducir a situaciones y procesos de marginación, exclusión o privación social. A partir de la segunda mitad del siglo XIX, queda ensombrecido el concepto de pobreza, brillando más la expresión “la cuestión social”. El nuevo término permite reconocer situaciones de marginación social no derivadas de condiciones de empobrecimiento, y sobre todo, contribuye a concebir los problemas sociales como un fenómeno colectivo. Se asume que la sociedad y el Estado son responsables de las causas y tratamiento de la cuestión social. Tengamos presente que el advenimiento de la sociedad industrial y la expansión de la clase trabajadora generaron nuevos problemas sociales con la suficiente envergadura como para que el Estado emprendiera medidas tanto para la integración política de la clase obrera, como para erigirse gestor colectivo de la economía.

En la actualidad, el estudio y desarrollo de los Servicios Sociales esta vinculado a una noción que recoge mas ampliamente las manifestaciones contemporáneas de viejos problemas junto a la complejidad de las modernas situaciones sociales. Hacemos referencia al término *exclusión social* que comenzó a utilizarse en Francia en los años sesenta para designar a las personas excluidas del sistema de Seguridad Social y que se encontraban en proceso de desintegración social. Emplear el concepto de exclusión social supone enfocar la pobreza como un fenómeno global, centrándose en los procesos, los sujetos y la multidimensionalidad de la desventaja que proporciona un marco para el análisis de las relaciones entre el sustento, el bienestar y los derechos y ofrece una manera de examinar el modo en que la institución de la ciudadanía está cambiando al romperse varios contratos sociales (Gore, y Figueredo, 1996; citado en Martínez Román, 1997). Este paradigma actual señala que las actuaciones de los Servicios Sociales han de estar fundamentadas, según las leyes de Servicios Sociales, en el principio de integración social, entre otros. Este principio consiste en mantener al ciudadano en su entorno social, facilitando su acceso a los medios ordinarios de satisfacción de las necesidades sociales o procurando su inserción en la comunidad y respetando el derecho a la diferencia, permitiendo una acción especializada en determinados casos. Castel (1995) previene sobre de la falta de rigor en la utilización de este término, pues con exclusión social no se debe calificar cualquier tipo de disfunción social, lo que lleva a confundir la exclusión social con la cuestión social en su globalidad. Este autor, así mismo, presenta la acertada hipótesis de que la lucha contra la exclusión se realiza desde la prevención, atacando los factores de desajuste de la sociedad salarial, consecuencia de los procesos de producción y mediatizado por el reparto de los recursos sociales. En una sociedad vulnerada por las degradadas relaciones de trabajo y las cada vez más recortadas protecciones vinculadas al mismo, los Servicios Sociales constituyen los mecanismos que deben ir más allá de la provisión de mínimos vitales, esto es, apuntar hacia la promoción de oportunidades y el desarrollo de las potencialidades de los ciudadanos.

Promoción y desarrollo en Servicios Sociales quedan vinculados a la participación de los ciudadanos en la vida de la comunidad. Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo de 1994, la participación en la vida social, cultural, económica y política, con capacidad de respeto a la dignidad y la convivencia, sin violencia y con solidaridad, es un elemento indispensable para el desarrollo social. En estos momentos, los miembros de las sociedades modernas utilizan una amplia gama de bienes y servicios para llevar a cabo su participación en las relaciones sociales y para dar sentido a su identidad social. En este contexto, se puede decir que la integración social se ha ido institucionalizando y garantizando bajo el sustento de un Estado que preconiza y promueve el bienestar y el desarrollo social como uno de sus valores supremos. Éste ha sido el propósito de las políticas en materia social desde su embrión, a mediados de siglo XIX, para hacer frente a la cuestión social, hasta su posterior definición y desarrollo después de la II Guerra Mundial

con la implantación del Estado del Bienestar. En este marco, las Políticas Sociales y los Servicios Sociales constituyen los mecanismos para lograr ese bienestar social de la persona tanto en su dimensión individual como en la comunitaria. Su legitimación se basa en la redistribución de los recursos y la justicia social, priorizando las necesidades sociales a satisfacer y ordenando los medios para lograr el bienestar. La puesta en práctica de estas políticas se realiza a través los Servicios Sociales que, además de concebirse como los instrumentos de la Política Social, constituyen un canal idóneo para la detección de las necesidades de la población, de sus aspiraciones y también de los recursos concretos a través de los cuales desean ver cumplidos sus deseos.

El difícil propósito de definir los Servicios Sociales, no ha constituido una dificultad exclusiva en el seno de nuestra joven trayectoria académica, pues como señala Munday (1993), cualquiera de los países presenta a menudo incertidumbre y confusión para precisar la naturaleza, las competencias y los propósitos de estos servicios. Además, estos pueden ser confundidos con Seguridad Social, Trabajo Social, Bienestar Social, incluso con Sociología. La complejidad se incrementa cuando se intenta acordar o consensuar en un ámbito más amplio como el comunitario (Guillén Sádaba, 1996).

No obstante, el debate doctrinal en Servicios Sociales está planteado básicamente desde dos acepciones relacionadas. Una, desde un *sentido amplio*, incluye este término a todo tipo de servicios derivados del disfrute de un Estado Social; es decir, engloba los ámbitos de la salud, educación, seguridad social, vivienda, empleo, justicia y aquellos servicios que pretenden la integración de las personas en la sociedad y que no alcanzan unos mínimos de calidad de vida. Otra concepción del término se refleja exclusivamente en el último ámbito señalado; es decir, desde un punto de *vista restringido*, los Servicios Sociales constituyen un conjunto de prestaciones técnicas cuyo objetivo es la prevención o eliminación de situaciones de marginación social, la atención específica de determinados grupos y la promoción del bienestar de la sociedad. (Salinas Ramos; citado en Garcés Ferrer, 1992). En esta última línea, los Servicios Sociales representan uno de los sistemas públicos de bienestar dentro de un Estado Social, que a través de la Administración y la sociedad, tienen la finalidad de integrar y compensar a los ciudadanos y grupos desfavorecidos y de promocionar y universalizar el bienestar social. Engloban medidas de protección social, distintas de los sistemas de Seguridad Social, sanitario, educación, vivienda y empleo, cuyo objetivo es proporcionar a las personas medios básicos de subsistencia, instrumentos adecuados de desarrollo personal y social y cauces que eliminen la exclusión social, con el objeto último de lograr la integración social plena en el medio. Su objetivo es lograr una mayor calidad de vida y un mayor bienestar para todas las personas por medio de actuaciones globales de prevención de necesidades, asistencia e inserción de personas y colectivos vulnerables, que por diferentes circunstancias personales y sociales necesitan de actuaciones específicas para su normalización.

La consolidación de los Servicios Sociales como sistema público y organizado de protección social dirigido a todos los ciudadanos y superador de las acciones benéficas del pasado, se desarrolla en España a partir de la transición política y con la democratización de las instituciones. Un hecho determinante en la actual configuración de los Servicios Sociales fue la estructuración de España en Comunidades Autónomas. En virtud del artículo 148.1 de la Constitución Española (en adelante C.E.) algunas materias pasan a ser competencia de las Comunidades Autónomas, es decir, se traspasan las competencias en materia de *asistencia social*, del Estado a las Comunidades Autónomas. Se traspasan los medios materiales y humanos necesarios para ejercer las competencias dispuestas en la Constitución Española y a partir de entonces su validez deriva directamente de los Estatutos de Autonomía.

Cada Comunidad Autónoma ha establecido un sistema de Servicios Sociales y promulgado una ley autonómica de Servicios Sociales con finalidad universalista a través de la que han modernizado y actualizado el concepto de asistencia social con la creación del sistema de Servicios Sociales. Éste consiste en prestaciones de carácter técnico, que se organizan en dos niveles, uno de Servicios Sociales generales y otro de Servicios Sociales especializados dirigidos a grupos específicos de población, según se recoge del propio texto constitucional: la mencionada asistencia social en la C.E es la enfocada a determinados colectivos específicos como la familia (Art. 39.1), los menores (Art. 39.4), trabajadores migrantes (Art. 42), juventud (Art. 48), disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos (Art. 49) y personas en la tercera edad (Art. 50).

Como se desprende de lo expuesto, los Servicios Sociales se apoyan sobre tres ejes: en primer lugar, constituyen un método, instrumento o técnica; en segundo lugar, su finalidad no se limita a la satisfacción de las necesidades básicas de la persona; en tercer lugar, se contempla la participación de la sociedad en los mismos. Coincidiendo con Cabra de Luna (1985, 8) podemos decir que “las prestaciones de *asistencia social* se configuraban como individualizadas, cubriendo las necesidades básicas de personas sin recursos, mientras que los *Servicios Sociales* son prestaciones técnicas que se ofertan colectivamente y que metodológicamente están organizados como servicios públicos”.

El sistema de Servicios Sociales, si bien prioriza la atención de aquellas personas que plantean carencias más graves mediante políticas de discriminación positiva, se fundamenta en una actuación universal dirigida a la totalidad de población. En principio, la atención no se agota en medidas dirigidas a la población económicamente débil para el remedio de sus necesidades elementales, sino que se extiende a la generalidad de los ciudadanos para alcanzar el bienestar social, sobrepasando el ámbito restringido de las personas indigentes o socialmente excluidas.

El Estado del Bienestar, apuntalado sobre las ideas de igualdad, solidaridad y democracia, asume el compromiso de corregir los efectos sociales negativos ocasionados por el sistema económico de mercado. Insistimos en la idea de universalidad porque, aunque representa un principio inspirador o rector en algunos casos de las leyes de Servicios Sociales, es una universalidad relativa. En el desarrollo práctico, el Estado tiende a reservar la prestación directa a los casos de necesidad económica acreditada de modo que hay establecidos unos límites cuantitativos en la percepción de prestaciones contributivas (desempleo, pensiones) y fijados unos niveles máximos de renta familiar para el acceso a otras prestaciones sociales. Una de las características esenciales del sistema de Servicios Sociales es que para tener acceso a la mayoría de las prestaciones es imprescindible acreditar ante la Administración la insuficiencia de recursos.

6. TRABAJO SOCIAL

En este epígrafe abordamos de manera muy somera el concepto de trabajo social así como su objeto, para poder establecer una comparación con el objeto de este proyecto docente, los Servicios Sociales.

El trabajo social es una profesión que se va construyendo como disciplina emergente a partir de la práctica organizada y reflexiva de los trabajadores sociales en un medio social cambiante, con el objetivo de ayudar a las personas y a la sociedad para incrementar el bienestar social y la calidad de vida. Este origen profesional del trabajo social influye en su posterior conceptualización como disciplina científica.

Muchos son los autores que tratan las diversas conceptualizaciones del trabajo social y el objeto del mismo. Entrar a fondo en este campo nos desviaría del objeto del presente proyecto por lo que trataremos de exponer una breve síntesis que posibilite comprender mejor las conexiones y diferencias entre trabajo social y Servicios Sociales.

Las primeras definiciones concibieron el trabajo social como una profesión, identificando la disciplina con su aplicación profesional. Posteriormente, fueron surgiendo otras definiciones que consideraban que el trabajo social era un arte, una tecnología y una disciplina. En la actualidad, continúa este debate conceptual, si bien las opiniones de autores autorizados, defienden que el trabajo social es una disciplina que está en vías de elaboración de su cuerpo teórico, rechazando las otras consideraciones por estimar que la fuerza del pensamiento es la que crea la teoría, el arte y la tecnología las aplica (Kisnerman, 1995). De ahí que “el trabajo social ha pasado de considerarse como arte, actividad, profesión a disciplina técnico-científica, concepto en el que parecen converger la mayoría de los que hoy se ocupan del tema” (De la Red, 1993,168).

Para Bianchi (1994) el objetivo del trabajo social es dar respuesta a situaciones de necesidad y a problemas que nacen en las relaciones entre personas y la organización social, respetando y promoviendo la autonomía y la responsabilidad de los usuarios, mediante la utilización personalizada de los recursos institucionales y sociales, y la promoción de recursos personales, ambientales e institucionales adecuados.

Kisnerman (1995,70-71) afirma que “El trabajo social es una disciplina (...) tiene definido su objeto (...) tiene en su haber un manejo conceptual (...) tiene acumulada enorme información (...) Existe una amplia bibliografía escrita por trabajadores sociales (...) es una auténtica praxis social a través del trabajo directo con y junto a las personas”

Por su parte Rubí (1991), tras analizar una serie de definiciones sobre el trabajo social, concluye en que éste incluye una serie de elementos básicos:

El trabajo social es una actividad llevada a cabo bajo una óptica concreta. La intervención social es una acción organizada y desarrollada intencionalmente para modificar unas situaciones sociales consideradas como no deseadas y en orden a mejorar la calidad de vida, la autonomía y la solidaridad.

Esta actividad profesional se operativiza en el ámbito de la Política Social, de la Acción Social y los Servicios Sociales, dando respuesta a un área específica de necesidades y problemas sociales bajo un enfoque integrado y globalizador.

Esta actividad, en el proceso hacia el mejoramiento y modernización de las estructuras e instituciones de la sociedad, promueve la participación de los individuos y grupos, estimulando y fomentando el establecimiento de relaciones conscientes y solidarias.

Para finalizar esta breve fundamentación del trabajo social, lo haremos con la siguiente manifestación: “La fuerza de la reflexión es la que crea conocimientos (...) La técnica sólo se aplica” (Kisnerman, 1995,70). Consideramos que el concepto de trabajo social que más permite potenciar su fuerza explicativa se encuentra inserto en las palabras de este autor.

Por otro lado, el *objeto* del trabajo social se sitúa tanto en el estudio como en la intervención, en los niveles micro (persona y grupo) y en los niveles de alcance medio (de los grupos a la comunidad) abarcando a la persona en interrelación con el medio desde una perspectiva sistémico-ecológica.

En los niveles micro se orienta a la resolución de problemas de la persona y grupo para lo cual se apoya en los diversos modelos y teorías. En los niveles de alcance medio el trabajo social se sitúa en los espacios comunitarios y se centra en la superación de marginaciones y exclusiones de grupos

y colectivos y en la superación de condicionamientos sociales, produciéndose una continua retroalimentación que va de lo individual a lo colectivo (De Robertis, 1994).

El objeto a nivel individual y/o colectivo se orienta sobre el medio social y la persona desde planteamientos globales para mejorar o transformar una situación, desde el estudio enfocado a la intervención individual y social, abarcando tanto los aspectos objetivos (situación problema), como los subjetivos (vivencia de la situación problema) incluyendo fenómenos materiales y no materiales.

Esta visión general del objeto se contextualiza en cada situación, atendiendo a las características de la persona y de los colectivos con los que se trabaja y también dentro de la corriente teórica y los modelos desde los que se realiza la intervención. De ahí que el objeto del trabajo social en la actualidad, no haya alcanzado suficiente grado de consenso generándose los distintos enfoques que han definido el objeto centrado en la “persona en situación”; “el hombre oprimido o marginado en tensión dialéctica”; “las necesidades-recursos sociales” y “el malestar psico-social ordenado según su génesis y su vivencia personal”.

Las diferencias de enfoque sobre el objeto del trabajo social son debidas a la propia naturaleza del objeto: convención sobre algo abstracto, el ser construido, la interdependencia objeto-sujeto, los cambios introducidos por el propio dinamismo social, existencia de diversas prácticas, la mediatización del trabajo social con el entorno legislativo y de políticas sociales. Todo ello ha conducido a la coexistencia de los dos enfoques del objeto; uno negativo centrado en la marginación y problemas; el otro positivo centrado en las capacidades y posibilidades de promoción y desarrollo de las personas para incrementar su bienestar social (Pelegrí, 1995).

Por otra parte, De la Red (1996) estima que para clarificar el objeto hay que considerar los factores centrados en la persona y los factores centrados en el medio, de manera interactiva. Centrado en la persona, el trabajo social ha ido desarrollando los procesos de ayuda de carácter empático para superar la ansiedad, aceptar la ambivalencia, clarificar la incertidumbre y sobre todo, tanto en el plano cognitivo como en el emotivo, favoreciendo el cambio de actitudes y comportamientos. Centrado en el medio social, el trabajo social viene utilizando la vertiente administrativa a través de la gestión para la consecución de objetivos orientados a la solución del problema o a la integración social a través del trabajo de redes desde la detección de todos los elementos que inciden en la situación.

Por todo ello, consideramos que el objeto del trabajo social son las situaciones de carencia y problemas del ser humano, centrado en la persona en interacción con el medio, los cuales le impiden el desarrollo del sí mismo y el de su medio social, precisando de la ayuda profesional para mejorarla y transformarla, abarcando tanto los aspectos objetivos (situación problema) como los subjetivos (vivencia de situación problema) incluyendo fenómenos materiales y no materiales.

En esta relación de ayuda el trabajador social dirige su acción hacia las personas y hacia su medio social. Hacia las personas para superar los factores negativos como las ansiedades, conflictos, inseguridades, carencias, etc. y potenciar los aspectos positivos. Hacia el medio social en la doble vertiente de la “interacción persona-medio”, “interacción colectivos-organización”, tendente a superar las relaciones de tensión y marginación que dificultan el entendimiento y promoción del ser humano. En la vertiente administrativa para posibilitar la creación de recursos y superación de situaciones generadoras de problemas colectivos y exclusión social con la finalidad de alcanzar mayores cotas de crecimiento personal y de calidad de vida, desde una perspectiva global, constituyendo esta “globalidad” las señas de identidad del trabajo social.

7. SERVICIOS SOCIALES Y TRABAJO SOCIAL

Como se ha expuesto en los epígrafes anteriores, las líneas fundamentales de diseño y de trabajo de los Servicios Sociales configuran un modelo concreto de sociedad en el que ha ido institucionalizándose una atención coordinada e integrada a la población, teniendo en cuenta no sólo la perspectiva global de los problemas, tratándolos preferentemente en espacios normalizados, sino también las causas y situaciones de riesgo, organizando, por tanto, actuaciones en el ámbito preventivo (Rubí, 1991). Esta atención configura la acción del trabajo social como intervención profesional que hace posibles las políticas sociales. De lo expuesto se puede concluir que los Servicios Sociales constituyen una de las plataformas o instrumentos operativos para canalizar la Política Social. En este presente epígrafe se hará hincapié en la relación de éstos con el trabajo social.

Hasta hace bien poco, la literatura sobre trabajo social miraba con cierto recelo la creación del sistema de Servicios Sociales, vaticinando incluso que conllevaría un efecto perverso para el trabajo social (Ituarte, 1990). Tanto la pérdida de identidad como la absorción por lo administrativo eran vividas como amenazas por una profesión que veía emerger a su lado un nuevo sistema que la podía dejar caduca. Muchos profesionales consideraron relegado el trabajo social con relación a los Servicios Sociales y sintieron que su existencia había quedado a la suerte del recién creado sistema. Esta postura de desconfianza fue consecuencia, entre otras, de la forzosa asunción de una buena dosis de nuevas funciones burocráticas para el ordenamiento de recursos y de su aplicabilidad, por otra parte, necesarias para regular una actividad que había tendido históricamente a la discrecionalidad al margen de los procedimientos administrativos ordinarios.

En la actualidad, las críticas sobre la práctica administrativa que ha generado la implantación del sistema de Servicios Sociales todavía se sienten hoy para reprochar el exceso de burocracia y la falta de intervención creativa que genera (Zamanillo, 1990; Ituarte, 1990; Ariño Altuna, 1996). En esta línea, Ariño Altuna (1996) también advierte sobre la peligrosidad que conlleva la identificación entre el sistema de Servicios Sociales y el de trabajo social. Según esta autora, la identificación se transformaría en asimilación del trabajo social por parte del sistema de Servicios Sociales al reforzar únicamente actitudes de conformismo y pasividad, considerando que la mera distribución de recursos no es la única función a realizar. Insiste, en la necesaria distinción por un lado, de las funciones de tramitación y gestión de recursos de la Administración, y por otro, la lucha contra la exclusión, el rechazo y la marginación, como eje del trabajo social.

Siguiendo la clasificación de Bankcs (1997), no se debe correr el peligro de que el trabajador social se convierta en un tipo de profesional “burocrático” e incluso “defensivo”, centrado exclusivamente en actuar según las reglas y cumpliendo los deberes y responsabilidades definidos por la institución y la ley. Éste estilo de actuación encasilla a los trabajadores sociales como funcionarios o técnicos que encuentran su satisfacción cumpliendo con la institución que les ha contratado y su papel de trabajador social viene conformado por la asunción de los valores institucionales más que los personales. Desde el polo extremo, también resultan limitadas las prácticas en las que el trabajador social es una persona que ha elegido asumir el oficio, desde un compromiso personal e ideológico, de un trabajador por el cambio y que antepone este hecho a todo lo demás. Este último modelo del profesional “comprometido-radical” que ha estado muy arraigado en la profesión durante muchos años, es defendido por autores como Ronnby (1993), Halmos (1978) o Wilkes (1981), quienes conciben al profesional del trabajo social como un personal comprometido para el que su trabajo representa una forma de poner en práctica sus valores morales personales. Finalmente, Bankcs (1997) distingue un tercer modelo denominado “profesional” en el que el trabajador social

tiene como prioridad los derechos e intereses de los usuarios y su identidad como trabajador social se debería, en primer lugar, a su pertenencia a la profesión y, en segundo lugar a su condición de individuo particular o de trabajador de una institución. Se desenvuelve como un profesional autónomo, con una experiencia adquirida a través de la formación y la orientación procedente del código de ética profesional.

Al establecer la relación del trabajo social con los Servicios Sociales hemos entrado inevitablemente en el terreno de la ética y los valores. Podemos decir que el trabajo social es una actividad en tensión que bascula entre obligaciones hacia la institución, deberes morales hacia los usuarios y deberes sociales como ciudadano, entre los dilemas más inmediatos. Esta tensión intrínseca a la práctica profesional ha propiciado que el trabajo social haya sido siempre una profesión difícil de definir por la variedad de contextos en los que se ha desarrollado y las diferentes funciones laborales de los propios profesionales. Desde la distribución de recursos, orientación informativa, prevención de problemas, integración de los excluidos, valoración de necesidades, hasta el control y la supervisión de situaciones, configuran la actuación del trabajo social confluyendo toda una serie de valores personales, profesionales, institucionales y sociales que condicionan la realización de la propia práctica profesional. El trabajo social, pues, tiene lugar en un marco institucional de derechos y deberes definidos por ley, por la institución que contrata sus servicios y por el código profesional. Por esta razón, Downie y Loudfoot (1978; citado en Bancks, 1997) describen el trabajo Social como una “profesión de rol”, lo que significa que la profesión del trabajo social se define a partir de una serie de derechos y deberes institucionales que han de adoptar los profesionales.

El hecho de que las funciones más burocráticas o administrativas se vinculen al sistema de Servicios Sociales en oposición al trabajo social, no es óbice para designar a aquellos como meras estrategias de control social frente a los principios más “éticos” del trabajo social. Éste, junto con los Servicios Sociales y la propia naturaleza ambivalente del Estado del Bienestar, participa de esa contradicción, ya que refuerza los valores altruistas de la sociedad al mismo tiempo que las normas sociales. Asimismo, la práctica profesional se desarrolla de una manera contradictoria posibilitando por un lado, el refuerzo al poder de dominación y, por otro, contribuyendo al fortalecimiento de las organizaciones sociales. Esto se traduce en que el trabajo social se erige como instrumento al servicio del poder establecido y, al mismo tiempo, sostiene como principio básico la dimensión transformadora o “revolucionaria” propia de la filosofía de la reconceptualización de esa actividad profesional (Tobón, Rotier y Manrique, 1986; citado en López Hidalgo, 1992).

Superando, pues, posiciones de enfrentamiento entre el trabajo social y los Servicios Sociales, es importante para el trabajo social disponer de un marco institucional, en beneficio no sólo de los usuarios sino también como sistema garante y protector para los trabajadores sociales que realizan su actividad de una forma organizada. Es necesario un sistema de Servicios Sociales permanente y relativamente complejo donde existe una coordinación racional de las actividades y funciones para alcanzar un objetivo organizado específico, y en el que se utilizan diversas áreas de trabajo y sus recursos de la forma más correcta y coordinada.

Este sistema en España comienza a articularse a partir de 1978 en el mismo sentido que las tendencias europeas. Desde sus inicios se aconseja mantener la necesaria autonomía de los ámbitos sanitarios, de la Seguridad Social y de los emergentes Servicios Sociales (Martínez, Mira-Perceval y Redero, 1996). No obstante, se reconoce su relación vinculando los Servicios Sociales generales con los ámbitos de salud puesto que tienden a absorberlos y con la Seguridad Social porque tienden a reducirlo. La configuración de los Servicios Sociales integrados y polivalentes vino marcada por la planificación central, la gestión local así como por la financiación plural (sin olvidar la especial

mención de la participación de la sociedad), pasando de ser un paliativo a la mera necesidad propio de la asistencia social, a las actuales intervenciones preventivas e integradoras que caracterizan a los actuales Servicios Sociales.

No obstante, en estas líneas, no se pretende identificar Servicios Sociales con burocracia ni, por otra parte, sostener una apología de la misma, sino más bien buscar las conexiones y puntos de cruce entre los dos conceptos. De hecho, debemos reconocer que en la actualidad el modelo burocrático está de nuevo adquiriendo preponderancia con relación a otro tipo de prácticas más reflexivas, y no exclusivamente se están produciendo en el sector de la Administración local, donde la profesión del trabajo social está más extendida, sino desde el sector de las grandes organizaciones de voluntarios donde se está experimentando un incremento de la actividad burocrática, como ha señalado Gutiérrez Resa (1997a). Sin embargo, con el imparable modelo de gestión de Servicios Sociales que traspasa las funciones de los servicios al sector privado y voluntario, cabe la posibilidad de contar con ámbitos laborales donde el trabajador social pueda realizar una práctica de tipo profesional incluso comprometida.

Así, aunque en el momento presente hay un énfasis creciente en el modelo burocrático, existen tensiones constantes entre los tres modelos, y ello explica en gran parte el frecuente surgimiento de dilemas éticos en el trabajo social vinculados directamente a los Servicios Sociales, a causa de los diversos niveles de deberes involucrados, y a la dificultad histórica de su definición.

La expresión Servicios Sociales en el ámbito internacional se utiliza para hacer referencia al sistema de Servicios Sociales propiamente dicho (sentido restringido) y, en un sentido amplio, para designar los seis subsistemas de protección social: sanidad, educación, vivienda, empleo, seguros de renta o de subsistencia y los servicios sociales personales. Un tercer significado es el que lo identifica con la actividad llevada a cabo por los trabajadores sociales. Esta interpretación, aunque cada vez más en desuso, se ha venido utilizando únicamente en algunos países latinoamericanos y en Francia (Guillén Sádaba, 1996).

En España predomina el uso de la acepción restringida del término que designa únicamente a la sexta rama del árbol social, y cuyo objeto son situaciones de carencia en la cobertura de las necesidades humanas. Éstas no conciernen al resto de los subsistemas, aunque sí están en relación y, además, son especialmente graves para la subsistencia de las personas o para la legitimación de la sociedad.

El Consejo de Europa definió en 1980 los Servicios Sociales como todos los organismos creados con la finalidad de aportar una ayuda y una asistencia personal directa a individuos, grupos o comunidades para favorecer su integración a la sociedad, aunque exceptúa los servicios que se ocupan de asegurar un cierto nivel a través de prestaciones económicas (Doménech, 1989). La diferencia que Garcés Ferrer revela entre los Servicios Sociales y el Trabajo Social en esta definición es que si bien se insiste en la integración y atención directa, paralela al Trabajo Social, constituye una entidad por sí misma al anteponer a ello la palabra organismo, con lo que se atribuye un carácter más estructural a los Servicios Sociales. En concreto esta definición está expresada en los siguientes términos:

“Los Servicios Sociales constituyen uno de los sistemas públicos de bienestar dentro de un Estado Social, que a través de la administración y de la sociedad, tienen la finalidad de integrar y compensar a los ciudadanos y grupos desfavorecidos y de promocionar y universalizar el bienestar social”. (Garcés Ferrer, 1996c, 55-56).

La definición recoge dos elementos fundamentales; por una parte, se hace hincapié en la compensación e integración de los ciudadanos, al estar ubicados los Servicios Sociales en un Estado Social que está comprometido con el bienestar, es decir, alude a la función más destacable del Estado del bienestar; por otra parte, se trata de un conjunto de recursos, actividades, prestaciones y equipamientos, dotados de una organización, esto es, un sistema auténtico de prestación específico, público, garantizado y universal. La organización es elemento clave, bien proceda de las entidades públicas o del propio seno de la sociedad. En esta línea han advertido así mismo Casado y Guillén (1994) que son servicios creados y mantenidos por diversas modalidades de producción (intervención pública, mercado, acción voluntaria, etc.) pero siempre con un cierto grado de formalización y organización.

Se ha ido consensuando la línea conceptual del sistema de Servicios Sociales entendido como un sistema con entidad propia Adentrándonos en lo peculiar de las aportaciones, tanto Alemán Bracho (1991) como de Garcés Ferrer (1996c) destapan este aspecto esencial para la comprensión actual de los Servicios Sociales, es decir, contemplar la contribución de la sociedad en respuesta a sus propias necesidades. Alemán destaca la dependencia funcional de los Servicios Sociales respecto a la política social. Garcés Ferrer, posiciona a los Servicios Sociales como un sistema público más, dentro del sistema global de protección, elevándolo a la categoría que ostenta el resto de los subsistemas con los que conecta directamente. El autor insiste en evitar la tradicional concepción subsidiaria social, moral y administrativa de este sistema respecto del resto de sistemas, ya que su marginalidad con respecto a los otros impide la coordinación para la prevención y la integración real.

Factores como la asunción de dilemas éticos y conflictos, el reconocimiento de la tensión entre valores personales, profesionales, institucionales y sociales desde el trabajo social, junto con el incremento de la complejidad de los fenómenos relacionados con los niveles de bienestar social de la población y la posición que juega la política Social en todos los países exigen una preparación científico-técnica rigurosa acorde a los acontecimientos en el campo social, un incremento de los recursos humanos y económicos destinados a la investigación, y la diversificación de las líneas de estudio que aporten nuevas perspectivas y metodologías para avanzar ante los retos planteados en el ámbito de la intervención social.

En este sentido, todas estas contribuciones y esfuerzos de profundización en la conceptualización y relación del trabajo social y los Servicios Sociales aquí reseñados, sin desdeñar otros que se están realizando, indican que la disciplina está adquiriendo un cariz más riguroso y científico, consolidándose en el ámbito de las ciencias sociales. A este crecimiento ha contribuido, además, haber emprendido un proceso de autonomización con respecto a los marcos ideológicos que le habían dado existencia, es decir, de independencia frente a las instituciones religiosas y políticas que gestaron sus inicios. Este afianzamiento de las bases científicas del trabajo social y los Servicios Sociales, propios de una disciplina joven, ha de alentar para “seguir invirtiendo esfuerzos en la elaboración de teorías y modelos explicativos a los fenómenos que se abordan; reflexionar desde replanteamientos epistemológicos en nuestra área de conocimiento, y dada la idiosincrasia dinámica y vanguardista de la profesión, posicionarse, en un paradigma heurístico que abra nuevos campos de intervención e investigación”. (Garcés Ferrer 1996c, 58-59).

ACTIVIDADES

1. Indica cuales son los elementos clave que introduce el Estado del Bienestar y que importancia tienen para la configuración de los Servicios Sociales.
2. Importancia de la configuración de Servicios Sociales como sistema de protección Social.
3. Indica cuales son los aspectos más relevantes que influyen en el diseño de las Políticas Sociales y porqué.
4. Influencia de los modelos o tipos de Políticas Sociales en el trabajo diario de los Servicios Sociales.
5. Diferencias y semejanzas que detectas entre el Trabajo Social y los Servicios Sociales.

BIBLIOGRAFÍA

- Alemán Bracho, C. y Fernández T. (2004). *Introducción a los Servicios Sociales*. Madrid: UNED.
- Alemán Bracho, C. y Garcés, J. (Dir.) (1996). *Administración social. Servicios de bienestar social*. Madrid: Siglo XXI.
- Alemán Bracho, C. y Garcés, J. (Dir.) (1997). *Política Social*. Madrid: Mcraw-Hill.
- Alemán Bracho, C. y García Serrano, M. (1999). *Fundamentos de bienestar social*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Azagra, J. (1991). De los derechos individuales a los derechos sociales. *Revista de Serveis Socials*, 13,14, 7-11.
- Bianchi, E. (1994). Una nueva aproximación al servicio social. En Bianchi, E. (comp.), *En El Servicio Social como un proceso de ayuda*. Barcelona: Paidós.
- Bueno Abad, J. R. (1992). *Los servicios sociales como sistema de protección social*. Valencia: Nau Llibres.
- Casado D. y Guillén E. (2001). *Manual de Servicios Sociales*. Madrid: CCS.
- Esping-Andersen, G. (1990). *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnánim.
- Garcés Ferrer, J. (Coord.) (1996). *Sistema Político y Administrativo de los Servicios Sociales*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Garde, J. A. (1999). *Políticas Sociales y Estado de Bienestar*. Madrid: Trotta.
- Gutiérrez Resa, A. y Garcés Ferrer, J. (Coords.) (2000). *Los Servicios Sociales en las Comunidades y Ciudades Autónomas*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Harris, D. (1990). *La justificación del Estado de Bienestar*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Muñoz de Bustillo, R. (1989). *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Universidad.
- Muñoz Machado, S., García Delgado, J. L. y González Seara, L. (1997). *Las estructuras del bienestar*. Madrid: Civitas.
- Offe, C. (1998). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza.

EJERCICIOS DE AUTOEVALUACIÓN

1. El Estado de Bienestar se trata de un Estado que:
 - a) Garantice el mayor número de prestaciones.
 - b) Garantice a los individuos y a las familias una renta mínima.
 - c) No sólo asegure la Seguridad o el Pleno Empleo, sino que organice y garantice la adecuada protección social para todos.
 - d) Reduzca la inseguridad social a través de mayor vigilancia y seguridad.

2. Los elementos básicos que introduce el Estado de Bienestar son:
 - a) Extensión del estado de derecho, incremento del gasto público y reconocimiento de la iniciativa privada.
 - b) Extensión del estado de derecho, incremento del gasto público y protección social.
 - c) Incremento del gasto público, colaboración ciudadana y reconocimiento de la iniciativa privada.
 - d) Reconocimiento de la iniciativa privada, participación y cohesión social y protección social.

3. El bienestar social se refiere, en general:
 - a) Al orden social como instrumento para promover la satisfacción de las necesidades de bienestar individual que son comunes, compartidas o experimentadas conjuntamente por los diversos miembros de la sociedad.
 - b) A una de las grandes uniformidades estructurales de la sociedad moderna.
 - c) La igualdad de derecho en el acceso a las oportunidades, la globalidad a través del diseño de políticas integrales y participación activa de los ciudadanos.
 - d) A una calidad de vida digna por parte de todos los ciudadanos.

4. Se entiende por Política Social a:
 - a) La Intervención del estado de manera instrumental y normativa, con una intencionalidad compensatoria y/o redistributiva.
 - b) La intervención económica del estado que redistribuye bienes entre un colectivo que lo necesita.
 - c) La política de los gobiernos respecto a actuaciones de su programa político.
 - d) El conjunto más o menos coherente de los principios y acciones sociopolíticas.

5. El Modelo residual de política social del bienestar se basa en que:
 - a) El Estado tiene un papel auxiliar pues las necesidades sociales han de satisfacerse sobre la base del mérito y la productividad.
 - b) El Estado incorpora sistemas de redistribución de disponibilidad de recursos basados en el principio de la igualdad social.

- c) El Estado desarrolla una planificación y programación normativa absoluta y universal desde las instancias públicas.
- d) El Estado, debería reducir al mínimo sus prestaciones que serán complementarias con las que proporcionen las redes comunitarias informales.

6. Los Servicios Sociales como elementos básicos del Estado del Bienestar son:

- a) El conjunto de prestaciones técnicas para dar cobertura a las necesidades sociales cuya actuación prioriza a los más desfavorecidos.
- b) Los elementos básicos del Estado del Bienestar y los instrumentos del Estado de bienestar.
- c) Los instrumentos de la Política Social y el bienestar social, cuya actuación se focaliza en las necesidades de los más desfavorecidos.
- d) Los instrumentos de la Política Social y el bienestar social, cuya actuación se focaliza la promoción de las condiciones de igualdad, atendiendo y previniendo riesgos sociales.

7. Los Servicios Sociales desde un sentido estricto, hace referencia:

- a) A todo tipo de servicios derivados del disfrute de un Estado Social y que pretenden la integración de las personas en la sociedad.
- b) Al conjunto de prestaciones técnicas cuyo objetivo es la prevención o eliminación de situaciones de marginación social.
- c) A la atención general de la población y la promoción del bienestar de la sociedad.
- d) Al conjunto de recurso humanos y técnicos cuyo objetivo es la prevención o eliminación de situaciones de marginación social.

8. Llamamos Bienestar Social a:

- a) El medio técnico y organizado de intervención para la resolución de necesidades.
- b) La meta última de la acción social que responde al conjunto de aspiraciones sociales de los pueblos en relación a sus condiciones de vida y convivencia.
- c) La intervención específica para la resolución de necesidades sociales.
- d) El derecho de asistencia a favor de los pobres.

9. La Política Social hace referencia a:

- a) La protección de la población y cobertura de los estados de necesidad.
- b) La Realización de prestaciones gratificables de mera subsistencia a favor de los indigentes, con fondos públicos.
- c) La proclamación del derecho al trabajo que formula la distinción entre el mendigo válido e inválido.
- d) La forma superadora de los sistemas de beneficencia pública, asistencia social, seguros sociales y seguridad social que se orienta bajo los criterios del bienestar social.

10. Se entiende por Trabajo Social:

- a) Los recursos de la comunidad y las técnicas e instrumentos facilitados por la Administración.
- b) La necesidad de conocer el grado en que sienten o necesitan resolver los problemas los individuos de una comunidad.
- c) La profesión que se va construyendo como disciplina emergente a partir de la práctica organizada y reflexiva de los trabajadores sociales
- d) La intervención asistencial en la realidad social.

SOLUCIONES A LOS EJERCICIOS DE AUTOEVALUACIÓN

1 c

2 b

3 a

4 a

5 d

6 d

7 b

8 b

9 d

10 c

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Estado de bienestar: el Estado de Bienestar es una de las grandes uniformidades estructurales de la sociedad moderna, no un estado de servicios sociales dirigido al uso de recursos comunes para abolir la miseria y asistir a los más desfavorecidos en la que el poder político se emplea para modificar con medios activos y administrativos el juego de las fuerzas de mercado en tres sentidos: garantizar a los individuos y a las familias una renta mínima independiente del valor de su trabajo en el mercado, reducir la inseguridad social capacitando a todos los ciudadanos para hacer frente a las difíciles coyunturas de la vida, garantizar a todos, sin distinción de clase ni de renta, las mejores prestaciones posibles en relación a un conjunto determinado de servicios. Picó (1987).

Bienestar social: el bienestar social se refiere, en general, al orden social como instrumento para promover la satisfacción de las necesidades de bienestar individual que son comunes, compartidas o experimentadas conjuntamente por los diversos miembros de la sociedad.

El bienestar social es un valor social que establece como finalidad que todos los miembros de la sociedad deben disponer de los medios precisos para satisfacer aquellas demandas comúnmente aceptadas como necesidades. Es un sistema global de acción social que responde al conjunto de aspiraciones sociales de los pueblos (y en su seno de los individuos, grupos y comunidades) en relación a sus condiciones de vida y convivencia.

Política social: la política social es definida como el conjunto más o menos coherente de los principios y acciones que determinan la contribución y el control social del bienestar por vía política, lo que no significa que el bienestar social venga asegurado directamente por la política, ni menos aún por el sistema político, pero que necesita de la mediación simbólica de la política entendida como modalidad normativa al perseguir y regular las relaciones entre las personas como ciudadanos.

Servicios sociales: los Servicios Sociales constituyen uno de los sistemas públicos de bienestar dentro de un Estado Social, que a través de la administración y de la sociedad, tienen la finalidad de integrar y compensar a los ciudadanos y grupos desfavorecidos y de promocionar y universalizar el bienestar social (Garcés Ferrer 1996)

Trabajo Social: el trabajo social es una profesión que se va construyendo como disciplina emergente a partir de la práctica organizada y reflexiva de los trabajadores sociales en un medio social cambiante, con el objetivo de ayudar a las personas y a la sociedad para incrementar el bienestar social y la calidad de vida. Este origen profesional del trabajo social influye en su posterior conceptualización como disciplina científica.

Las primeras definiciones concibieron el trabajo social como una profesión, identificando la disciplina con su aplicación profesional. Posteriormente, fueron surgiendo otras definiciones que consideraban que el trabajo social era un arte, una tecnología y una disciplina. En la actualidad, continúa este debate conceptual, si bien las opiniones de autores autorizados, defienden que el trabajo social es una disciplina que está en vías de elaboración de su cuerpo teórico, rechazando las otras consideraciones por estimar que la fuerza del pensamiento es la que crea la teoría, el arte y la tecnología las aplica (Kisnerman, 1995).

Manuales docentes de
TRABAJO SOCIAL

MÓDULO 3

Antecedentes históricos de los Servicios Sociales:
de la acción social a los servicios

PRESENTACIÓN

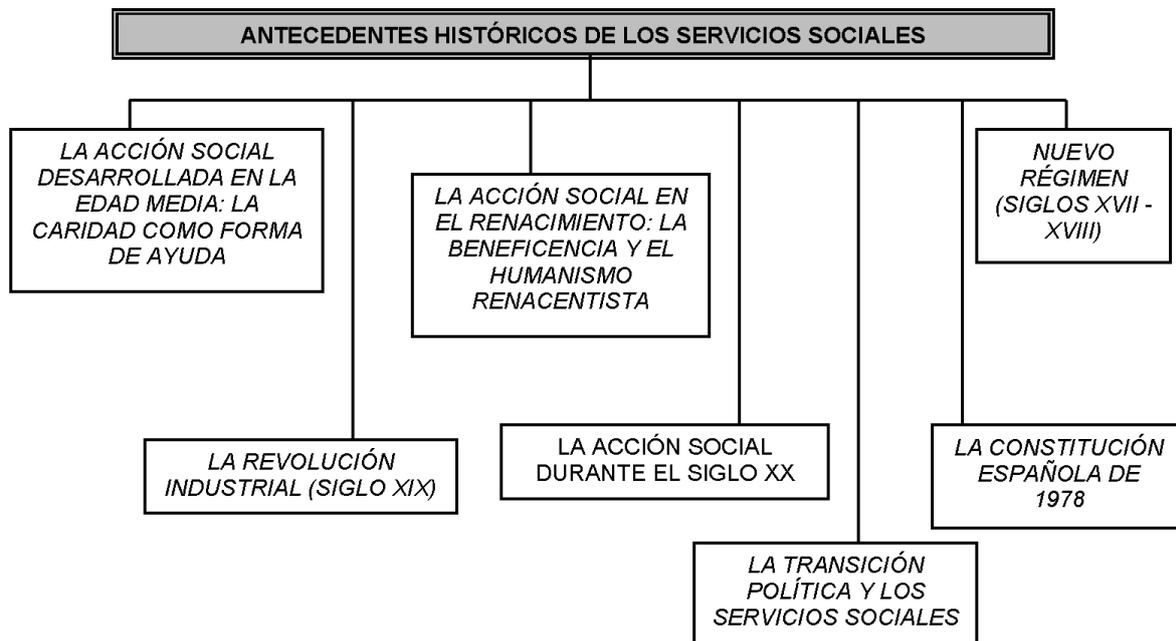
El Tercer módulo pretende situar a los Servicios Sociales en sus orígenes, para que el estudiante pueda articular la perspectiva histórica con una visión crítica. En este sentido, es necesario insistir que los Servicios Sociales se consideran insertos en un concepto más amplio y global: la Acción Social que, desde su consideración histórica, ha evolucionado a través de diversas modalidades o “formas”. En este sentido, nos interesa en este módulo conocer las distintas concepciones ideológicas de la Acción Social, así como las modalidades o formas que ha tomado y su evolución hasta llegar a los conceptos y formas actuales, que son los servicios sociales y el bienestar social. Es importante que los estudiantes puedan analizar y diferenciar cómo se ha desarrollado la protección en las distintas etapas históricas para que puedan comprender la configuración del actual sistema de protección social.

Por tanto, al finalizar este módulo los estudiantes deben conocer los siguientes contenidos: el papel desempeñado por la Administración en el Renacimiento; las principales aportaciones de Juan Luis Vives a los servicios de bienestar; la delimitación de la polémica entre Vives y De Soto: la cosa pública y la privada; las aportaciones ilustradas del siglo XVIII, los avances en los servicios de bienestar que se producen con la revolución industrial en el siglo XIX; la organización de la protección social en España en la primera mitad del siglo XX y el tratamiento de los servicios sociales en la Constitución Española de 1978.

OBJETIVOS

1. Conocer la evolución histórica del actual sistema de protección social.
2. Conocer las características específicas de la acción social en las distintas etapas históricas.
3. Analizar las características específicas del actual sistema público de protección social.

ESQUEMA DE LOS CONTENIDOS



EXPOSICIÓN DE LOS CONTENIDOS

Si partimos del planteamiento de Casado y Guillén (1986) en el que define que el término Servicios Sociales es de uso reciente en nuestro país y que el objeto que designan cuenta siglos de existencia, se hace necesario analizar a través de la historia como se ha llegado hasta la consolidación y concepción actual de Servicios Sociales, entendiendo que no existe una historia de los Servicios Sociales propiamente dicha, sino que quedan englobados dentro de la historia de la Acción Social; una historia de diferentes formas de ayuda enmarcadas en la acción de personas, grupos y comunidades, que ante las dificultades sociales existentes en los distintos momentos históricos, se niegan a mantener la idea de que las carencias de unos pocos siempre son una parte de toda sociedad que evoluciona ofreciendo, de este modo, medios alternativos a la pobreza bien por solidaridad bien por propio sentimiento de necesidad.

Las diferentes formas de acción social deben entenderse en su propio contexto temporal y espacial de manera que los ideales, los medios de producción, los grupos de poder y la mentalidad política y económica que obraban en cada época, marcaban el tipo de intervención y las formas de hacer frente a las necesidades.

Siguiendo a Garcés Ferrer (1996a) nuestro sistema de valores actual es el resultado de sucesos, situaciones y factores del pasado, al mismo tiempo que la concepción actual condicionará la futura. De este modo, se hace importante analizar cual ha sido el pasado de los Servicios Sociales para entender mejor el presente y preparar o predecir cuestiones del futuro. La emergencia de las sociedades ha generado por parte de la humanidad numerosas respuestas a las cuestiones sociales de forma distinta en base las axiologías dominantes. No existe una secuencia lineal de etapas que delimite una forma de ayuda para dar paso a otra sino que, en un mismo momento histórico conviven

distintas formas de ayuda; se trata de momentos sucesivos, en los que la aparición de cada uno de ellos no elimina por completo las notas que caracterizan al anterior; estamos hablando de transformaciones no rígidas en un proceso histórico caracterizado más por la imbricación de las mismas que por la rigidez y la ruptura¹.

Desde este punto de vista, analizaremos quiénes han sido los responsables de ayudar a los desfavorecidos conforme a las distintas épocas y, por tanto, descubrir cuando esa ayuda es considerada como un donativo, caridad, beneficio de unos en favor de otros y cuándo llega a ser un derecho personal y social.

Autores como Garcés Ferrer (1992 y 1996a), Alemán Bracho (1991 y 1999), Casado y Guillén (1986) o Casado (1997 y 1998) han llevado a cabo análisis históricos sobre los servicios sociales. Partiendo de estos y otros trabajos se plantearán algunos hechos históricos sin la intención de ofrecer un recuerdo cronológico de lo que antecedió y que puede ayudarnos a no caer en viejos paradigmas.

1. LA ACCIÓN SOCIAL DESARROLLADA EN LA EDAD MEDIA: LA CARIDAD COMO FORMA DE AYUDA

La sociedad de la Edad Media viene marcada por el feudalismo; una sociedad de estamentos donde el acceso a una mejora o clase social superior era prácticamente imposible. Hay un dominio de las ideas del cristianismo y del poder de la iglesia, siendo los eclesiásticos una clase social poderosa y la organizadora de monasterios, refugios y hospitales de atención a los enfermos de toda clase. Nos encontramos en una sociedad donde hay un sentimiento de dominio de unos seres sobre otros; por lo que la salvación de los ricos depende del nivel de su limosna o caridad hacia los pobres.

La *caridad* tuvo un amplio desarrollo en España y conoció sucesivas regulaciones legales, dejando un sedimento de instituciones y servicios asistenciales en la Edad Media que iban desde hospitales hasta hospicios y albergues (Casado y Guillén, 1986) y constituye un comportamiento de carácter religioso que implica la atención al necesitado. Como principio básico del cristianismo, ha sido durante largo tiempo la principal modalidad de hacer frente a las necesidades, especialmente en España, debido a la imposibilidad de penetración de las ideas renacentistas que desde el siglo XVI otorgaban responsabilidad pública en esta materia. Según estos autores, la caridad no fue la única fuente de servicios humanos en esta época, pues también la familia y la comunidad de vecinos, como grupos primarios de solidaridad, representaron un papel importante, sin olvidar la protección social feudal propiamente dichas.

Se crea una etapa de fuerte contradicción en la Iglesia: por un lado se propugna la caridad y la ayuda humanitaria y, por otro lado, se genera un fuerte sistema de represión “Inquisición”, como una manera de eliminar “limpiamente” a los miembros de la sociedad que estorbaban.

Es una época donde la idea de acción social era represiva, moralista y marcadamente dual (pobres y ricos), apareciendo fundamentalmente una iniciativa privada, dado que hay una organización más clara de las acciones basada en las leyes, los servicios, los medios para recaudar fondos, etc., desde

1 El carácter no lineal de los procesos históricos es tratado por Carmen Alemán en sus libros *El sistema Público de Servicios Sociales en España y Fundamentos de Bienestar Social* (1991, 1999) y aunque queda también recogido en el libro de Demetrio Casado *Una acción social y cultural alternativa* (1984).

el estigma de que la pobreza es producto individual y no social. Nos encontramos por tanto, un Estado muy poco intervencionista, donde se reprime al pobre y se encarga de que su situación social no cambie, como cita Alemán Bracho (1999). Las situaciones se abordaban intentando reducir sus manifestaciones más extremas, pero nunca incidiendo en las causas que las ocasionaban.

A partir del Renacimiento, este poder hegemónico en la prestación de servicios se fue diluyendo hasta quedar repartido entre la Iglesia y el Estado. La Iglesia desarrolló una fuente de ingresos firme, al exigir a sus fieles la donación de una parte de sus rentas para actividades eclesiásticas, intentando el Estado declarar legales tales donaciones o la prestación de servicios para aquellas personas que pudieran trabajar. Los desfavorecidos fueron así clasificados según fueran capaces o incapaces para el trabajo. Entre estos últimos se encontraban los niños y ancianos, considerados como pobres merecedores de ayuda; salvo alguna otra excepción los demás fueron etiquetados de pícaros, perezosos y delincuentes. Los servicios humanos se van secularizando.

2. LA ACCIÓN SOCIAL EN EL RENACIMIENTO: LA BENEFICENCIA Y EL HUMANISMO RENACENTISTA

Las características más importantes de la sociedad renacentista son, entre otras: la aparición de los pensadores, que se plantean la preocupación por el hombre y su suerte en este mundo, frente a la preocupación por el más allá trascendente que prevalecía en la sociedad medieval. La cultura ya no está en manos de la Iglesia, aunque todavía conserva su poder. Aparece una nueva clase social: la burguesía que intervendrá en el control de las restantes clases sociales. Se produce una expansión demográfica importante y comienzan a aparecer las ciudades con otro contexto.

El Renacimiento supuso, como señala Garcés Ferrer (1992), el fin de la hegemonía Medieval de la Iglesia en la intervención social y su reparto entre ésta y el poder laico (el Estado), que acabaría imponiendo su preponderancia. Es en este período, en el que Alemán Bracho (1991, 1999), sitúa los orígenes de la beneficencia pública y el debate sobre la pobreza en España con las aportaciones de tratadistas como Juan Luis Vives, Tomás Moro, Domingo de Soto, Cristóbal Pérez de Herrera y tantos otros (Garcés Ferrer, 1996a). De estos autores obtiene mayor resonancia Juan Luis Vives con su tratado *De subventionem pauperum* escrito en 1525.

Con respecto a los orígenes de la Beneficencia Pública, bajo el reinado de Enrique VIII de Inglaterra, el gobierno asumió de manera formal los servicios de ayuda que se ofrecían desde la Iglesia, estableciendo un sistema precursor de bienestar público que se preocupó exclusivamente de solucionar la simple indigencia. En 1601 la Ley isabelina *de los pobres* implantó un sistema que les ofrecía asilo y protección, especificando la responsabilidad local hacia ellos y las personas desfavorecidas y aplicando así el principio de subsidiariedad del Estado en la protección social. Predominaba la responsabilidad familiar en ofrecer servicios de ayuda a sus familiares y vecinos. Sin embargo, la citada Ley no nació con la intención explícitamente humanitaria de ayudar a los pobres y a los necesitados, sino que supuso un medio de control social en un periodo de locura colectiva, enfermedades e inestabilidad económica que amenazaba romper la estructura social vigente. Como resultado de las Leyes de pobres en Inglaterra y Gales (1598 y 1601), se estableció un sistema para clasificar a los desfavorecidos.

En relación con el debate sobre la pobreza en España, la figura de Juan Luis Vives y su obra establece unos principios fundamentales que se materializan en propuestas públicas para el socorro de los pobres, y que suponen los antecedentes de lo que actualmente se denominan “principios de

actuación en Servicios Sociales”. Prevenir para Vives es el principio básico; según sus ideas, ordenar y controlar a los pobres no sólo es misión de un buen humanista cristiano, implica una connotación de tipo moral y sociopolítica.

Se va a plantear una concepción colectiva de la pobreza del ser humano que renace, que vuelve a depositar la fe en sí mismo, necesita antes una salvación social (material) que una salvación espiritual, y se convence de que a través de la intervención administrativa estará, en parte, su salvación. Así, la interpretación de Vives, en su obra “Del Socorro de los Pobres” (1525), se aleja de la tradicional interpretación religiosa de la pobreza. Su óptica se orienta a poner de manifiesto las causas que originan la pobreza y las consecuencias perniciosas que se derivan de ella, instando a *los poderes públicos* a controlar tanto sus efectos negativos como los factores que la provocan. Para Vives la asistencia pública se requiere por la insuficiente aplicación de la caridad, teniendo de esta forma los poderes públicos una especial responsabilidad sobre mendigos, pobres que viven en hospitales, discapacitados, etc.

De esta forma, opta Juan Luis Vives por el establecimiento de un inventario municipal de la pobreza a través del cual conocer la situación de los afectados por la misma en la ciudad, proponiendo para ellos la obligatoriedad y el derecho al trabajo, así como la supresión de la mendicidad. Sin embargo, la época que tratamos se caracteriza, por el debate abierto sobre la pobreza, de forma que junto a posiciones como las defendidas por Vives, encontramos otras de carácter tradicional que siguen manteniéndose. Este será el caso, por ejemplo, de Domingo de Soto que ofrece la réplica a las de Vives, puesto que De Soto defiende la libertad del pobre para buscar socorro donde estime oportuno, incluida la mendicidad; basando su argumentación en favor de las ayudas personalizadas con razones de carácter religioso, pero también pragmático, a causa de los limitados recursos disponibles, debe permitirse la limosna.

Por otro lado, las instituciones que plantean remediar la pobreza, parten de una perspectiva humanista de la justicia social. Se ponen en marcha distintas medidas: en primer lugar, se realiza la elaboración de un censo de los pobres de la ciudad; la otra medida fundamental consistía en que este sistema público de asistencia, por parte de las autoridades civiles, conllevaba una centralización de los recursos financieros para las ayudas; a través de la creación de las ‘Diputaciones de Barrio’, como instrumento de recaudación, organización administrativa y distribución de las ayudas en el siglo XVIII.

3. LA ACCIÓN SOCIAL DESARROLLADA EN EL NUEVO RÉGIMEN (SIGLOS XVII-XVIII)

El ansiado Estado Liberal no trajo demasiados cambios, simplemente supuso el afianzamiento de las líneas de acción ya conocidas. Existe un aumento del intervencionismo estatal, concretamente en materia laboral, debido al auge del capitalismo, lo que genera profundos cambios en la percepción de la pobreza que es considerada como una consecuencia más del mal gobierno y, por tanto, de responsabilidad pública. A raíz de este hecho la sociedad obrera comienza a reivindicar sus derechos, asumiendo, el Estado, responsabilidades que antes no tenía; pues la solución del problema pasa por resolver los problemas colectivos.

Pero ese intervencionismo está basado en una idea secularizada de la justicia social, a la cual los mismos hombres pueden poner remedio por medio de una buena organización social (Alemán Bracho 1991,1999). Autores como Sancho de Moncada o López de Deza, intentan explicaciones y soluciones a la crisis económica que azota a la población española en aquel entonces atisbando

remedios contra la pobreza que es tratada desde un prisma estructural, es decir, supeditada a los cambios económicos producidos a raíz del mercantilismo y modernización de la economía española. El proteccionismo se desplaza hacia los trabajadores y hacia todo lo que permita crear puestos de trabajo como única salida a la crisis.

Asistimos por tanto en este contexto a una tercera etapa la Asistencia Social. Se trata de un sistema público organizado de servicios e instituciones sociales destinado a la ayuda a personas y grupos en situación de necesidad. Supone el intento de superar la simple acción coyuntural de cada caso concreto —propia de la beneficencia—, estando dirigida a la atención a las necesidades básicas y no de la mera indigencia (Alemán Bracho 1999).

En España, Casado (1997) señala la Ilustración, bajo el reinado de Carlos III, como antecedente del cambio liberal del siglo XIX. Durante este período la cultura y la educación, junto con el trabajo, representan los pilares en los que se basa el bienestar social. La Ilustración, con su intervencionismo estatal, posibilita que la Iglesia pierda peso específico en el ámbito de la protección hacia los pobres.

Alemán Bracho (1999), señala que los Ilustrados en esta época arbitraron diversas estrategias focalizadas en tres direcciones complementarias: con una estrategia de prevención crearon los Montepíos fundamentalmente para la previsión de riesgos y socorros por enfermedades, accidentes o incapacidades del trabajador y protección de sus familiares ante la viudedad. Como segunda estrategia y con una orientación asistencial nos encontramos las Diputaciones de Barrio que representaron la racionalización de las ayudas sociales, con criterios contrastados, analizados en razón de su urgencia, frente al reparto indiscriminado existente previamente (R.D. de 30 de marzo de 1778). En último lugar, aparecen también los centros de corrección, con establecimientos como el Hospicio de San Fernando en Madrid, donde se interna obligatoriamente a los pobres verdaderos y se impone el trabajo a los válidos.

A finales del siglo XVIII y, sobre todo, desde principios del XIX, se producen dos acontecimientos históricos que influyen decisivamente en la respuesta pública ante los problemas sociales. Nos referimos a la revolución industrial y la revolución política democrática que toma cuerpo en la Revolución Francesa. A partir de entonces, surgen los partidos políticos y aparecen los movimientos sindicales, convirtiéndose la cuestión social en tema central de este siglo. La creciente intervención será la consecuencia de estos acontecimientos.

4. LA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL (SIGLO XIX)

El siglo XIX viene marcado por las crisis agrarias y las guerras que suponen tanto una reducción de las fuentes de alimentación como el aumento del número de muertes y de epidemias, acrecentando las grietas estructurales de la asistencia tradicional. La Revolución Industrial supuso una transformación profunda de la vida humana en todos sus aspectos, que puede considerarse como punto de partida del mundo contemporáneo.

En este escenario económico del siglo XIX se da una combinación de circunstancias excepcionalmente favorables para el florecimiento de una sociedad capitalista. Período de cambio técnico, en el que aumenta rápidamente la productividad del trabajo, presenció también un incremento extraordinario del número de propietarios, junto con una serie de acontecimientos que ensancharon simultáneamente el campo de inversiones y el mercado de consumo en una escala sin precedentes. Con la Revolución Industrial las barreras de la estrechez del mercado y la baja productividad

de los métodos de producción de siglos anteriores fueron derribadas y, en cambio, la acumulación, e inversión del capital encontraron horizontes que se ampliaban continuamente.

Sin embargo, esto no implicó una mejora de las condiciones de vida de la población ya que el impacto de la Revolución Industrial y el posterior desarrollo de la industrialización, dejó anchos cinturones de miseria en torno a las ciudades de Inglaterra y del continente. Por tanto, los gobiernos se ven obligados a intervenir en los problemas derivados de este fenómeno creando asilos, hospicios para huérfanos, hospitales y casas de maternidad, entre otras instituciones, aunque fundamentalmente con una orientación represiva para contrarrestar la amenaza del orden social. A ello contribuyó la teoría moral y social dominante y que tan extraordinariamente retrató Weber (1901) en su obra, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. La riqueza económica interpretada por Calvin como una recompensa divina, implicaba considerar la pobreza como un castigo de Dios. Esta filosofía social llegaba incluso a normativizarse en Inglaterra bajo el concepto de ‘*Less eligibility*’, que indicaba que cualquier tipo de ayuda económica prestada a una persona pobre debía ser menor que el menor de los salarios. La pobreza se racionaliza desde esta óptica como holgazanería y la *less eligibility* representaba, en definitiva, un incentivo encubierto del sistema económico para disponer de mayor cantidad de mano de obra. Con la manifestación política y teórica del liberalismo que refuerza las virtudes de la industrialización, el trabajo duro y el enriquecimiento personal, se aleja de planteamientos filantrópicos y humanistas.

También el concepto económico del “Laissez-faire”, introducido por Smith en 1776 en su libro *La riqueza de las naciones* había contribuido a esta nueva filosofía social donde la no-intervención del gobierno en la economía y la meritocracia eran sus pilares fundamentales. En EE.UU., Spencer introducirá provocativamente esta concepción económico-social que emergía desde Inglaterra, dando una interpretación social a los avances de la teoría de la evolución de las especies de Darwin. Las ideas de Spenser conocidas como ‘darwinismo social’ aplicaban las leyes biológicas de la evolución de las especies y del comportamiento animal, al comportamiento humano. La vida social y económica debía regirse por los mismos patrones que la selección natural de las especies. A partir de esta premisa y, para no alterar el orden natural, cada cual debe sobrevivir ante las adversidades sin que sea necesaria ninguna ayuda para “mantener” a los menos adaptados.

Desde esta filosofía social, los Servicios Sociales para los desfavorecidos no se considerarían como un derecho sino, en todo caso como un regalo, regalo que si se hace con mucha frecuencia podía socavar la producción económica y alterar el orden natural de las cosas. La reacción de los poderes públicos para contrarrestar este espíritu de la época consiste en un intervencionismo estatal que pierde las raíces humanitaristas propias de épocas pasadas, adquiriendo una tendencia netamente funcionalista de control social.

En el último tercio del siglo XIX se produjeron los movimientos reformistas en toda Europa. Las revoluciones sociales de 1848 que reivindicaban la justicia social y la igualdad, además de la libertad política, constituyeron los antecedentes reales del futuro Estado Social. Reivindicaciones como el incremento de los derechos políticos (sufragio universal), mejora de las condiciones de vida, derecho al trabajo y nueva organización del mismo, instrucción de las masas y la nacionalización de la banca y los ferrocarriles, supusieron en Francia el intento de llevar a la práctica una serie de reformas que no se consolidarían hasta muchos años después, pero que potenciaron el concepto del Estado Social y evidenciaron la falta de consonancia entre los principios liberales y el compromiso social. La Comuna de París en 1871 no significó un verdadero antecedente al Estado Social puesto que se fundamentó en la destrucción del orden existente y su sustitución por una dictadura de la clase obrera, mientras que el punto de partida del Estado Social fue la resolución

de los conflictos de clase en el marco de una democracia política y lograr la intervención del Estado para asegurar el desarrollo social armónico en el libre mercado.

En la Alemania de 1883, en el marco de un sistema político caracterizado como autoritario se engendra un importante sistema de seguros sociales que no había tenido precedente en Europa. Su precursor fue el canciller Bismarck, en una monarquía constitucional pero no parlamentaria, de carácter liberal-autoritaria. Desde esta fecha se fueron promulgando leyes como la del seguro de enfermedad, sobre accidentes de trabajo (1884), primer sistema obligatorio de jubilación (1889) y otros seguros como la limitación de la jornada a once horas, la prohibición del trabajo nocturno a mujeres y niños y la obligación del descanso dominical (1891) e, incluso se creó el primer impuesto progresivo sobre la renta de carácter moderno (1891 y 1895). Pero esta política social alemana se utilizó con la intención de vaciar de contenido a la socialdemocracia y como medio de control social; de hecho, los resultados de esta legislación fueron limitados a pesar de que la clase obrera industrial alemana se adhería cada vez más a las ideas de Marx, puesto que marcaron el fin de la República de Weimar con el ascenso del fascismo alemán.

Los seguros sociales, como modalidad de protección social derivada de las preocupaciones proletarias de final de siglo XIX, se configuraron como elemento generador del planteamiento de la cuestión social y del socialismo como doctrina ante las consecuencias de la revolución industrial. Esta modalidad de afrontar las necesidades se basa en el ahorro colectivo que acumulan las mismas personas trabajadoras que pueden llegar a sufrir riesgos previsibles o imprevisibles. Para prevenir situaciones de pobreza se establece un sistema de seguros en que el Estado establece legalmente sus condiciones, retiene coactivamente las cuotas de los asegurados, contribuye a la financiación de las prestaciones, asume su gestión y es garante de su otorgamiento. Este sistema de previsión protector ante contingencias sociales de los trabajadores, y que otorga al asegurado un derecho subjetivo perfecto, es el precedente al actual sistema público de Seguridad Social que contempla además de las asegurativas, prestaciones asistenciales. A diferencia de la beneficencia no es necesaria la existencia del requisito de necesidad para el disfrute de la prestación.

En España durante el siglo XIX coexisten la beneficencia y la asistencia social. El intervencionismo en materia de servicios sociales vendrá un poco retrasado por la influencia del estamento eclesiástico sobre el Estado y por el retraso en la industrialización que implicó el nacimiento de movimientos obreros más tardíos que en el resto de estados europeos. Como consecuencia de las Cortes de Cádiz, se aprueba la primera regulación de carácter social con *la Ley de 6 de febrero de 1822 de Beneficencia*, que tiene como objeto la satisfacción de las necesidades más elementales de la vida y ofrece prestaciones de servicios a enfermos, niños, huérfanos, madres solteras, locos, sordomudos, inválidos, ancianos y atención domiciliaria. Como ha resaltado Alemán Bracho (1999), es de capital importancia la creación de la beneficencia domiciliaria de la que se hizo competentes a los Ayuntamientos. Arbitra tres tipos de establecimientos: casas de maternidad, casas de socorro y los hospitales que tienen una función subsidiaria cuando no es posible la hospitalización domiciliaria. Esta ley será sustituida por otra 27 años después, *Ley General de Beneficencia de 20 de junio de 1849*, bajo el reinado de Isabel II, donde se premia la descentralización de servicios. En esta Ley se regulan dos tipos de establecimientos benéficos: los particulares y los públicos. Estos últimos subdivididos, a su vez, en generales, provinciales y municipales y aunque la ley atribuía amplias responsabilidades a los poderes públicos también las autoridades eclesiásticas forman parte de las juntas que rigen estos centros de beneficencia, tal como ocurría en los Consejos de las Diputaciones de Barrio.

No son pocas las ocasiones en las que este proceso de secularización se compatibiliza con la presencia real o simbólica de los estamentos eclesiásticos en las instituciones benéficas que crea el Estado. En el caso español, la Primera República de Pi i Margall, por medio de un decreto de 1873, introduce la figura de los “Directores Morales” en los establecimientos de Beneficencia que proporciona auxilios religiosos y aconsejan a las personas sobre la caridad. Por ello que se puede afirmar que hasta bien entrado el siglo XX en España el sistema de protección social no se independiza, por razones fundamentalmente de naturaleza política, de la influencia de la Iglesia en temas relativos a la beneficencia.

En la segunda mitad del siglo XX, se deja notar el influjo del movimiento obrero, el socialismo, las medidas bismarckianas de previsión social y el socialismo fabiano en Inglaterra. En este contexto, se acelera el intervencionismo estatal en materia social; y en España se crea la *Comisión de Reformas Sociales* (R.D. de 5 de diciembre de 1883) bajo los auspicios del gobierno liberal de coalición presidido por Posada Herrera, durante el reinado de Alfonso XII. La finalidad de la misma era estudiar la situación de la clase obrera y averiguar las formas de incrementar su bienestar, preparando la legislación necesaria.

5. LA ACCIÓN SOCIAL DURANTE EL SIGLO XX

El siglo XX supone un siglo de grandes transformaciones en legislación social en Europa, si bien los acontecimientos socio-políticos de orden internacional como el fenómeno de la industrialización y la consolidación de las organizaciones obreras, ayudaron a este fin.

A nivel Internacional destacamos el programa de Roosevelt *New Deal* y el desarrollo de los sistemas de Seguridad Social Continental y Atlántico. Las propuestas y proyectos que se desarrollan bajo el mandato de Bismarck inspiraron el modelo profesional o continental de seguridad social, mientras que tras la segunda posguerra mundial a partir, principalmente, de los informes de Beveridge se construirá el modelo universal de seguridad social. Según Fuentes (1982) el sistema continental se caracteriza por una concepción conmutativa pues la aportación al trabajo es al mismo tiempo condición y medida de los derechos de la Seguridad Social, de tal forma que se apoya en la relación salarios-cotización-prestaciones.

El Modelo Atlántico, que se inspira en la justicia distributiva, no presenta riesgos diversos que proteger por distintos seguros, sino un único riesgo: el estado de necesidad, a cuya liberación se aspira a través de una protección uniforme concedida a toda la población y organizada a través de un servicio público financiado por el presupuesto. La expansión de los sistemas de Seguridad Social viene marcada por las declaraciones y recomendaciones de organismos internacionales: Carta del Atlántico (1941), Declaración de Filadelfia (1944), Declaración Universal de Derechos Humanos (1946), Convenio 102 de la OIT (1952), Carta Social Europea (1961), Código Europeo de Seguridad Social (1964) o Declaración de Buenos Aires (1972).

España no es ajena a los acontecimientos socio-políticos de orden internacional y, siguiendo la línea iniciada por la Comisión de Reformas Sociales, se crea en 1903 el IRS *Instituto de Reformas Sociales*, adscrito al Ministerio de Gobernación que tendrá como objetivo no sólo la preparación de la legislación sobre trabajo, sino también llevar a cabo y diseñar las medidas necesarias para favorecer el bienestar de las clases trabajadoras. Garcés Ferrer (1996a) y Alemán Bracho (1991).

Cinco años más tarde, se creará bajo la influencia intervencionistas del IRS, *el INP Instituto Nacional de Previsión* que hará una labor de concienciación y organización de la previsión de los trabajadores,

fundamentalmente en forma de pensiones de retiro. En 1920 estos dos órganos quedan integrados en el Ministerio de Trabajo, creado por Decreto de 8 de mayo de ese año, siendo Eduardo Dato, Presidente del Consejo de Ministros. Con la dictadura de Primo de Rivera, el IRS queda refundido en el Ministerio de Trabajo, desapareciendo definitivamente en 1924.

En esta primera mitad del siglo XX en España, cabe destacar la Constitución de 1931 que asegura, por una parte, la existencia de unas condiciones dignas para los trabajadores, regulando los seguros de enfermedad, invalidez, vejez, para forzoso y muerte; se protege la maternidad, el trabajo de jóvenes, etc. y, por otra parte, la obligación, del Estado, de promover ciertos servicios de los cuales se tiene que responsabilizar: enseñanza obligatoria, asistencia a niños y ancianos. Después de las Reformas Sociales del XIX, podemos considerar este hecho como el segundo acontecimiento histórico sobre política social española, con un contenido altamente social y democrático que reconoció los derechos sociales y económicos junto a los clásicos del liberalismo del siglo XIX.

En plena guerra civil española surgen organizaciones benéficas en ambos bandos para remediar los desastres de la contienda: el Socorro Rojo auspiciado desde la República y el Auxilio Social creado por los insurrectos; este último con el tiempo se transformaría en el Instituto Nacional de Asistencia Social (INAS).

El desastre político, económico y social ocurrido en España al terminar la contienda deja paso a un período de posguerra, vertebrado por la penuria económica y el hambre. Los primeros servicios de ayuda y personales vienen de la mano de la colaboración espontánea de familiares y amigos de los necesitados. Se crean algunas organizaciones al inicio del franquismo como la ONCE (1938) o la Asociación Nacional de Inválidos Civiles (ANIC) en 1957, surge el Secretariado Nacional de Caridad (1942) denominado más tarde Cáritas y se desarrollan diferentes seguros sociales hasta llegar a configurar un sistema de Seguridad Social. Pero en palabras de Garcés Ferrer (1992), en la Dictadura no hubo un hilo conductor o un marco catalizador en materia de protección social.

No obstante el desarrollo de los Servicios Sociales es muy lento, por el carácter eminentemente autoritario del régimen y el escaso desarrollo del asociacionismo que imposibilita la creación de asociaciones de Servicios Sociales por parte de particulares. Esta laguna fue suplida por el gran número de organizaciones de carácter caritativo y benéfico mantenidas por la Iglesia Católica por medio de obispos y parroquias.

En 1957 se crea la Sección Social de Cáritas Nacional, con el objetivo de servir de impulso a los Servicios Sociales y superar la acción benéfica que el régimen franquista había heredado y mantenido. Se promueven los centros sociales o unidades de animación comunitaria que hacían las veces de los Servicios Sociales básicos; se promueven guarderías, colonias para jóvenes, centros de promoción profesional y cooperativas de viviendas. Con ello y la ayuda de la CESA (Centro de Sociología Aplicada) y la Revista Documentación Social todavía en marcha actualmente, se aborda los Servicios Sociales incorporando los avances en las ciencias sociales, obviados en los primeros 25 años de posguerra. Este complejo de órganos y actividades constituye un sistema de Servicios Sociales de corte moderno aunque privado y, según Casado y Guillén (1994) es el punto de inflexión o cambio del modelo asistencial al modelo moderno de Servicios Sociales.

Desde la Administración pública, la Dictadura aborda los Servicios Sociales desde una perspectiva autárquica, voluntarista e ideologizante. Por un lado, la acción sociopolítica que desarrolla el Movimiento Nacional respecto a la juventud, educación, mujer y servicios asistenciales, se plasma en la creación de organizaciones como el Frente de Juventudes, la OJE (Organización Juvenil Española) y la Sección Femenina de Falange Española Tradicionalista y de las JONS. La libertad sindical queda totalmente suprimida, el Movimiento Nacional impulsa el adoctrinamiento político

mediante los planes del PPO, dentro del Programa Nacional de Promoción Profesional Obrera dependiente del Ministerio de Trabajo. Los obreros deben afiliarse obligatoriamente al sindicato único y afecto al Régimen, dentro del denominado sindicalismo vertical. Las personas pobres, reciben prestaciones de tipo económico por medio del FONAS (Fondo Nacional de Asistencia Social), también encargado de donar créditos para personas en situaciones precarias en el ámbito económico, sobre todo ancianos y enfermos. Otros servicios de la Administración pública franquista fueron: la Obra de Protección a Menores, el Patronato de Protección a la Mujer, el Patronato Nacional de Presos y Penados, el Servicio Escolar de Alimentación y el Instituto Nacional de Emigración.

El dato más significativo por lo que concierne a la protección social desde un plano público, es la creación del sistema de Seguridad Social, por medio de la Ley de Bases de 1963, que incorpora dos tipos de protección social. Por un lado la “Básica” que incluía prestaciones económicas y sanitarias relativas a enfermedades, accidentes, desempleo, invalidez, jubilación, viudedad y orfandad y la protección familiar en general; y la “Complementaria” donde entraban los Servicios Sociales y la Asistencia Social de la Seguridad Social. Eran prestaciones técnicas relacionadas con la medicina preventiva, seguridad laboral y rehabilitación de minusválidos que servían de mecanismo de cobertura discrecional de situaciones de emergencia y necesidad (Garcés Ferrer, 1996a).

En conclusión, durante el Franquismo en España se genera abundante legislación social, si bien con gran dispersión administrativa, con una actitud paternalista y coexistiendo diferentes sistemas de prestación de asistencia. Por ello, el régimen de Franco supuso un retraso en la implantación de los Servicios Sociales en España respecto a otros países, aunque no así de otras medidas de protección social. (Alemán Bracho, 1991).

6. LA TRANSICIÓN POLÍTICA Y LOS SERVICIOS SOCIALES

Con la muerte de Franco en 1975 finaliza el régimen dictatorial y comienza en España una época de transición política hacia la democracia, que supuso un cambio importante en la esfera legal y administrativa de los incipientes Servicios Sociales, ya que se suceden una serie de rápidas transformaciones políticas, sociales, económicas y estructurales que apuntalan los cimientos del sistema de Servicios Sociales.

Para esbozar las reformas impulsadas por la transición, seguiremos el esquema interpretativo habitual entre los especialistas²:

En primer lugar, señalar *las reformas en la estructura administrativa*. Como aspecto clave nos encontramos que en 1977 se crea la primera Dirección General de Asistencia Social y Servicios Sociales dependiente del Ministerio de Trabajo que recoge las competencias anteriormente adscritas al Ministerio de Gobernación relativas a Beneficencia y Asistencia Social, así como las estructuras de Servicios Sociales de la Seguridad Social provenientes del Ministerio de Trabajo; también crea la primera Dirección General de Asistencia Social y Servicios Sociales dependiente del Ministerio de Trabajo.

Por Real Decreto de 16 de noviembre de 1978, se relacionó el INAS (Instituto Nacional de Asistencia Social) con la reforma de la gestión de la Seguridad Social, encomendándose a dicho instituto los servicios de la “Asistencia Social del Estado”, complementarios a los del Sistema de la Seguridad

2 Ver Casado y Guillén, 1994; Cerdeira Gutiérrez, 1987; Casado, Aznar, Gutiérrez y Ramos, 1994.

Social, integrando en él los distintos establecimientos de asistencia pública dependientes de la entonces denominada Dirección General de Servicios Sociales, con algunas excepciones (algunos centros fueron transferidos al INSERSO: (Instituto Nacional de Servicios Sociales) que se consolida como órgano dependiente de la Seguridad Social y otros a Diputaciones provinciales. Con posterioridad, sus competencias pasarían al INSERSO, este organismo, a medida que se desarrolla el mapa Autonómico transfiere sus competencias a los distintos Gobiernos Autonómicos, iniciándose con ello el proceso de universalización de los Servicios Sociales, puesto que pasan a ser servicios públicos financiados estatalmente.

En segundo lugar, de *naturaleza directamente política*, se suprimen instituciones como la Organización Sindical Franquista y el Movimiento Nacional, creándose otras nuevas que ayudan a ese cambio en el sistema de Servicios Sociales. En abril de 1977 fueron transferidas las competencias del Movimiento a la Administración, pero su integración orgánica no se produce hasta julio de 1997, con la creación del Ministerio de Cultura y Bienestar Social, que pasará a denominarse posteriormente de Cultura.

La tercera línea de actuación se orienta hacia el *logro de servicios sociales públicos*. Su instrumento más importante se relaciona con la Seguridad Social. Con la Ley General de la Seguridad Social (texto refundido de 30 mayo de 1974) se habían creado en España los servicios sociales de la Seguridad Social. En concreto, los de Higiene y Seguridad en el Trabajo, Medicina Preventiva, Reeducación y Rehabilitación de Inválidos, y Acción Formativa. Posteriormente, el «Libro Blanco de la Seguridad Social», de 1977, propugna la transferencia al Estado de servicios sociales.

Se pone en práctica el Real Decreto 36/7 de 16 de noviembre, de Reforma de Gestión Institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo. Su filosofía queda explicitada en su exposición de motivos, al afirmarse que el Estado se reintegra de funciones que había asumido la Seguridad Social y que no son propias de la misma tales como las referidas al empleo, educación y servicios sociales, más propias de un concepto de servicio público que no del delimitado acotamiento de prestaciones de la Seguridad Social. Este Real Decreto supone la universalización de servicios sociales, antes gestionados dentro de la Seguridad Social y, ahora, como importante novedad, convertidos en servicios públicos estatales; es decir financiados a cargo del presupuesto general del Estado y para todos los ciudadanos.

Por tanto, comienza la transferencia de competencias a la Administración del Estado de los servicios sociales de la Seguridad Social. Por otro lado, se determina que la gestión de la Seguridad Social se realice mediante tres Institutos: el de la Seguridad Social (INSS); el de la Salud (INSALUD); y el de Servicios Sociales complementarios a la Seguridad Social (INSERSO) donde se integran los servicios sociales para la Tercera Edad y Minusválidos, hoy IMSERSO (Instituto de Migraciones y Servicios Sociales).

Por último, otra línea de reforma fue la *instauración del sistema autonómico*, aunque su desarrollo no se produce hasta la aprobación de la Constitución se van adoptando decisiones que prefiguran su posterior orientación. Por el Real Decreto de 29 de septiembre de 1977 se restablece la Generalitat de Cataluña. A ella seguirán las preautonomías del País Vasco, Galicia, Aragón, Canarias, etc. iniciándose la política de transferencias, activadas por el texto constitucional y la aprobación de los estatutos de Autonomía (Del Valle, 1987).

7. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

La aprobación de la Constitución Española supuso el reconocimiento de derechos sociales y la universalización del acceso a los mismos, al tiempo que se asumía la responsabilidad pública en el desarrollo de la política social, asentándose los pilares sobre los que construir el sistema de servicios sociales.

El texto constitucional establece en su Art. 1.1 que España se constituye como un Estado Social y Democrático de Derecho, proclamando la justicia y la igualdad, como valores superiores del ordenamiento jurídico. Siguiendo a Alemán Bracho (1999), el Estado Social cuenta con una doble significación; por un lado expresa el reconocimiento de la pluralidad de entidades, asociaciones y organizaciones existentes en nuestra sociedad y por otro lado refleja la superación del sentido limitado de la libertad, en su concepción liberal, como esfera de la autonomía frente al Estado. El Estado Social implica una acción positiva del Estado que la haga efectiva. Por ello, y según manifiesta Sánchez Agesta (1985) la expresión de Estado Social no es un concepto jurídico, sino la determinación de un fin.

Desde esta concepción de fin social se puede observar un elemento consustancial del Estado Social que es la actividad intervencionista; de ahí que se hable de un Estado de Servicios, de bienestar o benefactor. Este compromiso se vislumbra en el Art. 9.2. en el que se establece que corresponde a los poderes públicos a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas. Junto al anterior también se establece el principio de legalidad (Art. 17 y 25) que proclama la dignidad de la persona y los derechos que le son inherentes (Art.10.1) e instituye la igualdad de todos los españoles ante la Ley (Art. 14) lo que implica la intervención política y administrativa en favor de aquellas personas que se encuentren en situación de desventaja por cualquier causa.

Como se puede observar el compromiso de la intervención estatal queda delimitado, con carácter muy amplio, con su obligación en la acción positiva de promover las condiciones o remover los obstáculos que dificulten la participación ciudadana, pudiendo deducirse de la concepción del Estado y del reconocimiento de los principios anteriormente expuestos.

Por tanto, el texto constitucional no realiza un tratamiento directo de los Servicios Sociales pues no aparece mencionada la beneficencia y la asistencia social no se encuentra definida expresamente, pero se alude a ella como posible materia competencial de las Comunidades Autónomas (Art.148.1.20). El concepto de asistencia social a partir de la proclamación de la Constitución alcanzará una mayor dimensión, no quedando reducido únicamente a la mera cobertura de necesidades básicas de subsistencia, sino que se traduce en el concepto de Servicios Sociales, que engloba el bienestar social, el desarrollo comunitario y la promoción social.

La noción expresa de Servicios Sociales aparece en el artículo 50 dentro del capítulo relativo a los principios rectores de la política social y económica, remitiéndose específicamente a las personas de la tercera edad. Después de establecer que los poderes públicos garantizarán la suficiencia económica de dichas personas mediante pensiones adecuadas y actualizadas periódicamente, los poderes públicos promoverán su bienestar mediante un sistema de Servicios Sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio”. Si la noción de asistencia social queda delimitada a una actuación externa al sistema de la Seguridad Social que procura la satisfacción de las necesidades más primarias de las personas, los Servicios Sociales se orientan hacia un objetivo más amplio y complementario, el logro del mayor bienestar para la persona y su plena integración social.

No obstante, como señalan Martínez y Guillén (1997b) el concepto de Servicios Sociales se encuentra constitucionalmente inmerso en las políticas sociales de atención a los grupos específicos a los que la Constitución reconoce una necesidad expresa y protección, tales como: familia (Art. 39.1); infancia (Art. 39.2), emigrantes y retornados (Art.42), juventud (Art. 48), minusválidos (Art. 49) y tercera edad (Art. 50).

Por otro lado, la Constitución recoge una serie de preceptos que si bien no se refieren a Servicios Sociales en sentido estricto, sí resultan estrechamente vinculados a ellos como aspectos necesarios para lograr un bienestar, como son: educación (Art.27); formación profesional, seguridad e higiene laboral y pleno empleo (Art. 40), seguridad social (Art.41), salud pública (Art.43), medio ambiente y calidad de vida (Art.45) y vivienda (Art.47).

Tratamiento diferente tienen las personas privadas de libertad, que gozan de la máxima protección constitucional ya que están contemplados en la Sección Primera del Capítulo Segundo del Título 1 de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, ya que son derechos directamente exigibles ante los tribunales y por recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Las penas deben estar orientadas a la reeducación y la reinserción social, reconociendo también el derecho al trabajo remunerado, a la cultura y al desarrollo integral de su personalidad, así como a los beneficios de la Seguridad Social (Art. 25.2), no olvidando que nadie puede ser privado de su libertad sino con la observancia de lo establecido en la Constitución y en los casos y en la forma previstas en la Ley (Art. 17).

Por todo ello, puede deducirse que los Servicios Sociales constituyen un sistema metódico que no se reduce únicamente a la satisfacción de las necesidades básicas del individuo, sino que tiene a un objetivo superior, el lograr su mayor bienestar e integrar socialmente a los ciudadanos, promoviendo su participación.

La Constitución Española implica la exigencia del intervencionismo estatal, requiriendo que proporcione ciertas prestaciones, posibilitando que la persona ejercite no sólo formalmente sus derechos sino también materialmente. Los instrumentos para ello, son ciertamente los servicios sociales: Servicios entendidos como instrumento estatal para el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos (Lorenzo García, 1981).

A partir de estos mandatos constitucionales, se establece el compromiso de impulsar el proyecto de creación del nuevo sistema público de protección social siguiendo las tendencias de los países europeos más avanzados. Para ello se contó con la aportación de expertos internacionales en 1978 y, posteriormente en 1984. En dichas consultas se establecieron las bases de lo que iba a ser el futuro sistema de Servicios Sociales. Se diseñó un sistema con un objetivo principal, la integración social de todos los españoles a través de prestaciones sociales en estados de necesidad, y la promoción de la prevención de la marginación social. Asimismo, se definieron las áreas preferentes de actuación social: familia, infancia, mujer, juventud, tercera edad, disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales, minorías étnicas, trabajadores emigrantes y sus familias, refugiados y apátridas, drogodependientes, delincuentes y reclusos, personas discriminadas por razón de sexo y el resto de ciudadanos que las leyes determinasen.

El sistema de Servicios Sociales se ha construido sobre los principios derivados del establecimiento de un Estado Social y Democrático de Derecho, que son: la solidaridad social, responsabilidad pública, igualdad de oportunidades, participación social, tratamiento integral de las necesidades sociales, descentralización, coordinación, planificación y racionalización de los servicios, prevención, integración, universalidad y normalización del sistema. Estos han constituido los principios conductores de las posteriores normas relativas a Servicios Sociales que se han promulgado en todo el país.

ACTIVIDADES

Partiendo del análisis histórico de la acción social realizado en el módulo, desarrolla las siguientes cuestiones:

1. Elabora un mapa conceptual en el que se refleje el tipo de acción social desarrollada en cada etapa histórica.
2. Justifica cuando y porqué el estado asume la intervención social como responsabilidad pública.
3. ¿Qué papel ha jugado la iniciativa privada en la acción social a lo largo de la historia y como se encaja en el actual sistema público de servicios sociales?

BIBLIOGRAFÍA

- Alemán Bracho, C. (1991). *El Sistema Público de Servicios Sociales en España*. Granada: Impredisur.
- Alemán Bracho, C. y Fernández T.(2004). *Introducción a los Servicios Sociales*. Madrid: UNED.
- Alemán Bracho, C. y Garcés, J. (Dir.) (1997). *Política Social*. Madrid: Mcraw-Hill.
- Alemán Bracho, C. y García Serrano, M. (1999). *Fundamentos de bienestar social*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Alonso, J. M. y Gonzalo, B. (1997). *La asistencia social y los Servicios Sociales en España*. Madrid: B.O.E
- Casado D. y Guillén E. (2001). *Manual de Servicios Sociales*. Madrid: CCS.
- Garcés Ferrer, J. (Coord.) (1996). *Sistema Político y Administrativo de los Servicios Sociales*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- García-Pelayo, M. (1987). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza.
- Gutiérrez Resa, A. y Garcés Ferrer, J. (Coords.) (2000). *Los Servicios Sociales en las Comunidades y Ciudades Autónomas*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1990). *Historia de la acción social pública en España*. Madrid: Colección Informes, Centro de Publicaciones.
- Riter, G. A. (1989). *El Estado Social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Vives, J .L. (1525). *Del socorro de los Pobres (De subventione pauperum)*. Barcelona: Hacer, 1991.
- VV. AA. (1986). *Cuatro Siglos de Acción Social. De la Beneficencia al Bienestar Social*. Madrid: Siglo XXI.

EJERCICIOS DE AUTOEVALUACIÓN

1. El Fondo Nacional de Asistencia Social se crea como:
 - a) Una medida de la política Institucional de la Beneficencia.
 - b) Una medida de la política Institucional de la Seguridad Social.
 - c) Una medida de la política Institucional de la Asistencia Social.
 - d) Una medida de la política Institucional de los Servicios Sociales.

2. El Instituto de Reforma Social (IRS):
 - a) Se crea durante la acción social del siglo XIX como una forma de ayuda institucional con el objetivo de preparar la legislación sobre trabajo.
 - b) Se crea durante la acción social del siglo XX como una forma de ayuda institucional con el objetivo de preparar la legislación sobre trabajo.
 - c) Se crea durante la acción social del siglo XIX para llevar a cabo el diseño y la labor de concienciación y organización de la previsión de los trabajadores.
 - d) Se crea durante la acción social del siglo XX para llevar a cabo el diseño y la labor de concienciación y organización de la previsión de los trabajadores.

3. El reconocimiento de los derechos a la igualdad de condiciones a través de un modelo de Estado de Bienestar aparece:
 - a) Durante la segunda mitad de siglo XX.
 - b) Durante la primera mitad de siglo XX.
 - c) Durante la segunda mitad de siglo XIX.
 - d) Durante la primera mitad de siglo XIX.

4. La acción social desarrollada en la Edad Media se caracterizaba por:
 - a) Una acción social poco represiva debido al marcado carácter religioso.
 - b) Un estado muy poco intervencionista, donde se protege al pobre.
 - c) El abordaje de las situaciones intentando reducir las causas que la generan.
 - d) La caridad como forma de ayuda.

5. En la acción social en el Renacimiento destacó:
 - a) La implantación de la Asistencia Social.
 - b) La aparición de los pensadores, que se plantean la preocupación por el hombre y su suerte en este mundo.
 - c) La concepción individual de la pobreza del ser humano que renace.
 - d) El abordaje intervencionista de estado en la solución de los problemas sociales.

6. En el Nuevo Régimen (siglos XVII - XVIII)

- a) El ansiado Estado Liberal Trajo numerosos cambios principalmente en materia social.
- b) Se promulga la Ley isabelina de los pobres.
- c) Hay un aumento del intervencionismo estatal, caracterizado por la Asistencia Social.
- d) Aparece el fin de la hegemonía medieval de la Iglesia asumiendo el poder del estado.

7. Durante el Franquismo en España:

- a) No se genera demasiada legislación social, aunque cabe destacar la gran labor administrativa, coexistiendo diferentes sistemas de prestación de asistencia.
- b) Cabe destacar la gran labor administrativa, aunque no se genera demasiada legislación social.
- c) La Reforma en la Estructura Administrativa.
- d) El logro de Servicios Sociales Públicos.

8. Durante la revolución industrial:

- a) Coexiste la Beneficencia y Asistencia Social, apareciendo las primeras leyes de beneficencia.
- b) El Trabajo se configura como la garantía de inserción.
- c) Existe un auge de los procesos intelectuales.
- d) Hay una caída del poder de la Iglesia.

9. Durante la Transición Española:

- a) Se crean los Institutos en materia Sociolaboral: IRS. y INP.
- b) Se promulga la Constitución de 1931 con grandes reformas sociales.
- c) Hay un desarrollo lento de los Servicios Sociales.
- d) Se logra el sistema de Servicios Sociales Públicos.

10. La Constitución de 1978 supuso:

- a) Un desarrollo lento de los Servicios Sociales.
- b) La definición de unos Servicios Sociales autárquicos y voluntaristas.
- c) El reconocimiento de unos Servicios Sociales de derecho.
- d) Un retraso en la implantación de los Servicios Sociales.

SOLUCIONES A LOS EJERCICIOS DE AUTOEVALUACIÓN

- 1 c
- 2 b
- 3 a
- 4 d
- 5 b
- 6 c
- 7 b
- 8 a
- 9 d
- 10 c

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Acción social: toda actividad consciente, organizada y dirigida individual o colectiva que, de modo expreso, tiene por finalidad actuar sobre el medio social, para mantener una situación, mejorarla o transformarla.

Asistencia social: se trata de un sistema público organizado de servicios e instituciones sociales destinado a la ayuda a personas y grupos en situación de necesidad.

Ayuda Mutua: valerse de la cooperación o ayuda de otro u otros. Asistencia recíproca entre personas o grupos unidos por objetivo o propósito común. Suelen utilizarse esta expresión para significar un sistema cooperativo cuya finalidad es llevar a cabo un programa o proyecto.

Ayuda Social: expresión con que se designa las obras de asistencia y beneficencia, de carácter público o privado, destinadas a personas o grupos que no pueden satisfacer sus necesidades.

Beneficencia: acción de ayudar y prestar asistencia a los necesitados de protección y apoyo, a quienes no pueden valerse por sí mismos, a los que están en una situación de miseria o han resultado víctimas de una desgracia

Caridad: concepto con marcadas connotaciones religiosas (para el cristiano es la virtud principal), constituye un comportamiento de carácter religioso que implica la atención al necesitado.

Paternalismo: carácter de aquel que es paternal, es decir, que se comporta como un padre. De ordinario, la palabra se utiliza, peyorativamente, para designar un modo de actuar, de una persona (político, gobernante, asistente social, empresario, etc.), o de una institución, que se asemeja a la de un padre con su niño pequeño, de manera que, bajo el pretexto de ayudar a sus subordinados, no deja que éstos asuman la responsabilidad que les corresponde como adultos.

Es una modalidad propia de la beneficencia y del asistencialismo: tratar a los otros como si fuesen menores o, al menos, o darles en la práctica un tratamiento de adultos.

Seguridad social: conjunto de medidas e instituciones jurídicas establecidas, mediante las cuales el Estado proporciona protección a todos los ciudadanos contra los riesgos y contingencias de infortunios y calamidades sociales. En *sentido restrictivo*, la seguridad social es equivalente a previsión social y comprende los auxilios que el Estado garantiza a los ciudadanos cubiertos por ella, en forma de seguridad y subsidios (enfermedad, desocupación, accidente de trabajo, invalidez, maternidad, viudedad, ancianidad, etc.). En *sentido amplio* el concepto tiene un alcance similar a bienestar social, y abarca la previsión social, la educación, la protección de la familia, la regulación de salarios en relación a los precios, la reglamentación de las condiciones de trabajo, pensiones a la ancianidad, atención médica y farmacéutica, subsidios a la maternidad, subsidios a los que se hallan sin trabajo, etc

Servicios Sociales: los Servicios Sociales constituyen uno de los sistemas públicos de bienestar dentro de un Estado Social, que a través de la administración y de la sociedad, tienen la finalidad de integrar y compensar a los ciudadanos y grupos desfavorecidos y de promocionar y universalizar el bienestar social.

Manuales docentes de
TRABAJO SOCIAL

MÓDULO 4

Los Servicios Sociales en el marco internacional europeo

PRESENTACIÓN

En este módulo se aborda el marco competencial y normativo de los Servicios Sociales en el nivel superior de la administración. Se trata de dibujar y describir la estructura organizativa del sistema de servicios sociales en el marco Internacional y Europeo.

Se incide en el análisis y tratamiento de los Servicios Sociales a nivel internacional, así como las distintas organizaciones vinculantes en materia de protección social.

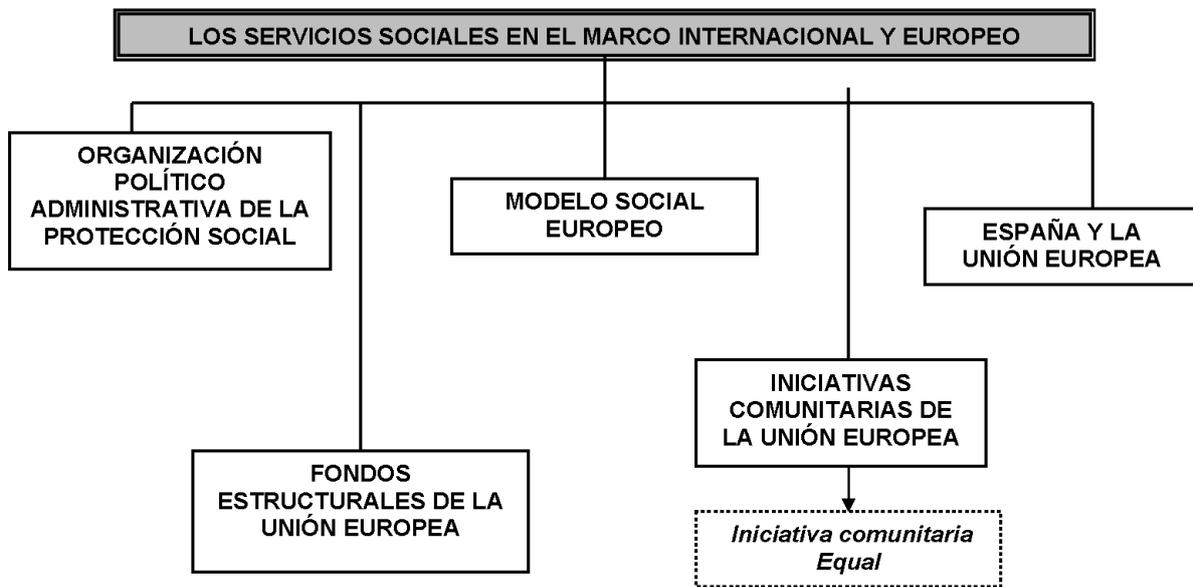
A nivel de la Unión Europea, se destaca su organización administrativa, describiendo a escala general la Política Social para concretar en los Programas e Iniciativas Europeas de implantación en el territorio español y, en concreto en las iniciativas desarrolladas en el marco de la Comunidad Autónoma Canaria desde ámbitos de intervención, planificación de estrategias, desarrollo de los programas y evaluación. Se intenta que el estudiante no sólo conozca el ámbito teórico la política social europea y sus instrumentos de intervención sino que, por el contrario, analice el impacto de los mismos desde su marco más cercano, los programas actualmente en marcha en la Comunidad Autónoma Canaria.

Por tanto, al finalizar este bloque temático los estudiantes deben conocer los siguientes contenidos: las instancias con competencias administrativas en materia de servicios sociales en los ámbitos internacional europeo.

OBJETIVOS

1. Conocer la naturaleza y la finalidad de los servicios sociales y de las instituciones que lo prestan.
2. Conocer el marco competencial y normativo de los servicios sociales en los ámbitos Internacional y Europeo.

ESQUEMA DE LOS CONTENIDOS



EXPOSICIÓN DE LOS CONTENIDOS

1. ORGANIZACIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

El siglo XX se ha constituido como un siglo de enormes cambios en materia social y es, concretamente en la segunda mitad del siglo cuando presenciamos un reconocimiento expreso de los derechos sociales a través de Declaraciones, Pactos y Convenios Internacionales que intentan homogeneizar y garantizar desde un marco internacional los fundamentos de los sistemas de protección social.

Las referencias más importantes las tenemos en:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Las referencias más importantes las constituyen la Declaración Fundamental de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *La Declaración Universal de los Derechos Humanos* (ONU, 1948) establece que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica, y los Servicios Sociales necesarios.. (Art. 25.1). El *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (ONU, 1966) preceptúa que los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continuada de las condiciones de existencia (Art. 11.1), así como la obligación de establecer medidas después de reconocer formalmente el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre (Art. 11.2).

Asimismo, la *Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social* (ONU, 1969) enumera, entre otros, los siguientes objetivos para elevar el nivel de vida, tanto material como espiritual, de los ciudadanos: la eliminación del hambre y la malnutrición y la garantía del derecho a una nutrición adecuada; la eliminación de la pobreza; la elevación continua de los niveles de vida y la distribución justa y equitativa del ingreso” (Art. 10.b y c), la protección de los derechos y la garantía del bienestar de los niños, ancianos e impedidos; la protección de las personas físicas o mentalmente desfavorecidas (Art. 11.c).

En los Principios normativos para las *Políticas y Programas de Bienestar Social para el desarrollo en un futuro próximo* (ONU, 1987) se manifiesta que los programas de bienestar social deben promover esfuerzos más amplios orientados a proporcionar alojamiento, atención médica, nutrición y educación adecuados a todos, concentrándose en áreas problemáticas y en necesidades especiales y facilitando el acceso a Servicios Sociales de carácter general (núm. 28), y se contemplan medidas específicas para personas de edad, personas discapacitadas y otros colectivos necesitados de asistencia social (núms. 20 a 26).

En relación con la protección de grupos específicos, se destacan la *Declaración de Derechos del Deficiente Mental* (ONU, 1971), la *Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño en estados de emergencia o de conflicto armado* (ONU, 1974), la *Declaración de los Derechos de los Minusválidos* (ONU, 1975), la *Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (ONU, 1979), el *Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad* (ONU, 1982), las *Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad* (ONU, 1994), y la *Convención sobre los Derechos del Niño* (ONU, 1989).

Todas las declaraciones no solo han hecho sugerencias a los países, sino que ha posibilitado el surgimiento de diversas instituciones que permiten el intercambio de experiencias y los contactos entre los Estados que forman parte de dichas instituciones.

Así tenemos que en el ámbito de cooperación internacional y en el ámbito económico y social, existen dos estructuras organizativas que desempeñan una labor fundamental:

El *Consejo Económico y Social de Naciones Unidas*, que trata de dar cumplimiento al mandato de creación de un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos y entre cuyas funciones se encuentra la de elaborar informes, iniciar estudios y realizar recomendaciones a la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Bajo la autoridad general de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social coordina la labor económica y social de las Naciones Unidas y del Sistema de las Naciones Unidas. En su carácter de foro central para examinar las cuestiones internacionales de carácter económico y social y formular recomendaciones normativas, el Consejo Económico y Social desempeña una función fundamental en el fomento de la cooperación internacional para el desarrollo. El Consejo también realiza consultas con organizaciones no gubernamentales, y de ese modo mantiene un vínculo vital entre las Naciones Unidas y la sociedad civil.

El Consejo Económico y Social está integrado por 54 miembros, elegidos por la Asamblea General por períodos de tres años. Se reúne a lo largo de todo el año y, entre mayo y julio, celebra un período de sesiones sustantivo durante el cual una reunión especial de ministros examina importantes cuestiones económicas, sociales y de índole humanitaria.

Los órganos subsidiarios del Consejo se reúnen periódicamente y le presentan informes. Por ejemplo, la Comisión de Derechos Humanos supervisa la observancia de los derechos humanos

en todo el mundo. Otros órganos se concentran en cuestiones como el desarrollo social, la situación de la mujer, la prevención del delito, las drogas o la protección del medio ambiente.

El *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*, trata de dar asistencia técnica a los proyectos de inversión en países periféricos de la economía mundial, además de desarrollar una labor como observatorio de la situación social de diversos sectores a nivel mundial.

Principal agencia de cooperación para el desarrollo del sistema de Naciones Unidas, que coordina la mayor parte de la asistencia técnica multilateral. Su sede central está en Nueva York, pero es una organización muy descentralizada y con proyección universal. Cuenta con una red de 136 oficinas a lo largo del mundo y colabora con los gobiernos y la sociedad civil de 174 países subdesarrollados. Normalmente las delegaciones del PNUD, en las que trabaja el 85% de su personal bajo la dirección de un representante residente, coordinan las actividades de todas las agencias especializadas de Naciones Unidas en cada país.

La ONU se dota de una multiplicidad de organizaciones especializadas en sectores concretos del ámbito del bienestar. Las más relevantes son:

La Organización Internacional del Trabajo (OIT). Se creó en 1919 en virtud del Tratado de Versalles, pero fue el 14 de diciembre de 1946 cuando se estableció la relación entre la OIT y la ONU, lo que la convirtió en la primera agencia especializada asociada con la ONU.

Entre sus funciones se encuentran promover la justicia social para los trabajadores, formular políticas y programas internacionales que contribuyan a mejorar las condiciones de vida y de trabajo. Prepara normas laborales internacionales que sirven de directrices a las autoridades para ejecutar esas políticas y realiza programas de capacitación y enseñanza para contribuir a que prosigan esos esfuerzos.

Aprueba, además, convenios y recomendaciones en los que se establecen normas laborales internacionales en esferas como la libertad de asociación, salarios, cuotas y condiciones trabajo, indemnización laboral, seguro social, vacaciones, seguridad industrial, servicios de empleo y la inspección de lugares de trabajo. Por conducto de sus programas de cooperación técnica, sus expertos ayudan en la planificación de recursos humanos, formación profesional, técnicas de gestión, políticas de empleo, seguridad y salud ocupacionales, sistemas de seguridad social, cooperativas e industrias artesanales de pequeña escala.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Debido a que uno de los objetivos de la ONU es eliminar el hambre, el 16 de octubre de 1945 se estableció la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y desde 1981 se considera esa fecha como Día Mundial de la Alimentación.

Desde su sede en Roma, Italia, realiza programas para elevar los niveles de nutrición y de vida, mejora la eficiencia de la producción, elaboración, comercialización y distribución de los alimentos y productos agropecuarios de granjas, bosques y pesquerías, promoviendo el desarrollo y mejoramiento de la población rural. La FAO prepara a las naciones en desarrollo para hacer frente a situaciones de emergencia alimentaria y, en caso necesario, presta socorro emergente. Promueve inversiones en la agricultura, el perfeccionamiento de la producción agrícola, la cría de ganado y la transferencia de tecnología a los países en desarrollo. También fomenta la conservación de los recursos naturales estimulando el desarrollo de la pesca, piscicultura y las fuentes de energía renovables.

La Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Se creó el 4 de noviembre de 1946 con el objetivo de contribuir a la paz y la seguridad en el mundo mediante la educación, la ciencia, la cultura y las comunicaciones.

Para ello, orienta los pueblos en una gestión más eficaz de su propio desarrollo a través de los recursos naturales y los valores culturales, a fin de que se extraiga el mayor provecho posible de la modernización, sin que por ello se pierdan la identidad y la diversidad culturales.

En la educación, UNESCO asigna prioridad al logro de la educación básica adaptada a las necesidades actuales. Colabora con la formación de docentes, administradores educacionales y estimula la construcción de escuelas y la provisión de equipo necesario para su funcionamiento.

Las actividades culturales buscan la salvaguarda del patrimonio cultural mediante el estímulo de la creación y la creatividad y la preservación de las entidades culturales y tradiciones orales, así como la promoción de los libros y la lectura.

En materia de información, la UNESCO promueve la libre circulación de ideas por medios audiovisuales, fomenta la libertad de prensa y la independencia, el pluralismo y la diversidad de los medios de información, a través del Programa Internacional para la Promoción de la Comunicación.

La Organización Mundial de la Salud (OMS). Funciona desde el 7 de abril de 1948 con el objetivo central de lograr el máximo nivel de salud posible en la población del mundo.

La OMS enfoca primordialmente su atención al cuidado primario de la salud, por medio de la educación, en los problemas de salud imperantes, oferta alimentaria y nutrición adecuadas, agua pura y saneamiento, salud materno infantil, planificación familiar, inmunización contra infecciones, prevención de enfermedades locales y suministro de medicamentos esenciales.

También ayuda a los países a fortalecer sus sistemas sanitarios mediante el establecimiento de infraestructura, promueve la inversión en recursos humanos, fomenta las investigaciones necesarias para el desarrollo de tecnologías apropiadas y realiza programas para abatir las principales enfermedades que atacan a los niños, con especial atención en las enfermedades tropicales.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). La oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados se estableció en 1951 para proteger a los refugiados y promover soluciones duraderas a sus problemas. Su función básica es dar protección internacional a los refugiados que, por definición, no gozan del amparo de su país de origen.

El ACNUR procura que los refugiados reciban asilo y obtengan un estatuto favorable en el país de asilo. El elemento fundamental de la protección internacional es el principio generalmente aceptado de la prohibición de rechazo, en cuya virtud se prohíbe la expulsión o la repatriación por la fuerza de una persona a su país de origen o de su antigua residencia habitual. Además, debe cerciorarse de que las personas que afirman ser refugiados tengan la oportunidad de justificar su pretensión y de ser reconocidas como tales, a fin de que puedan ampararse en las normas de trato previstas en instrumentos jurídicos o en el derecho internacional, y recibir el mismo trato que los nacionales del país donde se encuentran.

Es por ello que el ACNUR debe vigilar que las personas bajo este status tengan protección contra el rechazo, las detenciones y expulsiones ilícitas; el derecho al trabajo, la educación y la asistencia, así como el derecho de la propiedad intelectual e industrial; el acceso a los tribunales y a la libertad de circulación.

El Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Promueve la protección, la supervivencia y el desarrollo de los niños, en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño. El UNICEF apoya en la actualidad programas para mejorar las vidas de los niños, en cooperación con otros organismos de las Naciones Unidas, gobiernos y organizaciones no gubernamentales, y por intermedio de su red mundial.

UNICEF pone en práctica programas en materia de salud, nutrición, educación, agua y saneamiento, medio ambiente, la mujer en el desarrollo y otras esferas de importancia para el niño. Pone atención en la capacitación a la comunidad en las áreas de obstetricia y pedagogía, programas estos realizados en colaboración de la Organización Mundial de la Salud.

Se encarga también de establecer programas de promoción, educación para el desarrollo y reúne fondos de los países industrializados destinados a la asistencia humanitaria de los niños del tercer mundo para enfrentar los problemas a los que se encuentran expuestos: pobreza extrema, salud precaria, falta de enseñanza escolar, discriminación, traumas psíquicos, explotación y abuso físico y sexual.

En el entramado jurídico que genera todas estas organizaciones, es importante destacar que las declaraciones son meras recomendaciones mientras que los tratados son pactos internacionales preceptivos, vinculantes y con potencialidad coactiva aunque el aparato fiscalizador y sancionador sea muchas veces frágil e insuficiente. A veces los tratados reciben otras denominaciones (Acuerdo, Convención, Carta, Pacto, protocolo, etc.) pero no por ello dejan de ser considerados como tratados.

En cuanto a la validez que los tratados y acuerdos internacionales tienen en España es preciso acudir a los artículos 10.2 y 96.1 de la Constitución Española:

Art. 10.2 de la CE: “Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, se **interpretarán** de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.”

Esta norma afecta a todo el título primero, incluido el Art. 49.

Art 96.1 CE: “Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez **publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno**. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional.”

Este artículo significa que en España los particulares pueden invocar ante los jueces y tribunales españoles los derechos que reconozca cualquier tratado siempre que dicho tratado se haya concluido válidamente por el Estado Español y se encuentre publicado oficialmente.

2. MODELO SOCIAL EUROPEO

Respecto al *entramado jurídico*, la incidencia del Derecho Comunitario Europeo sobre los servicios sociales es prácticamente nula. Las únicas referencias a los servicios sociales son muy poco precisas y se hallan en las grandes declaraciones de principios del artículo 2 del Tratado de la Unión Europea: la Comunidad tendrá por misión promover [...] un alto nivel de empleo y de protección social, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros. La política social europea se dirige fundamentalmente al mundo laboral y no se traduce en servicios sociales o prestacionales, siendo ejemplo de ello la Carta Europea de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores del año 1989. El Título VIII del Tratado de la Unión, que lleva por encabezamiento Política social, de educación, de formación profesional, de juventud (Art. 117 a 129) no contempla apenas los servicios sociales, sino que se refiere a la necesidad de promover la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso (Art. 117), disponiéndose en el

artículo 118 la colaboración de los Estados miembros en materias laborales, entre las que se encuentra la seguridad social. Del mismo modo, el Fondo Social Europeo (Art. 123 a 125) tiene como razón de ser: mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores y contribuir a la elevación del nivel de vida. Sólo el artículo 129, regulador de la salud pública, tiene un contenido más o menos asistencial. Incluso cuestiones con una vocación potencialmente asistencial como el Derecho de asilo e inmigración y las drogodependencias se enfocan en el Título VI del Tratado desde una perspectiva claramente de cooperación policial. Cabe reseñar la existencia de programas concretos de lucha contra la pobreza o de apoyo a los minusválidos, pero se suelen traducir en meras recomendaciones a los Estados Miembros. (Muñoz, García y González, 1997).

La construcción del *modelo social* europeo aparece gestado en distintas y etapas y aunque el derecho comunitario sea deficitario en materia de servicios sociales las acciones de protección social han ido ganando con el tiempo mayor protagonismo. A escala general, podemos manifestar que el desarrollo de una política social a escala comunitaria no figuró entre las grandes prioridades de los seis Estados miembros durante los doce primeros años de la Comunidad Económica Europea. El único sector de actividad real era la coordinación de los regímenes de seguridad social para los trabajadores migrantes que ejercían el derecho a la libre circulación que les confería el Tratado. Las cosas comenzaron a evolucionar a principios de los años setenta cuando la Comisión propuso un programa de acción social (al que han seguido otros dos), que lanzó iniciativas legislativas en los ámbitos del derecho laboral, la igualdad de oportunidades, la salud y la seguridad en el lugar de trabajo y a favor del desarrollo del Fondo Social Europeo. Así, a lo largo de los años, sus objetivos se han ido ampliando a otros colectivos: discapacitados, jóvenes, mayores, personas afectadas por procesos de exclusión social, etc.

Siguiendo las etapas marcadas por Lázaro y Cordero, (1995; citado en Alemán Bracho, 1999), la política social aparece con tintes diferenciados en tres etapas:

Una primera etapa encuentra su inicio en 1952, año en que entra en vigor el Tratado de la CECA (Comunidad Europea del Carbón y el Acero) y se cierra en 1986, fecha de la adopción del Acta Única Europea (AUE). Es la etapa del Mercado Común y de la Comunidad Económica Europea, en la que las decisiones de naturaleza económica y comercial dominan el panorama de un espacio que parece fraguarse en una Europa de los Mercaderes. Destacamos en esta primera etapa el *Tratado de Roma*, concretamente su Título VIII (suscrito el 25 de marzo de 1957), dedicado a la política social, de educación, formación profesional y de juventud y centrado en la defensa y protección de los trabajadores (mejoras en sus condiciones de vida y trabajo). Como señala Garcés Ferrer (1992) este Tratado en su artículo 117 establecía que la política social de la Comunidad Económica Europea tenía como objetivos la mejora de la calidad de vida y de trabajo así como velar por la igualdad social". Pero sus trazos aparecían con la difusión propia de una declaración de intenciones. En 1974, la Comunidad aprueba el *Primer Programa de Acción Social*, cuyos objetivos se centran en la realización del pleno y mejor empleo, la mejora de las condiciones de vida y trabajo y el desarrollo de la participación de los interlocutores sociales y de los trabajadores.

La segunda etapa comienza con la entrada en vigor del *Acta Única Europea* y se cierra con la aprobación del *Tratado de la Unión Europea* en 1992. Reconocida la debilidad de los mecanismos de integración política, se considera que sin una política de cohesión económica y social adecuada difícilmente se puede seguir avanzando en el proceso de unión: es necesario hacer compatibles el desarrollo económico de los pueblos con el desarrollo social si se trata de vertebrar, tal y como manifiesta ser la voluntad de la Unión, una identidad política común. El Acta Única Europea (1985), que entró en vigor poco después de la adhesión de España y Portugal, según Vila (1997) plantea

la creación de un auténtico espacio social europeo estableciendo las líneas de la armonización de las disposiciones sobre seguridad social e higiene en el trabajo, fomentando el diálogo social y proponiendo la cohesión económica y social. En 1989, con la excepción del Reino Unido, se firmó la Carta de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, conocida como Carta Social Europea que recopila un conjunto de intenciones políticas de carácter no vinculante sobre algunos derechos sociales fundamentales de este colectivo (formación profesional y libertad de asociación, entre otros).

La tercera etapa pretende desarrollar decididamente el proyecto político haciendo frente a los retos que generan la crisis de los Estados de bienestar nacionales y la aparición de nuevas demandas sociales. Paralelamente, la UE deberá seguir extendiendo el principio de cohesión económica y social a los nuevos miembros, incluidos futuros miembros a los que conciernen directamente las transformaciones que afectan a la Europa del Este. El *Tratado de la Unión Europea*, y su próxima reforma a través del ya conocido *Tratado de Ámsterdam*, tratarán de hacer frente a estos nuevos retos. El Tratado de la Unión firmado en Maastricht en 1992, en el que se recoge un Protocolo sobre Política Social, al que seguirá la publicación del Libro Verde (opciones para la unión 1993) y Blanco (un paso adelante para la Unión 1994), cuyas acciones se concretan en un nuevo Programa de Acción Social (1995-1997) que sitúa al empleo como prioridad absoluta, trata aspectos ya tradicionales para la Unión, como la formación y educación o la igualdad de oportunidades entre sexos. La política social se encuentra en el centro del proceso de integración europea y apuesta por ampliar el enfoque de la misma más allá de los aspectos asociados al empleo, dirigiéndola hacia una integración social y económica de todos los ciudadanos. En esta línea, su apartado de política social y protección social reconoce la necesidad de prestar atención a los problemas específicos de ciertos grupos, al tiempo que se ayuda a los Estados miembros a abordar otros temas como el funcionamiento y financiación de los sistemas de protección social y la calidad global de la vida. La Comisión Europea, concretamente la Dirección General de Empleo, Relaciones Laborales y Asuntos Sociales, a través del documento COM (1998), aprobó en abril de 1998 el *Programa de Acción Social 1998-2000*. En este documento se entiende que la política social debería promover una sociedad activa, no excluyente y sana que fomente el acceso al empleo y prepare a las personas para la evolución del mundo laboral en una era de globalización y de cambio tecnológico rápido y contribuya a crear buenas condiciones de trabajo e igualdad de oportunidades. Sus líneas de acción quedan definidas en estos tres enunciados: empleo, capacitación y movilidad, un mundo laboral en mutación y una sociedad no excluyente. Así, el empleo continúa siendo la premisa para alcanzar el modelo social europeo.

El *Tratado de Ámsterdam* ha proporcionado una plataforma para la consolidación de la política social introduciendo un nuevo título dedicado al empleo como complemento de la Unión Económica y Monetaria y nuevas disposiciones sobre la igualdad de oportunidades, la no discriminación o la exclusión. La aprobación de la Agenda 2000, presentada al Parlamento Europeo el 16 de julio de 1997, supone un nuevo intento de fortalecer el crecimiento, la competitividad y el empleo, modernizar políticas clave (la social) y extender las fronteras de la Unión mediante una ampliación hacia el Este (Ucrania, Bielorrusia y Moldavia). En ella se reconoce la necesidad de mejorar las condiciones de vida sobre la base de esfuerzos especiales para garantizar que los beneficios del crecimiento fomenten una sociedad más cohesionada y solidaria.

El modelo de política social que se desarrolla desde la Unión y las políticas sociales en que se concreta es puesto de manifiesto por Vila (1997). La expresión “modelo social europeo” aparece en los mencionados libros Verde y Blanco de Política Social y en el programa de Acción a medio

plazo de la Comisión (1995-1997). En los dos primeros se señala que el modelo social europeo está basado en la democracia y los derechos individuales, la libre negociación colectiva, la economía de mercado, la igualdad de oportunidades para todos y la importancia de la protección social y de la solidaridad. En el Programa de Acción se habla de la existencia de unos niveles altos de protección social y de solidaridad, así como de calidad de los sistemas de educación y formación, de la protección en el lugar de trabajo, la preocupación por asegurar la igualdad de oportunidades y el papel desempeñado por los interlocutores sociales y las autoridades públicas a diversos niveles. Estamos ante un modelo que conjuga los principios del capitalismo con la protección pública.

En el contexto de este modelo, Guillén (1997) establece las siguientes tendencias fundamentales en el ámbito de los servicios sociales:

- Descentralización y regionalización de los servicios.
- Integración destinada a superar la sectorización y la especialización de los servicios.
- Intensificación de la cooperación entre los sectores público y privado y desarrollo de la ayuda mutua dentro de la comunidad.

3. ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA

Desde la entrada de España en la Unión Europea será esta organización la que marque las directrices básicas, dentro de las políticas del bienestar, de la política de empleo.

Las instituciones que encontramos en el escenario europeo actual son las siguientes:

- *A. Parlamento Europeo.* Es el órgano de expresión democrática y de control político de las Comunidades Europeas, que participa también en el proceso legislativo. Desde junio de 1979, sus miembros son elegidos por sufragio universal cada cinco años. El Parlamento ejerce conjuntamente con el Consejo el poder legislativo, mediante tres procedimientos (que se añaden a la simple consulta):
 - A través del procedimiento conocido como “de cooperación”, introducido por el Acta Única Europea de 1986, el Parlamento participa en la elaboración de las directivas y reglamentos comunitarios, pronunciándose sobre las propuestas de la Comisión Europea, a la que se invita a modificar dichas propuestas de acuerdo con la posición del Parlamento.
 - Desde 1986 igualmente, el procedimiento conocido como “de dictamen conforme” somete a ratificación por el Parlamento la celebración de acuerdos internacionales (negociados por la Comisión), así como cualquier nueva ampliación de la Unión. Este dictamen conforme se ha ampliado a otros ámbitos importantes, incluido el de la ley electoral uniforme.
 - El Tratado de Maastricht, firmado en 1992, instituye el procedimiento conocido como “de codecisión”, que refuerza el papel del Parlamento junto al Consejo en importantes ámbitos: libre circulación de trabajadores, mercado interior, educación, investigación, medio ambiente, redes transeuropeas, salud, cultura, protección de los consumidores... En ejercicio de este poder, el Parlamento Europeo puede rechazar, por mayoría absoluta de sus miembros, la posición común de adoptada por el Consejo y poner fin al procedimiento. Sin embargo, el Tratado prevé un Comité de Conciliación.

El Parlamento comparte también con el Consejo el poder presupuestario al aprobar el presupuesto de la Comunidad. El Parlamento tiene también la posibilidad de rechazarlo. En tal caso, debe volver a empezarse todo el procedimiento presupuestario. El presupuesto, pre-

parado por la Comisión, va y viene entre el Consejo y el Parlamento. El Parlamento ha utilizado plenamente sus poderes presupuestarios para influir en las políticas comunitarias

El Parlamento es el órgano de control democrático de la Unión: dispone del poder de derribar a la Comisión aprobando una moción de censura por mayoría de dos tercios. Controla la buena marcha de las políticas comunitarias, basándose sobre todo en los informes del Tribunal de Cuentas. Asimismo, controla la gestión cotidiana de las políticas, en particular planteando preguntas orales y escritas a la Comisión y al Consejo. El presidente en ejercicio del Consejo Europeo informa al Parlamento de los resultados conseguidos por dicho órgano.

- *B. Consejo de Europa.* Nació de la práctica, iniciada en 1974, de reunir regularmente a los Jefes de Estado o de Gobierno de la Comunidad Europea. Dicha práctica quedó institucionalizada por el Acta Única Europea en 1987. Desde entonces, el Consejo Europeo se reúne al menos dos veces al año, bajo la presidencia del Jefe de Estado o de Gobierno que ejerce la Presidencia del Consejo de la Unión, y cuenta, como miembro de pleno derecho, al Presidente de la Comisión. En todos los Consejos Europeos se escucha al Presidente del Parlamento Europeo.

La creciente importancia de los asuntos comunitarios en la vida política de los Estados justificaba el que se diera a los Presidentes y Primeros Ministros la oportunidad de reunirse y de estudiar juntos los asuntos europeos más importantes. El Tratado de Maastricht consagró el papel del Consejo Europeo, que es al mismo tiempo el centro impulsor de las principales iniciativas políticas de la Unión y el órgano de arbitraje de las cuestiones conflictivas sobre las que no haya podido alcanzarse un acuerdo en el Consejo de la Unión Europea (Consejo de Ministros).

El Consejo Europeo adquirió rápidamente una dimensión pública, gracias a la notoriedad de sus miembros y a la extraordinaria importancia de algunos de los temas de los que ha tenido que ocuparse. El Consejo Europeo aborda asimismo los problemas de actualidad internacional a través de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), mecanismo de aproximación y de expresión concertada de la diplomacia de los Quince.

- *C. Consejo de la Unión Europea.* El Consejo de la Unión Europea es la principal institución de adopción de decisiones de la UE. Originariamente se llamaba “Consejo de Ministros”, aunque suele denominarse simplemente “Consejo”. Cada país de la Unión ejerce la Presidencia del Consejo, por rotación, durante un período de seis meses. A las reuniones del Consejo acude un Ministro de cada Estado miembro. El Ministro que acude depende de la materia que figure en el orden del día: asuntos exteriores, agricultura, industria, transporte, medio ambiente, etc. Existen hasta nueve formaciones diferentes del Consejo. El Consejo de Ministros de Asuntos Generales y Asuntos Exteriores ejerce una función de coordinación y programación de los trabajos.

Las reuniones del Consejo se preparan por el Comité de Representantes Permanentes (Coreper) de los Estados miembros, asistido por grupos de funcionarios de los ministerios nacionales. El Consejo cuenta asimismo con una Secretaría General, con sede en Bruselas, que se encarga del trabajo administrativo.

El Consejo dispone del poder legislativo, que comparte con el Parlamento Europeo. Ejerce igualmente con el Parlamento Europeo el poder presupuestario. El Consejo también concluye los acuerdos internacionales negociados por la Comisión. De conformidad con los Tratados, las decisiones adoptadas por el Consejo se acuerdan por mayoría simple, por mayoría cualificada o por unanimidad.

En cuestiones importantes tales como la adhesión de un nuevo Estado, la modificación de los Tratados o la puesta en marcha una nueva política común, el Consejo debe decidir por unanimidad.

En la mayor parte de los demás casos, el Consejo debe decidir por mayoría cualificada, es decir, una decisión del Consejo solo es válida si recibe un número preciso de votos favorables. El número de votos de que dispone cada país se pondera en virtud de la dimensión relativa de su población.

- *D. Comisión Europea.* Es uno de los órganos clave del sistema institucional comunitario. A partir del 1 de noviembre de 2004, la nueva Comisión se compone de 25 miembros, uno por país. La Comisión Europea goza de una gran independencia en el ejercicio de sus atribuciones. La Comisión encarna los intereses comunitarios y no debe someterse a ninguna orden de ningún Estado miembro. La Comisión, guardiana de los Tratados, vela por la aplicación de los reglamentos y de las directivas aprobadas por el Consejo y puede recurrir judicialmente ante el Tribunal de Justicia para hacer aplicar el Derecho comunitario.

Dispone del monopolio de la iniciativa legislativa y puede intervenir en cualquier momento para facilitar un acuerdo en el Consejo, o entre éste y el Parlamento.

Como órgano de gestión, la Comisión ejecuta las decisiones adoptadas por el Consejo, por ejemplo en el sector de la política agrícola común. Dispone de amplios poderes para la gestión de aquellas políticas comunes cuyos presupuestos se le encomiendan, tales como la de investigación y tecnología, la de ayuda al desarrollo, la de cohesión regional, etc.

La Comisión está obligada a presentar su dimisión colectiva cuando el Parlamento Europeo, ante el cual es responsable, aprueba una moción de censura.

La Comisión está asistida por una Administración, compuesta de treinta y seis Direcciones Generales y diversos servicios, cuya sede se reparte principalmente entre Bruselas y Luxemburgo. A diferencia de las Secretarías de las organizaciones internacionales clásicas, la Comisión dispone de autonomía financiera y ejerce sus prerrogativas con total independencia.

- *E. Comité Económico y Social Europeo.* El Consejo y la Comisión están auxiliados por el Comité Económico y Social para los asuntos de la CE. Este Comité está formado por miembros, que representan a los distintos estamentos de la vida económica y social, nombrados por el Consejo para un período de cuatro años. Debe ser consultado obligatoriamente antes de adoptar numerosas decisiones (empleo, Fondo Social, formación profesional, etc.) y además puede emitir dictámenes por propia iniciativa.
- *F. Comité de las Regiones.* El Comité de las Regiones instaurado por el Tratado de la Unión Europea está compuesto por representantes de las entidades regionales y locales nombrados por el Consejo a propuesta de los Estados por un período de 4 años. Es un órgano consultivo del Consejo o de la Comisión en los casos previstos por el Tratado y también puede emitir dictámenes por su propia iniciativa.
- *G. Tribunal de Justicia.* El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, con sede en Luxemburgo, está compuesto por un juez por Estado miembro y asistido por nueve abogados generales, nombrados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros por un período de seis años prorrogable. Su independencia está garantizada.

La función del Tribunal es garantizar el respeto del Derecho Comunitario y la correcta interpretación y aplicación de los Tratados.

A tal fin, el Tribunal puede comprobar el incumplimiento por parte de un Estado miembro de alguna de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados, controlar la legalidad de los actos de las instituciones a través del recurso de nulidad o constatar los casos de omisión del Parlamento Europeo, del Consejo o de la Comisión.

El Tribunal de Justicia es también el único órgano competente para pronunciarse, a petición de los órganos jurisdiccionales nacionales, sobre la interpretación de los Tratados y la validez y la interpretación de los actos adoptados por las instituciones. Así, cuando se plantea una cuestión de este tipo ante los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, dichos órganos pueden, y en algunos casos deben, solicitar al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre esa cuestión. Este sistema garantiza la interpretación uniforme y la aplicación homogénea del Derecho comunitario en toda la Comunidad.

Los Tratados permiten explícitamente al Tribunal de Justicia declararse competente para comprobar que los actos comunitarios respetan los derechos fundamentales. Asimismo, amplía sus competencias en el ámbito de la libertad y de la seguridad de las personas.

4. FONDOS ESTRUCTURALES DE LA UNIÓN EUROPEA

Los Fondos Estructurales son uno de los instrumentos financieros que tiene la Unión Europea para conseguir tres objetivos prioritarios:

- Promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas, aquellas cuyo producto interior bruto per cápita sea inferior a la media comunitaria.
- Apoyar la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales, ya sean áreas industriales, dependientes del sector servicios, rurales en declive, urbanas en situación difícil, dependientes de la pesca y en situación de crisis.
- Apoyar la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo.

La Unión Europea a través de los Fondos Estructurales persigue el objetivo básico de lograr la cohesión económica y social y en particular:

- Contribuir a un desarrollo económico sostenible.
- Desarrollar el empleo y los recursos humanos.
- Promover la igualdad entre hombres y mujeres.
- Proteger y mejorar el medio ambiente.

En el logro de los objetivos comunitarios citados participan los siguientes fondos:

- FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional).
- FSE (Fondo Social Europeo).
- FEOGA-O (Sección Orientación del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola).
- IFOP (Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca).

Por su importancia destacada por la financiación de acciones referidas al objetivo 3 destacamos el Fondo Social Europeo. Sus ámbitos de aplicación son los siguientes:

- Promover las políticas activas del mercado de trabajo para combatir el desempleo, especialmente el de larga duración y el que sufren los jóvenes.

- Combatir la discriminación en el acceso al mercado laboral de las personas que corren peligro de quedar excluidas.
- Mejorar la formación profesional.
- Impulsar la actividad productiva y la adaptabilidad de los trabajadores, así como la investigación científica y técnica
- Mejorar el acceso y la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, particularmente con vistas al desarrollo de su carrera profesional y al refuerzo de su capacidad emprendedora.

Todo ello teniendo en cuenta: el apoyo al desarrollo local; la dimensión social y el potencial de empleo que ofrece la sociedad de la información; la integración de las políticas de igualdad de oportunidades de hombres y mujeres.

Las ayudas financieras del FSE se destinarán especialmente a la asistencia de las siguientes actividades:

- Formación profesional, orientación, asesoramiento y perfeccionamiento.
- Ayudas al empleo y autoempleo.
- Ayudas a la investigación, desarrollo científico y tecnológico.
- Desarrollo de nuevas fuentes de empleo.
- Mejora de estructuras y sistemas de formación, cualificación y de servicios de empleo.
- El desarrollo de vínculos entre las empresas y los centros de formación e investigación.
- El desarrollo de sistemas que anticipen los cambios en el empleo y las cualificaciones.

5. INICIATIVAS COMUNITARIAS DE LA UNIÓN EUROPEA

La Comisión Europea dispone de una fórmula que permite utilizar medios especiales para llevar a cabo medidas de interés particular para la Comunidad. La aplicación de dicha fórmula son las denominadas Iniciativas Comunitarias, reservadas para acciones de carácter innovador. Las Iniciativas Comunitarias son instrumentos específicos de las políticas estructurales de la Comunidad que la Comisión propone a los Estados miembros, por iniciativa propia, con vistas a resolver problemas socio-económicos específicos, presentes en todo el territorio de la Unión.

Tres son las particularidades que confieren a los programas de iniciativas comunitarias un valor añadido con respecto a las demás actuaciones financiadas por los Fondos Estructurales:

- Apoyo a las acciones de cooperación transnacional, transfronteriza e interregional.
- Implicación creciente de los actores sobre el terreno con un método de realización ascendente que incremente la visibilidad de la acción comunitaria.
- Refuerzo del partenariado real entre todas las partes implicadas en los proyectos a desarrollar.

La novedad en este período se refiere a la presentación de una única iniciativa, denominada *Equal*, que integra los proyectos de las etapas anteriores desarrolladas en el período 94-99.

A) PERÍODO 1994-1999

En cuanto a las dos Iniciativas en materia de recursos humanos, se trata de: la Iniciativa EMPLEO y la Iniciativa ADAPT.

La Iniciativa Comunitaria EMPLEO, que surge como consecuencia directa del Libro Blanco de la Comisión Europea sobre crecimiento, competitividad y empleo, en el cual se propusieron una serie de acciones encaminadas a favorecer la creación de puestos de trabajo para los colectivos con mayores dificultades. Se articula a través de tres líneas de actuación:

- NOW. Está destinada a fomentar la igualdad de oportunidades de empleo para las mujeres, mediante medidas de formación profesional y apoyo al acceso a trabajos con futuro y a puestos de dirección.
- HORIZON. Tiene como finalidad mejorar las posibilidades de acceso al mercado laboral de los grupos de personas más vulnerables de la sociedad, entre los que se encuentra el colectivo de personas con discapacidad física, psíquica, sensorial y mental.
- INTEGRA. Se desgaja de la iniciativa Horizon como una parte más específica, dada la importancia que alcanzaban los colectivos desfavorecidos en el conjunto de los proyectos. Va dirigida a favorecer la integración en el mercado de trabajo de colectivos desfavorecidos con problemas específicos, tales como inmigrantes y refugiados, drogodependientes, reclusos y exreclusos, minorías étnicas, personas sin techo y otras en situación de exclusión social.
- YOUTHSTART. El colectivo youthstart lo componen jóvenes menores de 20 años, que carecen de formación por haber dejado la escuela prematuramente, que están parados o subempleados y con riesgo de caer en la marginación.

Los proyectos están dirigidos, entre otros, además de a la creación de puestos de trabajo, al fomento del autoempleo en el desarrollo de actividades relacionadas con el medio ambiente, turismo rural, nuevas tecnologías, renovación urbana y servicios asistenciales.

La Iniciativa Comunitaria ADAPT se destina a contribuir a la adaptación de los trabajadores a las transformaciones industriales y mejorar el mercado de trabajo. Su misión es impulsar proyectos de formación innovadores que beneficien a los trabajadores amenazados de desempleo o cuya formación sea insuficiente o inadaptada.

B) PERÍODO 2000-2006

Para este período de tiempo las Iniciativas Comunitarias que se desarrollan son las siguientes:

- INTERREG, que persigue la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional destinada a fomentar un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible del conjunto del espacio comunitario.
- URBAN, apoyando la revitalización económica y social de las ciudades y de las periferias urbanas en crisis con vistas a promover un desarrollo urbano sostenible.
- LEADER, que promueve el desarrollo rural.
- EQUAL, llevando a cabo la cooperación transnacional para promocionar nuevos métodos de lucha contra las discriminaciones y desigualdades de toda clase en relación con el mercado de trabajo.

La participación en el ámbito de cada iniciativa será financiada por un único Fondo:

- El FEDER por lo que respecta al ámbito de Interreg y el Urban.
- La Sección de Orientación del FEOGA para el ámbito de Leader.
- El FSE para la iniciativa Equal.

Los Fondos Estructurales, como instrumentos de la política de cohesión social y económica de la Unión Europea, complementan sus intervenciones generales con las Iniciativas Comunitarias, propuestas por la Comisión para apoyar líneas de actuación de interés específico para el conjunto de los Estados miembros. El valor añadido de estas Iniciativas consiste en que hacen visible la acción comunitaria desarrollada a través de una cooperación generalizada y aplicando un enfoque integrado.

5.1. INICIATIVA COMUNITARIA EQUAL

Programa de Cooperación Transnacional para Promocionar Nuevos Métodos de Lucha Contra las Discriminaciones y las Desigualdades de toda Clase en Relación con el Mercado Laboral.

La Iniciativa Comunitaria EQUAL, que forma parte de una estrategia integrada para el empleo, tiene por objetivo la lucha contra todas las formas de discriminación y desigualdad que se producen en el mercado de trabajo y, en particular, contra aquellas que se basan en el sexo, la raza, el origen étnico, las creencias o la edad.

Para alcanzar este objetivo, los proyectos EQUAL deben tener un contenido innovador, diseñado y desarrollado a través de mecanismos de cooperación entre entidades de distinta naturaleza y desde una perspectiva de trabajo transnacional.

A) ELEMENTOS QUE DEFINEN UN PROYECTO EQUAL:

La Iniciativa EQUAL incorpora ocho principios clave y seis criterios complementarios de cuyo nivel de cumplimiento depende la valoración de los proyectos:

- **Cooperación institucional y capacitación:** la cooperación institucional implica un modelo de trabajo basado en la estrecha colaboración entre instituciones de distinta naturaleza que, en la medida de sus posibilidades, capacidades e intereses, acuerden colaborar en el desarrollo de un proyecto, movilizándolo los recursos disponibles al servicio de la búsqueda de nuevas formas de lucha contra la discriminación en el mercado de trabajo. El principio de capacitación requiere la cooperación de entidades en el ámbito de una Agrupación de Desarrollo (AD) con el fin de dar un tratamiento integrado a problemas de exclusión en el mercado de trabajo, lo que precisa el diseño de mecanismos de coordinación y toma de decisiones eficaces, que permitan la participación activa de los miembros de una AD en el diseño, puesta en marcha y desarrollo del proyecto.
- **Enfoque temático e integrado:** la Iniciativa EQUAL se organiza a partir de la definición de ámbitos de trabajo denominados Áreas temáticas, definidas por la Comisión Europea a partir de las Directrices de la Estrategia Europea para el Empleo. En función del análisis de las situaciones de discriminación más graves detectadas en cada Estado Miembro, éstos han seleccionado las Áreas en las que van a convocarse las ayudas. En el caso español se ha elegido seis y los proyectos deben seleccionar una de ellas. A partir de un análisis sobre las principales causas

de discriminación presentes en un territorio o sector, debe plantearse un conjunto de soluciones susceptibles de ser aplicadas a una pluralidad de destinatarios finales que, en todo caso, deben pertenecer a los colectivos a los que el problema o los problemas detectados afectan de forma más severa.

- **Innovación:** la innovación se refiere a la aportación de los proyectos a las prácticas y recursos habituales de las políticas generales en el ámbito de la formación y el empleo, de nuevas soluciones o de soluciones diferentes a las ya existentes en el territorio o sector de actuación. En este sentido, las soluciones aportadas pueden ser completamente novedosas, es decir, generadas originalmente en el propio proyecto, o incorporadas a partir de una transferencia de enfoques o prácticas desde otros contextos territoriales, sectoriales o institucionales.
- **Cooperación transnacional:** Es el primer elemento distintivo de EQUAL y forma parte integrante de su definición reglamentaria. La cooperación transnacional se concibe como parte esencial de los programas de trabajo de los proyectos que se financien. El valor añadido que aporta este principio se encuentra en la unión de esfuerzos para la búsqueda conjunta de soluciones, que permite apoyarse en la experiencia de los demás, incrementa la propia capacidad de acción y evita la duplicidad de esfuerzos a la hora de ensayar distintas soluciones.
- **Capacidad de transferencia:** la transferencia a políticas generales de nuevos métodos, ideas, soluciones es el objetivo principal de la Iniciativa EQUAL. La transferencia consiste en la incorporación de las mejores prácticas ensayadas a las políticas generales relacionadas con el mercado de trabajo. Para conseguir este objetivo los proyectos deberán diseñar un plan de transferencia y prever mecanismos que permitan la difusión de los resultados y la sensibilización de las personas responsables de las decisiones políticas en materia de empleo.
- **Igualdad de oportunidades:** la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres se ha convertido en un principio clave y transversal en las políticas de la Unión Europea al que los Fondos Estructurales deben contribuir. Supone hacer frente a las situaciones de desigualdad por razón de sexo, mediante la integración en todos los planes de trabajo de un análisis de sus causas y la incorporación de mecanismos eficaces par luchar contra las mismas.
- **Complementariedad:** el principio de complementariedad pretende garantizar que los proyectos incidan realmente en ámbitos de actuación no cubiertos por las políticas generales de empleo o por la programación general del Fondo Social Europeo. Para ello es preciso que durante la fase de elaboración de los mismos se obtenga información sobre los planes o estrategias de desarrollo de recursos humanos y/o mejora del mercado laboral que están aplicándose en su territorio o sector para evitar solapamientos y garantizar la optimización de los recursos ya existentes. La adecuada comprensión y el respeto de este principio facilitan las tareas de coordinación y contribuirá a reforzar la incorporación de soluciones innovadoras, así como el principio de transferencia.
- **Concentración:** las actuaciones deben incidir sobre las situaciones más desfavorables de discriminación y desigualdad en el mercado de trabajo. En definitiva, las actuaciones se concentrarán sobre aquellas personas destinatarias a las que afectan de forma más intensa las situaciones de discriminación y desigualdad en el mercado laboral.

B) EJES DE INTERVENCIÓN

La Iniciativa EQUAL se estructura en seis ejes de intervención:

- Capacidad de Inserción Laboral.
- Fomentar el Espíritu de Empresa.
- Adaptabilidad.
- Igualdad de Oportunidades.
- Solicitantes de Asilo.
- Asistencia Técnica.

Los cuatro primeros ejes constituyen el ámbito de intervención de los proyectos EQUAL. El quinto eje, destinado a la integración sociolaboral de los solicitantes de asilo, queda restringido a los organismos con competencias de actuación en la materia. El sexto eje tiene por objeto prestar apoyo técnico a la autoridad de gestión para la realización de la Iniciativa. En él se incluyen las tareas de coordinación, gestión, seguimiento y evaluación del Programa de la Iniciativa Comunitaria EQUAL (PIC). Para llevar a cabo las actividades previstas en este eje, la autoridad de gestión cuenta con una Estructura de Apoyo.

C) ÁREAS TEMÁTICAS

La Iniciativa EQUAL se lleva a cabo en España a través de seis áreas temáticas, correspondientes a los cuatro primeros ejes de intervención antes definidos. Estas áreas han sido seleccionadas desde una perspectiva de complementariedad con las políticas nacionales de empleo existentes entre las propuestas de la Comisión Europea.

Cualquier proyecto que se presente a la Iniciativa EQUAL debe optar exclusivamente por una de las seis áreas temáticas definidas. La elección del área temática se realiza en la fase de preparación del proyecto, de forma concertada entre los diferentes agentes que van a intervenir en su realización, y ha de ser coherente con los resultados obtenidos en el diagnóstico de las situaciones de desigualdad y/o discriminación existente en el territorio o sector de intervención. Las áreas son las siguientes:

- Facilitar el acceso y la reincorporación al mercado de trabajo.
- Combatir el racismo y la xenofobia en relación con el mercado de trabajo.
- Abrir el proceso de creación de empresas a todas y todos.
- Apoyar la adaptabilidad de las empresas y los/las trabajadores/as.
- Conciliar la vida familiar y la vida profesional.
- Reducir los desequilibrios entre hombres y mujeres y apoyar la eliminación de la segregación en el trabajo.

La Iniciativa EQUAL introduce una forma nueva de diseñar y ejecutar los proyectos, basada en la participación de diversas entidades en asociaciones estratégicas llamadas Agrupaciones de Desarrollo (AD), que han de reunir a los agentes clave de una zona o sector que quieran cooperar en el desarrollo de soluciones integradas para los problemas relacionados con la desigualdad o la discriminación en relación con el mundo laboral.

Las AD podrán ser de dos tipos:

- Geográficas, cuando aborden problemáticas relacionadas con los recursos humanos derivadas de la situación socioeconómica de una zona geográfica específica (como por ejemplo un barrio,

un municipio, varios municipios con una problemática común, una comarca, etc.) y propongan soluciones integrales para ese territorio.

- Sectoriales, cuando traten problemáticas que afectan a los recursos humanos en el ámbito de una industria o un sector económico concreto o, excepcionalmente, se centren en las causas de discriminación de uno o varios grupos específicos.

Una AD podrá estar constituida por un número indeterminado de socios, aunque se exige un mínimo de dos socios de naturaleza jurídica distinta, pudiendo ser éstos autoridades públicas, servicios de empleo, sector empresarial (especialmente las Pequeñas y Medianas Empresas), asociaciones sin ánimo de lucro, interlocutores sociales, así como cualquier otro tipo de entidad que pueda contribuir al éxito del proyecto.

Los socios que decidan constituir una AD deberán regular con claridad por escrito las relaciones entre ellos, a través de un acuerdo, convenio o cualquier otra fórmula jurídica que se considere adecuada, así como fijar unos objetivos y una estrategia comunes que sirvan de punto de partida para el diseño del proyecto. Según el principio de capacitación, todos los socios de la AD deberán participar activamente tanto en el diseño como en la ejecución de las acciones del proyecto, lo que implica su participación en el proceso de toma de decisiones.

Siguiendo las recomendaciones derivadas de la evaluación intermedia de la Iniciativa, se aconseja que el número de socios no sea superior a 15 para no dificultar la gestión del proyecto.

Otro de los cometidos de la iniciativa es la cooperación transnacional que no es un fin en sí mismo, sino una vía para:

- Comprender mejor las formas de discriminación, desigualdad y exclusión que existen en el mercado de trabajo;
- Diseñar y perfeccionar estrategias y acciones teniendo en cuenta las experiencias realizadas en otros países de la UE;
- Reforzar los procesos de evaluación, difusión e integración en las políticas generales. Dicha cooperación se establece, por regla general, entre una AD de ámbito nacional y una o varias AD de otros Estados miembros. Toda AD deberá contar con al menos un socio transnacional, cuyo proyecto deberá preferiblemente estar dentro de la misma línea de actuación o área temática que el suyo.

Los socios transnacionales deberán definir cuáles son los objetivos de la cooperación, qué actividades van a realizar de forma conjunta y qué resultados esperan conseguir. Las tareas se distribuirán en función de la experiencia e intereses de cada socio, que deberá garantizar su capacidad para llevarlas a cabo. Una de las Agrupaciones de Desarrollo participantes será designada para realizar las labores de coordinación de las actividades transnacionales.

Además de los necesarios encuentros entre los socios, tanto para la preparación del proyecto transnacional como para su desarrollo, éstos deberán contar con mecanismos de información y comunicación que incorporen el uso de las nuevas tecnologías.

La asociación transnacional se formalizará mediante un Acuerdo de Cooperación Transnacional en el que los socios deberán definir el programa de trabajo con su correspondiente programación temporal y presupuesto, así como el sistema de seguimiento y evaluación.

ACTIVIDADES

1. Desarrolla un mapa conceptual en el que reflejes la Protección social a nivel internacional y europeo.
2. Indica las distintas etapas en la construcción del modelo social europeo, haciendo referencia a las actuaciones en materia de protección social.

BIBLIOGRAFÍA

- Alemán Bracho, C. (1991). *El Sistema Público de Servicios Sociales en España*. Granada: Impredisur.
- Alemán Bracho, C. y Fernández T. (2004). *Introducción a los Servicios Sociales*. Madrid: UNED.
- Alemán Bracho, C. y Garcés, J. (Dir.) (1996). *Administración social. Servicios de bienestar social*. Madrid: Siglo XXI.
- Alemán Bracho, C. y Garcés, J. (Dir.) (1997). *Política Social*. Madrid: Mcraw-Hill.
- Alemán Bracho, C. y García Serrano, M. (1999). *Fundamentos de bienestar social*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Casado D. y Guillén E. (2001): *Manual de Servicios Sociales*. Madrid: CCS.
- Garcés Ferrer, J. (Coord.) (1996). *Sistema Político y Administrativo de los Servicios Sociales*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Garcés Ferrer, J. y Martínez Román M^a A. (1996). *Bienestar Social y Necesidades Especiales*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Gobierno de Canarias (1998). *Plan General de Servicios Sociales de Canarias*. Viceconsejería de Empleo y Asuntos Sociales.
- González Bueno, M. A. y Pérez Rodríguez, M. C. (2000). Los servicios Sociales en la Comunidad Autónoma Canaria, en Gutiérrez, A. y Garcés, J. (Coord.), *Los Servicios Sociales en las Comunidades y Ciudades Autónomas*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Gutiérrez Resa, A. y Garcés Ferrer, J. (Coords.) (2000). *Los Servicios Sociales en las Comunidades y Ciudades Autónomas*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- López Hidalgo, J. (1992). *Los Servicios Sociales*. Madrid: Narcea.
- Ministerio de Asuntos Sociales (1994). *Servicios Sociales Leyes Autonómicas*. Madrid: Centro de Publicaciones.

EJERCICIOS DE AUTOEVALUACIÓN

1. En el ámbito de cooperación internacional y en el ámbito económico y social, existen dos estructuras organizativas:
 - a) El Consejo Económico y Social de Naciones Unidas y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
 - b) El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social.
 - c) La Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad.
 - d) Las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad y la Convención sobre los Derechos del Niño.

2. La OIT (Organización Internacional del Trabajo) es una institución especializada de:
 - a) La UNICEF.
 - b) La ONU.
 - c) La Organización de Estados Americanos.
 - d) La CEE.

3. Destacamos como Iniciativas comunitarias para el fomento del empleo:
 - a) LEADER.
 - b) URBAN.
 - c) INTERREG.
 - d) HORIZON.

4. El Iniciativa comunitaria EQUAL persigue:
 - a) La cooperación transfronteriza, transnacional e interregional destinada a fomentar un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible del conjunto del espacio comunitario.
 - b) El apoyo y la revitalización económica y social de las ciudades y de las periferias urbanas en crisis con vistas a promover un desarrollo urbano sostenible.
 - c) El desarrollo rural.
 - d) La lucha contra las discriminaciones y desigualdades de toda clase en relación con el mercado de trabajo.

5. A nivel Internacional las referencias más importantes las constituyen:
 - a) La Declaración Fundamental de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos de los hombres.
 - b) La Declaración Fundamental de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

- c) Las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad y la Convención sobre los Derechos del Niño.
 - d) El Consejo Económico y Social de Naciones Unidas y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
6. El Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF):
- a) Colabora con la formación de docentes, administradores educacionales y estimula la construcción de escuelas y la provisión de equipo necesario para su funcionamiento.
 - b) Promueve la protección, la supervivencia y el desarrollo de los niños, en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño.
 - c) Contribuye a la paz y la seguridad en el mundo mediante la educación, la ciencia, la cultura y las comunicaciones.
 - d) Promueve la atención primaria de la salud, alimentación y nutrición infantil.
7. El *entramado jurídico* Europeo sobre los servicios sociales es:
- a) Amplio y extenso, existiendo una gran número de acuerdos y pactos al respecto.
 - b) Con normas precisas en materia de empleo y acción social.
 - c) Deficitario, donde las únicas referencias a los servicios sociales son muy poco precisas y se hallan en las grandes declaraciones de principios.
 - d) Con normas generales en relación con los estados miembros.
8. La política social europea se dirige fundamentalmente:
- a) La discriminación entre los seres humanos y sus condiciones de vida, traducido en servicios sociales específicos.
 - b) A la Política social, de educación, de formación profesional y de juventud.
 - c) A la cooperación policial en la lucha contra la pobreza o de apoyo a los minusválidos.
 - d) Al mundo laboral y no se traduce en servicios sociales o prestaciones.
9. La construcción del *modelo social* europeo aparece gestado en distintas etapas:
- a) Tratado de la CECA, Acta Única Europea, Tratado de Roma y Tratado de la Unión Europea.
 - b) Tratado de la CECA, Acta Única Europea, Tratado de Maastrich y Tratado del Acero.
 - c) Acta Única Europea, Tratado de Roma, Tratado de la CECA y Tratado de Maastrich.
 - d) Acta Única Europea, Tratado de Roma, Tratado de Ámsterdam y Tratado del Carbón
10. El Parlamento Europeo es:
- a) El órgano de expresión democrática y de control político de las Comunidades Europeas, que participa también en el proceso legislativo.
 - b) El órgano de expresión democrática y de control político de las Comunidades Europeas, que no comparte con el Consejo el poder presupuestario.

- c) El órgano de expresión democrática y de control político de las Comunidades Europeas, pero no dispone del poder de derribar a la Comisión.
- d) Es la principal institución de adopción de decisiones de la UE.

SOLUCIONES A LOS EJERCICIOS DE AUTOEVALUACIÓN

1 a

2 b

3 d

4 d

5 b

6 b

7 c

8 d

9 a

10 a

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Administración: etimológicamente, proviene del latín *administratio, onis*, que a su vez, proviene de *ad* y *administrare* “servir”. Actividad de personas y/o grupos que actúan juntos, de manera organizada, coordinada y controlada, para alcanzar determinados fines o propósitos comunes, en cuanto al gobierno o gestión de intereses y bienes, que no es factible lograr individualmente.

Administración pública: la expresión “administración pública”, según la opinión generalizada y compartida por tratadistas de derecho administrativo, se utiliza con distintos significados y alcances: a) la administración pública como actividad equivalente a la de Gobierno; b) como acción diferente y subordinada a la del Gobierno que se ocupa de satisfacer las necesidades públicas; c) como conjunto de funciones que realiza la autoridad pública en la gestión y manejo de las cosas comunes; d) como una de las actividades funcionales del Estado, que propone realizar actos concretos para satisfacer necesidades colectivas.

Administración de servicios sociales: actividades y funciones que se realizan para determinar, organizar y poner en ejecución todas las acciones que tienen que ver con la realización de los objetivos de un programa o proyecto del Servicio Social.

Iniciativas Comunitarias: son instrumentos específicos de las políticas estructurales de la Comunidad que la Comisión propone a los Estados miembros, por iniciativa propia, con vistas a resolver problemas socio-económicos específicos, presentes en todo el territorio de la Unión.

Fondos Estructurales: son uno de los instrumentos financieros que tiene la Unión Europea para promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y apoyar la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales y la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo.

Manuales docentes de
TRABAJO SOCIAL

MÓDULO 5

Los Servicios Sociales en el marco estatal

PRESENTACIÓN

En este quinto módulo se aborda el marco competencial y normativo de los Servicios Sociales, los aspectos relacionados con los distintos niveles de la Administración Pública y sus respectivas competencias. Trata de dibujar y describir la estructura organizativa del sistema de servicios sociales en el marco Nacional.

A nivel del Estado Español se intenta ofrecer el mapa de la organización, tanto competencial como normativo de la Administración Central. Desde este marco estudiamos el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Por tanto, al finalizar este bloque temático los estudiantes deben conocer los siguientes contenidos: las instancias con competencias administrativas en materia de servicios sociales en el ámbito de la administración central así como el ordenamiento jurídico español en materia de servicios sociales.

OBJETIVOS

1. Conocer la naturaleza y la finalidad de los servicios sociales y de las instituciones que lo prestan, con referencia especial a los servicios sociales generales.
2. Conocer el marco competencial y normativo de los servicios sociales en el ámbito Nacional.

ESQUEMA DE LOS CONTENIDOS



EXPOSICIÓN DE LOS CONTENIDOS

1. ORGANIZACIÓN DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES

El Ministerio de Trabajo Social y Asuntos Sociales es el órgano de la Administración Central del Estado encargado de la propuesta y ejecución de las directrices generales del Gobierno sobre la política laboral, de empleo, seguridad social y asuntos sociales.

Tras la descentralización de competencias el Ministerio asume funciones generales de garantía de los principios de solidaridad e igualdad en el territorio español, cooperando cuando se precise con las Comunidades Autónomas, a fin de asegurar el equilibrio interterritorial.

La finalidad del Ministerio es consolidar el Estado de Bienestar desde políticas integrales tendentes a proteger diferentes colectivos que componen la sociedad a través de una red de servicios sociales, personales y comunitarios en colaboración con las Comunidades Autónomas, los Ayuntamientos y las Organizaciones no Gubernamentales.

El Ministerio se estructura en torno a los siguientes órganos:

- Secretaría de Estado de la Seguridad Social.
- Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.
- Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad.
- Subsecretaría de Trabajo y Asuntos Sociales.

- Secretaría General de Empleo.
- Secretaría General de Políticas de Igualdad.

Además de los Departamentos mencionados, como órgano de asesoramiento, apoyo y asistencia inmediata al Ministro existe un Gabinete. Dependiendo del Ministro nos encontramos el Real Patronato sobre Discapacidad, el Consejo de la Juventud de España y el Instituto de la Juventud. A continuación se ofrece con más detalle la organización de los departamentos del Ministerio así como sus funciones.



Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

1.1. Secretaría de Estado de la Seguridad Social

Establece el control de aquellas entidades gestoras de la Seguridad Social así como la tesorería de la propia Seguridad Social. De entre sus funciones se distinguen:

- La dirección y tutela de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, adscritas al departamento, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros ministerios y a otras unidades del departamento.
- El impulso y la dirección de la ordenación jurídica del sistema de la Seguridad Social.
- La dirección y coordinación de la gestión de los recursos financieros y gastos de la Seguridad Social.

- La planificación y tutela de la gestión ejercida por las entidades colaboradoras de la Seguridad Social.
- Cualquier otra competencia que, legal o reglamentariamente, le esté establecida.

Como **órganos adscritos** a esta secretaría nos encontramos:

- La Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social que desarrolla principalmente funciones económico-financieras de la Seguridad Social, llevando a cabo su planificación y realizando los estudios económico-financieros y demográficos requeridos.
- La Intervención General de la Seguridad Social que desarrolla la parte interventiva y ejecutiva de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social.
- El Instituto Nacional de la Seguridad Social: órgano creado dentro del Ministerio para gestionar y administrar las prestaciones contributivas de la Seguridad Social interviniendo en la ordenación y asistencia jurídica, en la gestión económica y presupuestaria, en la gestión de prestaciones y estudios económicos así como en la gestión de prestaciones económicas y sociales del síndrome tóxico; Intervención Central.
- El Instituto Social de la Marina, encargado de todas las prestaciones contributivas y no contributivas de la Seguridad Social relacionadas con los trabajadores del mar y sus familiares, interviniendo en la acción social marítima y en la administración y el análisis presupuestario.



Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

- La Tesorería General de la Seguridad Social: estratégicamente es un organismo autónomo. Administra, gestiona y controla todo lo relativo a las cotizaciones, afiliaciones y obligaciones económicas de la Seguridad Social.

1.2. Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración

A través de esta secretaría se Desarrolla la política del Gobierno en materia de extranjería e inmigración.

Como **órganos adscritos** a esta secretaría nos encontramos:

- La Dirección General de Inmigración.
- La Dirección General de Integración de los Inmigrantes.
- La Dirección General de Emigración.



Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

SECRETARÍA DE ESTADO DE INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN	
Dirección General de Inmigración	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Elaboración de proyectos normativos y realización de informes en las materias que afecten a la inmigración. ♦ Elaboración de instrucciones en materia de inmigración dirigidas a los órganos periféricos de la Administración General del Estado. ♦ Coordinación de criterios de actuación en materia de inmigración con otros departamentos ministeriales. ♦ Determinación, en colaboración con el Ministerio del Interior de los requisitos y el procedimiento a seguir a efectos de ingreso y salida de un extranjero en un centro de migraciones. ♦ Coordinación de la participación de la Secretaría de Estado en el seno de la Unión Europea, así como en otros foros y organismos internacionales implicados en dicha materia. ♦ Programación, ordenación y coordinación con otros centros directivos para la determinación del contingente anual de trabajadores extranjeros y de sus normas de desarrollo. ♦ Coordinación, canalización y gestión de las ofertas de empleo y autorizaciones de trabajo para la contratación de trabajadores extranjeros en sus países de origen. ♦ Elaboración y distribución de la información adecuada que facilite el conocimiento de los procedimientos de inmigración por el ciudadano. ♦ Diseño de los contenidos de los planes de formación de los funcionarios responsables de la gestión de la inmigración.

SECRETARÍA DE ESTADO DE INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN	
Dirección General de Integración de los inmigrantes	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Desarrollo, mantenimiento y gestión del sistema de acogida integral, promoción e integración para inmigrantes, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, personas acogidas al régimen de protección temporal y otros estatutos de protección subsidiaria. ♦ Gestión de las subvenciones destinadas a los programas para la promoción laboral, social, cívica y cultural de los colectivos a los que se refiere el párrafo anterior, en colaboración con otros departamentos ministeriales y Administraciones públicas, así como con entidades privadas. ♦ Gestión, control y seguimiento de los centros de migraciones, así como de los programas que se ejecuten en estos. ♦ Gestión, control y seguimiento de plazas concertadas, de programas de apoyo al contingente de trabajadores de origen extranjero y de programas de retorno asistido. ♦ Elaboración de informes sobre normas y proyectos de ámbito nacional, comunitario europeo e internacional con incidencia en su ámbito competencial.

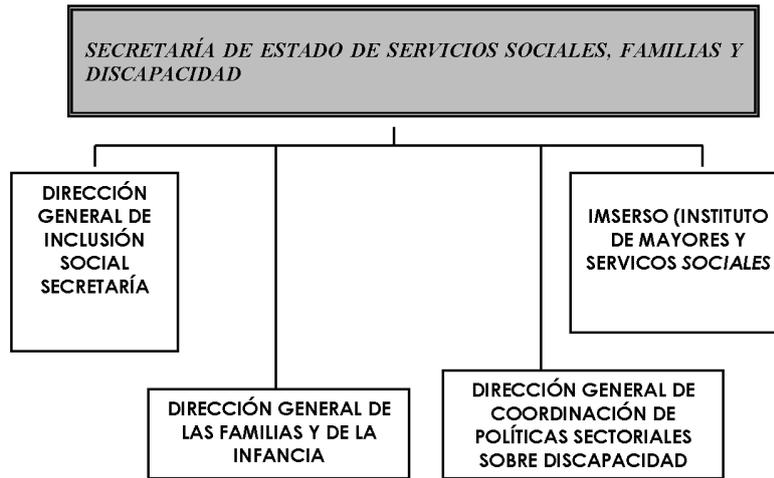
SECRETARÍA DE ESTADO DE INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN	
Dirección General de Emigración	<ul style="list-style-type: none"> ♦ La elaboración de proyectos normativos y realización de informes en las materias que afecten a la emigración. ♦ La participación en organismos internacionales en materias relativas a la emigración. ♦ La realización de las tareas correspondientes a la secretaría del Consejo General de la Emigración. ♦ La gestión de las pensiones asistenciales por ancianidad para los emigrantes españoles y retornados. ♦ El apoyo y promoción educativa, cultural y laboral de los españoles emigrantes en el extranjero, en colaboración con otras Administraciones y organismos. ♦ La programación, impulso y gestión de las actuaciones de asistencia a los trabajadores españoles que residen en el extranjero, así como a los familiares a su cargo. ♦ La organización y asistencia de las campañas de empleo temporal, de temporada y de emigración cualificada.

1.3. Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad

Se encarga de la dirección, planificación, coordinación y evaluación de los Servicios Sociales, fomento de la cooperación con las organizaciones no gubernamentales e impulso del voluntariado social, desarrolla aquellas políticas sociales encaminadas a la protección de la familia y promoción de las familias y la infancia y coordina las políticas sectoriales sobre discapacidad. Desempeñando las funciones de Secretario General del Real Patronato sobre Discapacidad.

Como **órganos adscritos** a esta secretaría nos encontramos:

- La Dirección General de Inclusión Social.
- La Dirección General de las Familias y de la Infancia.
- La Dirección General de coordinación de políticas Sectoriales sobre discapacidad.
- El IMSERSO (Instituto de Mayores y Servicios Sociales).



Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

SECRETARÍA DE ESTADO DE SERVICIOS SOCIALES, FAMILIAS Y DISCAPACIDAD	
Dirección General de Inclusión Social	<ul style="list-style-type: none"> • El análisis, la elaboración, la coordinación y el seguimiento de los programas de actuación en materia de servicios sociales y bienestar social, en el marco de las competencias estatales y de la cooperación con las comunidades autónomas. • El impulso de políticas públicas para la promoción y mejora de las condiciones de vida de las gitanas y gitanos españoles y otras razas y etnias minoritarias en el territorio nacional. • La gestión del Sistema de información de usuarios de servicios sociales, los estudios y la formación de profesionales de servicios sociales de atención primaria. • El fomento de la cooperación con las organizaciones no gubernamentales en los ámbitos relativos a programas de servicios sociales y bienestar social. • La gestión, seguimiento y revisión de las cuentas justificativas de convocatorias de subvenciones con cargo al porcentaje del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, destinado a fines sociales, y de régimen general de acción social, en el ámbito de las competencias de la Administración General del Estado. • El impulso y desarrollo de la movilización y del voluntariado social.
Dirección General de las familias y de la infancia	<ul style="list-style-type: none"> • El impulso, análisis, elaboración, coordinación y el seguimiento de los programas de actuación en materia de protección y promoción de las familias y la infancia, y de prevención de las situaciones de dificultad o conflicto social de estos colectivos. • El fomento de la cooperación con las organizaciones no gubernamentales en los ámbitos relativos a programas de familia e infancia. • La cooperación con entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales, en materia de adopción internacional. • El impulso y gestión, en su caso, e órganos colegiados para el análisis, debate y propuestas en materia de familias e infancia. • El análisis de la normativa relativa a la protección y promoción de las familias y la infancia y, en su caso, la formulación de las propuestas correspondientes. • Las relaciones con organismos extranjeros e internacionales y la colaboración técnica en los programas de cooperación internacional relativos a familias e infancia.

SECRETARÍA DE ESTADO DE SERVICIOS SOCIALES, FAMILIAS Y DISCAPACIDAD	
Dirección General de coordinación de políticas sectoriales sobre discapacidad	<ul style="list-style-type: none"> ♦ El impulso de políticas sectoriales sobre discapacidad y su coordinación interministerial, así como entre la Administración General del estado y la de las comunidades autónomas y las corporaciones locales. ♦ La propuesta de normativa básica en las materias de su competencia. ♦ La planificación, el diseño y la ordenación de los programas y planes de ámbito estatal en materia de discapacidad y su coordinación con las comunidades autónomas. ♦ La gestión y evaluación de los planes y programas de ámbito estatal en cooperación con otros ministerios, comunidades autónomas y corporaciones locales. ♦ El fomento de la cooperación con las organizaciones y entidades que agrupan a las personas con discapacidad y sus familias. ♦ La coordinación y seguimiento de los distintos órganos consultivos y de planificación en materia de discapacidad. ♦ El ejercicio de la tutela del Estado respecto de las entidades asistenciales y sobre discapacidad ajenas a la Administración. ♦ El desempeño del protectorado del Gobierno sobre fundaciones benéfico-asistenciales y sobre discapacidad. ♦ Las relaciones con organismos extranjeros e internacionales y la coordinación técnica de los programas de cooperación internacional relativos a la discapacidad, sin perjuicio de las competencias de la Secretaría General Técnica al respecto.

EL IMSERSO (INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES)

Es una entidad gestora de la Seguridad Social, adscrita al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, posee personalidad jurídica propia y se encarga de la gestión de los Servicios Sociales desde su nivel central. Si bien la gran mayoría de las competencias se encuentran transferidas a las Comunidades Autónomas y en su aplicación a las entidades locales, el IMSERSO sigue desempeñando importantes labores de coordinación y gestión de servicios, así como la distribución de las prestaciones complementarias del Sistema de Seguridad Social.

La Dirección General del Instituto asumirá las competencias de planificación, dirección, control e inspección de sus actividades para el cumplimiento de sus fines. En el año 2004 el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales pasa a denominarse Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO).

En cumplimiento de lo dispuesto por el Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio, se encomienda al IMSERSO las competencias del Estado en materia de personas mayores y de personas en situación de dependencia, además de confirmar sus atribuciones de impulso y fortalecimiento del sistema de Servicios Sociales.

Tres rasgos definen la actual identidad del Instituto:

- Es Administración General del Estado y en tanto tal le corresponde impulsar y garantizar la equidad interterritorial en el acceso a los servicios sociales para personas mayores y personas en situación de dependencia.
- Es también una entidad gestora de la Seguridad Social a la que le corresponde gestionar servicios y prestaciones complementarias del sistema de la Seguridad Social.
- Es una institución de Servicios Sociales con atribuciones y responsabilidades específicas de impulso y fortalecimiento del Sistema de Servicios Sociales.

1.4. Subsecretaría de Trabajo y Asuntos Sociales

Órgano cuyas funciones son básicamente técnicas (gestión, coordinación, supervisión, organización, etc.) e informáticas en lo relacionado a la acción social, al trabajo y seguridad social. Este cometido lo realiza a través de sus **organismos dependientes**:

- La *Secretaría General Técnica* encargada de hacer circular toda la información de lo que hace el Ministerio exterior e interiormente, así como de los archivos y publicaciones que se realicen por el mismo.
- La *Dirección General de la Inspección del Trabajo y Seguridad Social* encargada de toda la documentación y del sistema informativo relacionado con el sistema de inspección de trabajo y seguridad social.

1.5. Secretaría General de Empleo

Se encarga de elaborar, dirigir y ejecutar las políticas que regulen y ordenen las condiciones del empleo, protección del desempleado, fomento de empleo y la formación profesional dentro de las competencias de la Administración General de Estado. Por otro lado, se encarga de establecer los convenios y acuerdos internacionales con países europeos en materia de empleo; es decir, gestión y tramitación del Fondo Social Europeo.

Las funciones anteriormente mencionadas son llevadas a cabo a través de las **direcciones generales dependientes** de esa secretaría:

- La *Dirección General de Trabajo* que establece las líneas y la ordenación de las relaciones laborales tanto individuales como colectivas y la normativa necesaria.
- La *Dirección General de la Economía Social del Trabajo Autónomo y del Fondo Social Europeo*, encargada de potenciar aquellas medidas que generen puestos de trabajo a través de la inversión en la economía social: subvenciones de empresas, coordinación con otros departamentos y ministerios afines para crear nuevos puestos de trabajo y nuevas ideas para el empleo.
- El *Servicio Público de Empleo Estatal* encargado de cualquier acción conducente a una política activa orientada al pleno empleo, desde la organización de los servicios de empleo, la ayuda y asesoramiento a los trabajadores, la gestión de las prestaciones por desempleo, así como servicios que considere convenientes con la Tesorería General de la Seguridad Social o con cualquiera de las Administraciones Públicas.

1.6. Secretaría General de Políticas de Igualdad

FUNCIONES

Esta secretaría de nueva creación tiene como cometido el impulso de las políticas de igualdad de oportunidades para promover y consolidar la presencia de las mujeres en todos los ámbitos, tanto públicos como privados.

Como **órganos adscritos**, nos encontramos:

- Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia de la Mujer.
- Instituto de la Mujer.

SECRETARÍA GENERAL DE POLÍTICAS DE IGUALDAD	
Delegación contra la Violencia de la Mujer	<ul style="list-style-type: none"> ♦ El diseño, elaboración y seguimiento de los planes de acción contra las diversas formas de violencia de género que, desde la Administración General del Estado, se realicen con la finalidad de planificar de forma eficiente y eficaz cuantas medidas y actuaciones se pongan en marcha en este ámbito. ♦ Impulsar y desarrollar las medidas de sensibilización ciudadana, a través de la elaboración y puesta en marcha de un plan nacional de sensibilización y prevención de la violencia de género. ♦ Favorecer la aplicación del principio de transversalidad de las medidas destinadas a luchar contra las distintas formas de violencia y discriminación de género. ♦ Fomentar la formación y especialización de los colectivos profesionales que intervienen en el proceso de información, atención y protección a las víctimas para que adquieran las capacidades necesarias para la detección, asistencia y recuperación integral de las víctimas de la violencia de género. ♦ Desarrollar las labores de asesoramiento, de coordinación y de colaboración institucional, en el seno de la Administración General del Estado, en materia de violencia de género. ♦ Colaborar con las Administraciones Públicas educativas en la implantación de los valores y objetivos que se contienen en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género. ♦ Elaborar planes de colaboración y sus respectivos protocolos de actuación que garanticen la ordenación de las actuaciones y procedimientos de prevención, asistencia y persecución de los actos de violencia de género. ♦ Colaborar con las comunidades autónomas y con las entidades locales para elaborar un diagnóstico conjunto y real sobre el impacto de la violencia de género, así como una valoración de las necesidades, recursos y servicios necesarios para desarrollar una asistencia social integral a las víctimas de la violencia de género. ♦ Promover la colaboración y participación de las entidades, asociaciones y organizaciones que desde la sociedad civil, actúan contra la violencia de género a la hora de programar y poner en práctica mecanismos y actuaciones tendentes a erradicar este fenómeno.
Instituto de la Mujer	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Estudiar la situación de la mujer española en los campos: legal, educativo, cultural, sanitario y sociocultural. ♦ Recopilar información y documentación relativa a la mujer, así como la creación de un banco de datos actualizado que sirva de base para el desarrollo de las funciones y competencias del Instituto. ♦ Elaborar informes e impulsar medidas que contribuyan a eliminar las discriminaciones existentes respecto a la mujer en la sociedad. ♦ Coordinar los trabajos que han de desarrollar los diferentes ministerios y demás organismos específicamente relacionados con la mujer. ♦ Administrar los recursos de todo orden que le sean asignados para el cumplimiento de sus fines. ♦ Establecer relaciones con las organizaciones no gubernamentales de ámbito estatal y procurar la vinculación del Instituto a los organismos internacionales respectivos, de acuerdo con el Ministerio de Asuntos Exteriores. ♦ Fomentar las relaciones con organismos internacionales dedicados a las materias afines y de interés del Instituto, de acuerdo con el Ministerio de Asuntos Exteriores. ♦ Establecer relaciones con las instituciones de análoga naturaleza y similares de las Comunidades Autónomas y de la Administración Local, en especial a través de la Conferencia Sectorial y demás órganos de cooperación existentes en éste ámbito material. ♦ Fomentar la prestación de servicios en favor de la mujer y, en particular, los dirigidos a aquéllas que tengan una especial necesidad de ayuda.

ACTIVIDADES

1. Realiza un esquema de la estructura del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales poniendo especial interés en la secretaría específica.

BIBLIOGRAFÍA

- Alemán Bracho, C. (1991). *El Sistema Público de Servicios Sociales en España*. Granada: Impredisur.
- Alemán Bracho, C. y Fernández T. (2004). *Introducción a los Servicios Sociales*. Madrid: UNED.
- Alemán Bracho, C. y Garcés, J. (Dir.), (1996). *Administración social. Servicios de bienestar social*. Madrid: Siglo XXI.
- Alemán Bracho, C. y Garcés, J. (Dir.) (1997). *Política Social*. Madrid: Mcraw-Hill.
- Alemán Bracho, C. y García Serrano, M. (1999). *Fundamentos de bienestar social*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Casado D. y Guillén E. (2001). *Manual de Servicios Sociales*. Madrid: CCS.
- Garcés Ferrer, J. (Coord.) (1996). *Sistema Político y Administrativo de los Servicios Sociales*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Garcés Ferrer, J. y Martínez Roman, M^a A. (1996). *Bienestar Social y Necesidades Especiales*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Gobierno de Canarias (1998). *Plan General de Servicios Sociales de Canarias*, Viceconsejería de Empleo y Asuntos Sociales.
- González Bueno, M. A. y Pérez Rodríguez, M. C. (2000). *Los servicios Sociales en la Comunidad Autónoma Canaria*, en Gutiérrez, A. y Garcés, J. (Coord.), *Los Servicios Sociales en las Comunidades y Ciudades Autónomas*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Gutiérrez Resa, A. y Garcés Ferrer, J. (Coords.) (2000). *Los Servicios Sociales en las Comunidades y Ciudades Autónomas*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- López Hidalgo, J. (1992). *Los Servicios Sociales*. Madrid: Narcea.
- Ministerio de Asuntos Sociales (1994). *Servicios Sociales Leyes Autonómicas*. Madrid: Centro de Publicaciones.
- <http://www.mtas.es> Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

EJERCICIOS DE AUTOEVALUACIÓN

1. El Ministerio de Trabajo Social y Asuntos Sociales es:
 - a) El encargado de la propuesta y ejecución de las directrices generales del Gobierno sobre la política laboral, de empleo, seguridad social y asuntos sociales.
 - b) El encargado de la propuesta y ejecución de las directrices generales del Gobierno sobre la política laboral, seguridad social y asuntos sociales.
 - c) El encargado de la propuesta y ejecución de las directrices generales del Gobierno sobre la política asuntos sociales.
 - d) El encargado de la propuesta y ejecución de las directrices generales del Gobierno sobre Acción social, seguridad laboral e higiene en el trabajo

2. Depende del Ministerio:
 - a) Secretaría de Estado de Asuntos Sociales y Protección menor.
 - b) Secretaría de Empleo.
 - c) Secretaría de mujer y discriminación por razón de sexo.
 - d) La Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

3. Como órganos adscritos a la secretaría de Inmigración y emigración nos encontramos:
 - a) La Dirección General de Inmigración.
 - b) El Instituto Nacional de la Seguridad Social e inmigración.
 - c) La Dirección General de Inclusión Social.
 - d) La Dirección General de coordinación de políticas Sectoriales sobre inmigración.

4. Son funciones de la Dirección General de las Familias y de la Infancia:
 - a) El análisis, la elaboración, la coordinación y el seguimiento de los programas de actuación en materia de servicios sociales y bienestar social, en el marco de las competencias estatales y de la cooperación con las comunidades autónomas.
 - b) La gestión del Sistema de información de usuarios de servicios sociales, los estudios y la formación de profesionales de servicios sociales de atención primaria.
 - c) Las relaciones con organismos extranjeros e internacionales y la coordinación técnica de los programas de cooperación internacional relativos a la discapacidad, sin perjuicio de las competencias de la Secretaría General Técnica al respecto.
 - d) El impulso, análisis, elaboración, coordinación y el seguimiento de los programas de actuación en materia de protección y promoción de las familias y la infancia, y de prevención de las situaciones de dificultad o conflicto social de estos colectivos.

5. Aunque el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales es el organismo cúspide en el organigrama de los Servicios Sociales:
 - a) Su finalidad no es el desarrollo de políticas integrales a distintos colectivos de cara a mejorar su bienestar.

- b) Asume funciones generales de garantía de los principios de solidaridad e igualdad en el territorio español.
- c) Cooperera cuando se precise con otros ministerios, a fin de asegurar el equilibrio interterritorial.
- d) Colabora con las Organizaciones no Gubernamentales en la financiación económica de sus programas.

6. EL IMSERSO (Instituto de Mayores y Servicios Sociales) es:

- a) Una entidad gestora de los Servicios Sociales, adscrita al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, sin personalidad jurídica propia y se encarga de la gestión de los Servicios Sociales desde su nivel central.
- b) Una entidad gestora de los Servicios Sociales que posee importantes labores de coordinación y gestión de servicios, así como la distribución de las prestaciones complementarias del Sistema de Seguridad Social.
- c) Una entidad gestora de los Servicios Sociales encargada de los planes sectoriales.
- d) Una entidad gestora de la Seguridad Social, adscrita al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, con personalidad jurídica propia y se encarga de la gestión de los Servicios Sociales desde su nivel central.

7. La Subsecretaría de Trabajo y Asuntos Sociales tiene como organismos dependientes los siguientes:

- a) La Dirección General de la Inspección del Trabajo y Seguridad Social .
- b) La Dirección General de Trabajo.
- c) La Dirección General de la Economía Social del Trabajo Autónomo y del Fondo Social Europeo.
- d) El Servicio Público de Empleo Estatal.

8. El Instituto Canario de la Mujer tiene la finalidad estratégica de:

- a) Impulsar y desarrollar las medidas de sensibilización ciudadana, a través de la elaboración y puesta en marcha de un plan nacional de sensibilización y prevención de la violencia de género.
- b) Desarrollar las labores de asesoramiento, de coordinación y de colaboración institucional, en el seno de la Administración General del Estado, en materia de violencia de género.
- c) El fomento de la cooperación con las organizaciones y entidades que agrupan a las mujeres.
- d) La coordinación y seguimiento de los distintos órganos consultivos y de planificación en materia de mujer.

9. El Instituto Social de la Marina es el organismo:

- a) Que desarrolla principalmente funciones económico-financieras de la Seguridad Social, llevando a cabo su planificación y realizando los estudios económico-financieros y demográficos requeridos de los trabajadores del mar.
- b) Que desarrolla la parte interventiva y ejecutiva de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social. Social y de Contabilidad de los trabajadores del mar.

- c) Encargado de todas las prestaciones contributivas y no contributivas de la Seguridad Social relacionadas con los trabajadores del mar y sus familiares.
- d) Creado dentro del Ministerio para gestionar y administrar las prestaciones contributivas de los trabajadores del mar.

10. El Instituto Canario de la Mujer tiene la finalidad estratégica de:

- a) Impulsar y desarrollar las medidas de sensibilización ciudadana, a través de la elaboración y puesta en marcha de un plan nacional de sensibilización y prevención de la violencia de género.
- b) Desarrollar las labores de asesoramiento, de coordinación y de colaboración institucional, en el seno de la Administración Local, en materia de violencia de género.
- c) La coordinación y seguimiento de los distintas asociaciones y fundaciones en materia de mujer.
- d) La organización y asistencia de las campañas contra la violencia de género.

SOLUCIONES A LOS EJERCICIOS DE AUTOEVALUACIÓN

1 a

2 d

3 a

4 d

5 b

6 d

7 a

8 a

9 c

10 a

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Administración: etimológicamente, proviene del latín *administratio, onis*, que a su vez, proviene de *ad* y *administrare* “servir”. Actividad de personas y/o grupos que actúan juntos, de manera organizada, coordinada y controlada, para alcanzar determinados fines o propósitos comunes, en cuanto al gobierno o gestión de intereses y bienes, que no es factible lograr individualmente.

Administración pública: la expresión “administración pública”, según la opinión generalizada y compartida por tratadistas de derecho administrativo, se utiliza con distintos significados y alcances: a) la administración pública como actividad equivalente a la de Gobierno; b) como acción diferente y subordinada a la del Gobierno que se ocupa de satisfacer las necesidades públicas; c) como conjunto de funciones que realiza la autoridad pública en la gestión y manejo de las cosas comunes; d) como una de las actividades funcionales del Estado, que propone realizar actos concretos para satisfacer necesidades colectivas.

Administración de servicios sociales: actividades y funciones que se realizan para determinar, organizar y poner en ejecución todas las acciones que tienen que ver con la realización de los objetivos de un programa o proyecto del Servicio Social.

Manuales docentes de
TRABAJO SOCIAL

MÓDULO 6

Los Servicios Sociales en la Administración Autonómica y Local

PRESENTACIÓN

En este sexto módulo se aborda el marco competencial y normativo de los Servicios Sociales en el marco Autonómico y Local, que trata de dibujar y describir la estructura organizativa del sistema de servicios sociales en el marco de la Comunidad Autónoma Canaria en general y del insular en particular, haciendo hincapié en la entidad Local como marco más cercano al ciudadano.

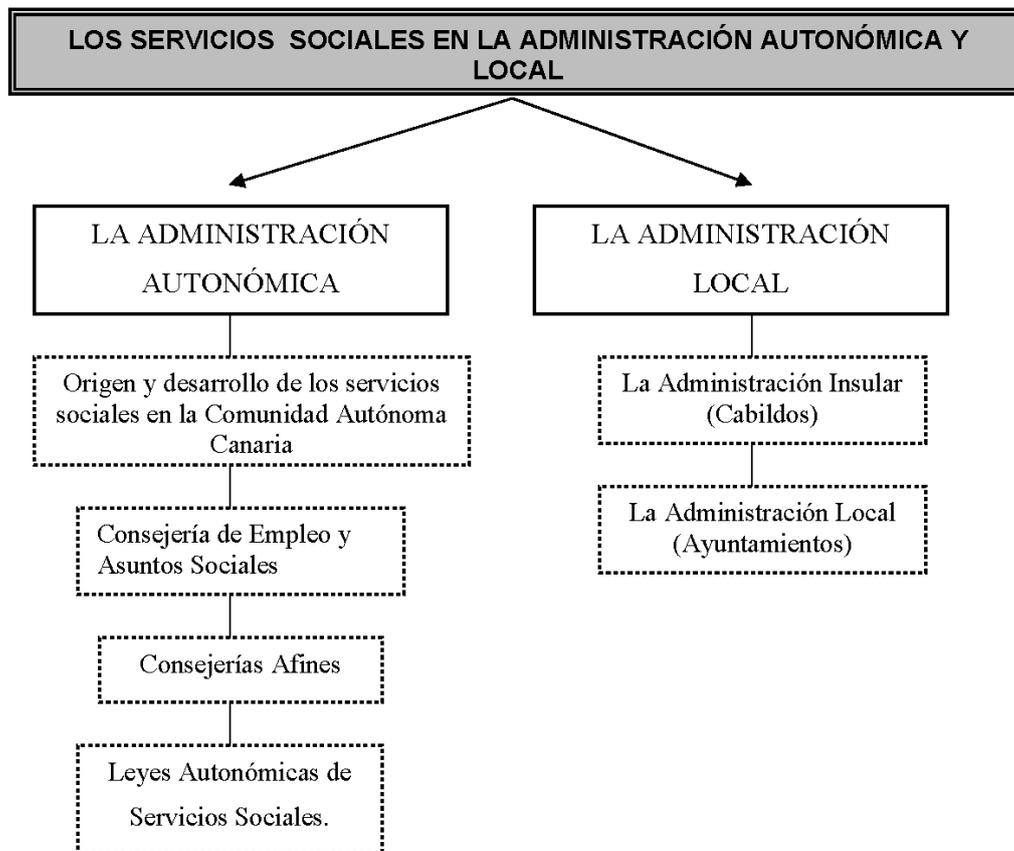
Se intenta ofrecer el mapa de la organización, tanto competencial como normativo, de la Administración Autonómica, Insular y Local. Desde este marco estudiamos la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales, los principios en los que se inspiran las leyes autonómicas de servicios sociales; La Ley Canaria de Servicios Sociales, la organización de los Servicios Sociales desde la descentralización a los Cabildos y las competencias que otorga la Ley de Bases de Régimen Local al municipio en materia de servicios sociales.

La finalidad de este módulo es que el alumno conozca la naturaleza y la finalidad de los servicios sociales desde el marco de las autonomías haciendo especial hincapié en la importancia de este nivel para los servicios sociales. En segundo lugar trasladamos esta estructura a nuestra comunidad Autónoma para dar a conocer la organización, estructura y los principios básicos del modelo actual de servicios sociales en la Comunidad Autónoma Canaria.

OBJETIVOS

1. Conocer la naturaleza y la finalidad de los servicios sociales y de las instituciones que lo prestan, con referencia especial a los Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma Canaria.
2. Conocer la organización y los principios básicos del modelo actual de servicios sociales en la Comunidad Autónoma Canaria.

ESQUEMA DE LOS CONTENIDOS



EXPOSICIÓN DE LOS CONTENIDOS

1. LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

España se constituye en un Estado Autonómico, en el que existe un solo Estado políticamente descentralizado, conformando un Estado unitario complejo, en cuanto integrado por una pluralidad de organizaciones territoriales autónomas¹. Así, se compaginan el principio de unidad (no existe otra fuente ni origen del poder que la soberanía nacional) y el de autonomía. Respecto a este último, la Constitución de 1978 diferencia dos modalidades: Una circunscrita al ámbito administrativo que se predica de municipios y provincias, y otra identificada con el autogobierno, que se concede a las nacionalidades y regiones.

Fernández Segado (1992) recoge dos principios vinculados a la mencionada organización territorial del Estado:

1 El artículo 137 de la Constitución establece que “el Estado se organiza territorialmente en Municipios, en Provincias y en Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.

- El principio de igualdad, que conlleva no la uniformidad sino la prohibición de toda discriminación, manifestado como: a) la igualdad jurídica entre todas las comunidades autónomas, reconocida por vía negativa (se opone a que las diferencias entre Estatutos de Autonomía puedan entrañar privilegios económicos o sociales Art. 138.2) o positiva (a través de la facultad del Parlamento de dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las comunidades autónomas Art. 150.3); y b) la no discriminación de los ciudadanos españoles en ninguna parte del territorio nacional (Art. 139.1). Alemán Bracho (1991) añade la referencia al Art. 149.1.1 que establece como competencia exclusiva del Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.
- El principio de solidaridad (Art. 2) como criterio que engarza la autonomía de las nacionalidades y regiones con la unidad del Estado en que se integran. El Art. 138.1 recoge el significado de este principio el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español. Equilibrio que se intenta conseguir a través de la constitución de un Fondo de Compensación Interterritorial (Art. 158.2).

La Constitución en su Título VIII plantea la estructuración del Estado en Comunidades Autónomas (si bien el Art. 2 ya reconoce el derecho a la autonomía). El artículo 148 recoge las competencias que pueden asumir dichas comunidades y el artículo 149 enumera las competencias exclusivas del Estado. Sin embargo, el texto constitucional no expresa explícitamente qué estructura debe asumir las competencias en materia de servicios sociales puesto que dicha materia no figura en ninguna de las dos listas mencionadas.

Ahora bien, el artículo 148.1.20 establece como competencia Autonómica la asistencia social, aunque en la práctica se ha efectuado una lectura amplia de la Constitución de tal forma que desde la asistencia social se llega a los servicios sociales e incluso el Bienestar Social, dentro del marco de la Comunidad Autónoma lo que ha llevado a realizar un traspaso de competencias a las autonomías equiparando ambos términos, y ha conducido a que en las leyes de servicios sociales se asuma tal analogía.

Corresponde a las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias referidas a asistencia social, la potestad legislativa y reglamentaria, así como la función ejecutiva, constituyéndose la Comunidad Autónoma como el ámbito propio de acción de los servicios sociales, tanto al nivel de planificación regional, gestión de centros especializados, prestación de asistencia técnica a corporaciones locales, como de coordinación y supervisión en el ámbito de su territorio. Martínez Román, Mira Perceval y Redero Bellido (1996).

Todas las Comunidades Autónomas optaron por la competencia exclusiva en la materia de asistencia social que le brindaba la Constitución; esto supuso la descentralización política de los servicios sociales. Entre sus ventajas destaca el acercamiento de las decisiones a las necesidades. Entre los inconvenientes, la práctica imposibilidad de hacer efectivo el principio de igualdad que proclama la Constitución, pues no existe la garantía mínima de cobertura de servicios sociales por parte del Estado a todas las Comunidades Autónomas.

A lo largo de la década de los años 80 se desarrollará el proceso de transferencias en materia de servicios sociales a las comunidades autónomas. Durante ese proceso, la estructuración del sistema de protección social que nos ocupa, y de las administraciones autonómicas encargadas del mismo, tuvo un crecimiento desequilibrado, que afectó a los derechos de los ciudadanos, produciendo desigualdades.

En la Comunidad Autónoma de Canarias, en el ejercicio de sus competencias, asumió la gestión de diversos organismos de la Administración Central, en un proceso de transferencias que se produjo en su mayor parte entre los años 1982 y 1985 (Real Decreto 251/1982, de 15 de enero Real Decreto 1947/1984, de 26 de septiembre y Real Decreto. 1935/1985, de 23 de enero) al tiempo que creó nuevas estructuras, centros y servicios propios o en colaboración con Cabildos, Ayuntamientos y entes privados, configurando así la actual red pública de Servicios Sociales de Canarias.

1.1. Origen y desarrollo de los Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma Canaria

Iniciada la **década de los 70**, se produce una demanda por parte de asociaciones profesionales como de ciudadanos de una forma de entender la Acción Social que se encuentre más orientada hacia lo que en Europa se denomina en ese momento Estado de Bienestar. Esta inquietud en los ciudadanos y profesionales favorece que antes de aprobarse la Constitución Española en 1978, se inicie un cambio en la configuración de los servicios de la época política anterior.

En estos años de transición a la democracia, destacan en Canarias unas características semejantes a las del resto del territorio, con algunas diferencias debido a su especificidad insular y administrativa:

- Las Delegaciones provinciales reproducen las medidas sociales por medio de sus organismos en las ciudades de Santa Cruz de Tenerife y de Las Palmas de Gran Canaria; manteniéndose la centralización de los servicios.
- Los Gobiernos Civiles gestionan la Beneficencia y la Asistencia Social.
- La Administración Local: los Cabildos Insulares, eran responsables de la atención sanitaria en los Hospitales, de la atención social en residencias para ancianos y menores, ayudas económicas para actuaciones de especial necesidad; también se presta atención psiquiátrica a través de las Mancomunidades de Cabildos; los Ayuntamientos son responsables de atención médico-farmacéutica domiciliaria, ayudas para los asilos y ancianos y ayudas escolares.

Esta es la situación en el momento de aprobarse la Constitución. A partir de 1978 comienza el proceso de transferencia a las Comunidades Autónomas, en materia de Asistencia Social y Beneficencia, acompañado de principios de acción que superan la graciabilidad, la discrecionalidad y el voluntarismo propios de los sistemas benéficos y asistenciales.

La **etapa 1975-1987** se caracteriza por la asunción de competencias en materia de Servicios Sociales. Se plantean, en este momento, cinco grandes retos que marcarán la evolución histórica institucional en la Comunidad Autónoma Canaria:

- *Organización Administrativa, preparación técnica y asunción de transferencias*: Para ello se crea la Dirección General de Bienestar Social (1983), dependiente de la Consejería de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social; que agrupa las funciones y servicios transferidos siendo aún muy limitadas sus competencias: servicios en materia de guardería y fundaciones asistenciales, organización de centros de atención a la infancia y adolescencia en materia de protección a la mujer. Destaca la iniciativa de crear la Comisión de Bienestar Social (1983) como órgano que favorece la coordinación de las distintas consejerías del gobierno para posibilitar un tratamiento integral de los problemas.

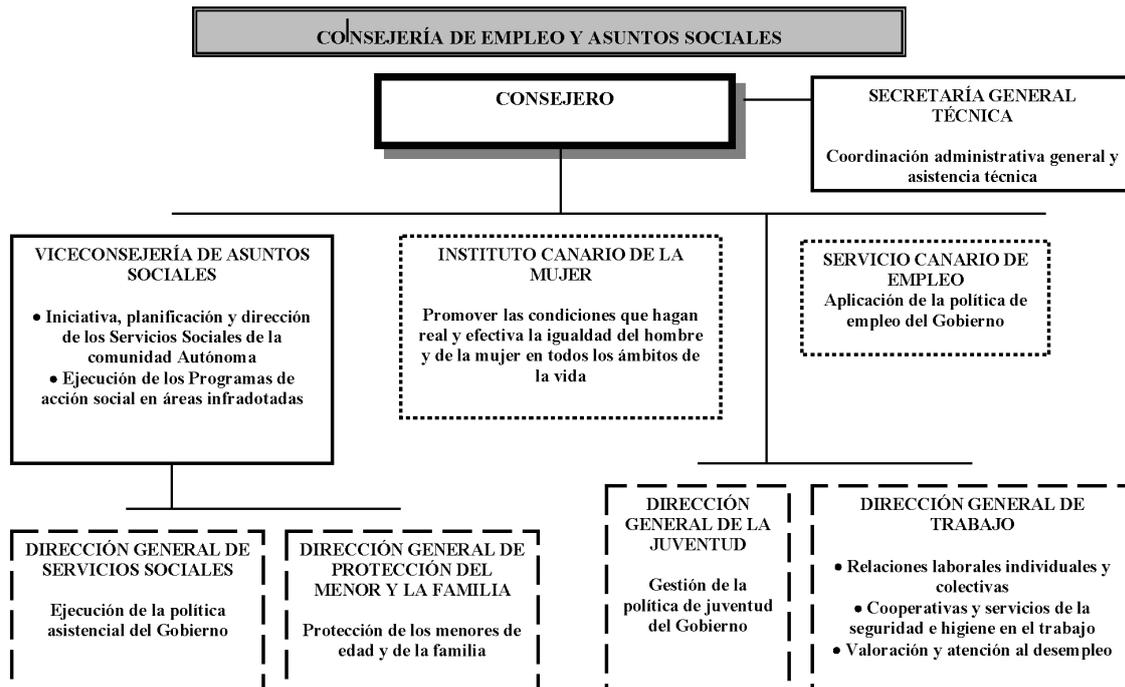
- *Planificación y dotación de infraestructuras:* se realiza un esfuerzo de inversión para atender programas urgentes que permitan a la Dirección General de Bienestar Social disponer de recursos para la dotación de estructuras: construcción de centros de tercera edad, comunidades terapéuticas, centros de día para minusválidos, etc.; por primera vez, se ponen en marcha en las islas ocho centros pilotos de Servicios Sociales pioneros del desarrollo posterior en el ámbito municipal. La atención inmediata se continúa regulando a través de las convocatorias de ayudas individuales periódicas y no periódicas para grupos específicos.
- *Inicio del proceso de transferencias a los Ayuntamientos y Cabildos:* este proceso de transferencias establece la convocatoria de subvenciones de la Administración Autónoma para la puesta en marcha de servicios y programas en las corporaciones locales. Dentro de la convocatoria se recoge la ayuda para la creación de Servicios Sociales de Base. Nos encontramos en el momento histórico de aproximación de las Instituciones Sociales a la Comunidad, desde la creación de servicios a partir de las necesidades concretas de la población.
- *Promoción de la participación de la Iniciativa Privada y la Cooperación Social:* se crea el Registro Regional de Entidades Colaboradoras en la Prestación de Servicios Sociales (1986), otorgando especial atención a las entidades de iniciativa social como generadoras del tejido social participativo.
- *Inicio de una normativa específica y regulación de las competencias mediante la Ley 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales:* Con este marco normativo y competencial se sientan las bases de intervención, en el marco de la acción social, sustituyéndose el principio de subsidiariedad por principios basados en el reconocimiento constitucional de los derechos sociales. Esto deriva en líneas de acción preventivas y de erradicación de las desigualdades y propicia la preparación de las Instituciones Locales para la puesta en marcha del Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales.

Por tanto, el marco jurídico legal y administrativo que hace posible la implantación y desarrollo de los Servicios Sociales, es el siguiente:

- La **Constitución Española** que establece las competencias exclusivas en materia de asistencia social para las Comunidades Autónomas.
- El **Estatuto de Autonomía de Canarias** (Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto), determina la competencia exclusiva en materia de asistencia social y servicios sociales, fundaciones y asociaciones de carácter asistencial y similares que desarrollen su actividad en territorio canario (Art. 20.7). Con el Estatuto de Autonomía de Canarias comienza una nueva realidad para el territorio, pues supone una expresión clara de su identidad y la posibilidad de acceder al autogobierno que dadas las características geográficas, pasa a implicar la posibilidad de luchar por los intereses, diferencias y características de todos los canarios, desde su especificidad.
- La **Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local** (Ley 7/1985, de 2 de abril), establece que el municipio ejercerá competencias en la prestación de servicios sociales y de promoción y inserción.
- La **Ley Orgánica de transferencia a Canarias** abre el proceso de asunción de las competencias, iniciado por los entes preautonómicos. Por R.D. de 15 de enero de 1982 se transfieren las competencias, funciones y servicios del Estado en materia de servicios sociales y asistencia social, servicios, subvenciones y prestaciones socioasistenciales individuales periódicas y no periódicas e institucionales (FNAS; INAS). El R.D. de 1 de junio de 1983 consolida las transferencias

efectuadas en la fase preautonómica. Entre julio y diciembre de ese año se traspasan las competencias en guarderías infantiles laborales y fundaciones benéficas.

A partir de la **Ley 9/1987** de 28 de abril, de Servicios Sociales, configuradora de áreas de actuación y conformadora de la estructura, organización y distribución de competencias de los distintos niveles de la administración pública canaria, comienza un proceso de elaboración y aprobación de normas reguladoras del sistema que consagra una serie de derechos para determinados sectores de población.



Fuente: Elaboración propia a partir del Gobierno de Canarias

1.2. Consejería de Empleo y Asuntos Sociales

La Comunidad Autónoma de Canarias tiene competencia exclusiva en asistencia social y servicios sociales. Por tanto es la Consejería competente en la Comunidad Autónoma Canaria en materia de servicios sociales además del área de empleo y trabajo.

En cuanto a la organización administrativa autonómica vigente respecto de los servicios sociales, se hace preciso acudir al Reglamento Orgánico de la Consejería competente por razón de la materia. En este caso, en la Comunidad Autónoma de Canarias, es la misma que para la materia de trabajo, es decir, la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales, ya que es el Departamento de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, de Canarias encargado de la propuesta y ejecución de las directrices generales del Gobierno de Canarias en materia de servicios sociales, protección del menor y familia, juventud, así como de la propuesta al Gobierno de planes y programas en materia de igualdad del hombre y la mujer en todos los ámbitos de la vida política, económica, social y cultural de Canarias.

La Comunidad Autónoma tiene competencia gestora de centros, servicios o prestaciones, exclusivamente en:

- La gestión que se lleve a cabo para garantizar que el ciudadano reciba los mismos servicios con niveles semejantes de calidad y eficiencia, cualquiera que sea su lugar de residencia.
- Servicios que requieran una “alta especialización” o que por su incidencia en la población, rebasen las capacidades de los municipios o de las entidades supramunicipales.

La Consejería se estructura en una serie de órganos superiores, colegiados y adscritos, respecto de los cuales interesa destacar, las competencias que en tal materia tiene atribuidas el Consejero a cargo de la citada Consejería, la Viceconsejería de Asuntos Sociales, las Direcciones Generales de Asuntos Sociales, Protección del Menor y la Familia y Juventud, los órganos colegiados existentes con competencias en servicios sociales, menor y familia y juventud, y, finalmente, otros órganos colegiados como el Instituto Canario de la Mujer y el Consejo Económico y Social de Canarias.

Dicha estructura se configura en los siguientes órganos superiores:

1. Unipersonales de carácter superior:

- El Consejero.
- La Viceconsejería de Asuntos Sociales, de la que dependen las Direcciones Generales de Servicios Sociales y de Protección del Menor y la Familia.
- La Dirección General de Juventud.
- La Dirección General de Trabajo.
- La Secretaría General Técnica.

2. Colegiados:

- El Consejo General de Servicios Sociales.
- La Comisión de Tutela y Guarda.
- La Comisión de Adopción de Menores.
- El Consejo de la Juventud de Canarias.
- El Consejo Canario de los Mayores.
- El Consejo Canario de Relaciones Laborales.

Están adscritos a la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales, el Servicio Canario de Empleo y el Instituto Canario de la Mujer, de los cuales sólo se desarrollará el último, debido a su carácter específico.

A) COMPETENCIAS DEL CONSEJERO DE EMPLEO Y ASUNTOS SOCIALES EN MATERIA DE ASUNTOS SOCIALES.

En primer lugar, corresponden al Consejero de Empleo y Asuntos Sociales, además de las que con carácter general le atribuye el Art. 29 de la Ley 14/1990, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, las siguientes funciones específicamente referidas a la materia de servicios sociales.

1. Con carácter general:

- La propuesta al Gobierno para el desempeño por éste de las siguientes funciones:

- La aprobación de la normativa que desarrolle la Ley de Servicios Sociales.
- La alta inspección de todos los servicios que hayan sido descentralizados a otras Administraciones Públicas o que se financien en todo o en parte con los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias.
- La ordenación de los servicios sociales, en el marco de la Ley 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales.
- ...
- Coordinar las acciones y programas, tanto del sector público como del sector privado, integrando y unificando los recursos sociales, evitando la duplicidad de servicios.
- Elaborar programas, actuaciones y servicios coordinados con las áreas relacionadas con el bienestar social orientados a lograr un mejor aprovechamiento de los recursos.

2. En materia de servicios sociales:

- Adoptar las iniciativas necesarias en orden a la promoción de la participación social y protección de las personas mayores residentes en Canarias.
- Propuesta al Gobierno del establecimiento del régimen general de precios de los centros y servicios de alojamiento y estancia para personas mayores públicos y privados, cuando se encuentren concertados o subvencionados.
- Determinar el contenido y modelos y plazo de presentación de fichas de actualización de centros y servicios de atención a los mayores.
- Aprobar el Plan anual de inspección de los centros para personas mayores.
- Conceder los premios de Solidaridad para personas mayores.
- Adoptar las iniciativas necesarias para, en colaboración con los demás órganos de la Administración de esta Comunidad Autónoma y de las demás Administraciones Públicas, y sin perjuicio de las competencias de los mismos, alcanzar el cumplimiento de lo dispuesto por la Ley territorial de accesibilidad y supresión de barreras físicas y de la comunicación.
- Convocar y conceder anualmente los premios y la distinción honorífica del fomento de accesibilidad en Canarias.
- Adoptar las iniciativas necesarias para promover la participación de la ciudadanía en las organizaciones de voluntariado, y fomentar y apoyar la realización o participación de éstas en programas o proyectos de ámbito nacional o internacional, especialmente los orientados a la solidaridad y cooperación al desarrollo en los países de menos recursos económicos.

3. En materia de atención a menores y a la familia:

- Adoptar las iniciativas necesarias con la finalidad de que las Administraciones Públicas de Canarias realicen las actuaciones que garanticen la atención integral a menores en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, en colaboración con los órganos judiciales y el Ministerio Fiscal.
- La aprobación de los programas autonómicos de desarrollo de los planes de atención integral a menores.
- La celebración de los convenios de colaboración con otras Administraciones, instituciones y entidades públicas o privadas relativos a planes, programas, servicios, actividades y medios de atención a menores.
- Establecer el Plan anual de inspección de los centros de atención a menores.

4. En materia de inmigración:

- Programación, definición y desarrollo de la política asistencial de la inmigración en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias.

5. En materia de juventud:

- Fomentar las actividades culturales, turísticas y de tiempo libre dirigidas al sector de la juventud.
- Promover el estudio de los problemas juveniles, el fomento de la cooperación juvenil y el apoyo a la actividad asociativa en el ámbito territorial de Canarias.
- Promover la coordinación de las actividades de las distintas Consejerías dirigidas a la Juventud.

6. En materia de igualdad del hombre y la mujer:

- Propuesta al Gobierno de planes y programas.

B) COMPETENCIAS DE LA VICECONSEJERÍA DE ASUNTOS SOCIALES

En segundo lugar, y, en cuanto a las funciones de la Viceconsejería de Asuntos Sociales, apuntar que se estructura en los siguientes órganos: el Viceconsejero de Asuntos Sociales, la Dirección General de Servicios Sociales y la Dirección General de Protección del Menor y la Familia, dependiendo éstas dos últimas orgánicamente de la primera.

Corresponden al Viceconsejero de Asuntos Sociales, además de las funciones generales que tiene atribuidas, las siguientes:

- Ejecución de los programas de cooperación y participación social.
- Elaboración, coordinación y supervisión de la Ejecución del Plan Canario de la Inmigración.
- Impulso de la ejecución de las políticas asistenciales a la inmigración del Gobierno de Canarias.
- Gestión de las ayudas y subvenciones destinadas a las personas inmigrantes que requieran la atención de los servicios sociales.
- Seguimiento y evaluación periódica y sistemática de las necesidades de atención social de la población residente en Canarias.
- La autorización de entrada en funcionamiento de servicios, hogares funcionales y centros de atención a menores, así como la revocación de la autorización. También le corresponde su inspección.
- Planificación de los servicios sociales, previo informe del Consejo General de Servicios Sociales, con el objeto de determinar prioridades, evitar desequilibrios territoriales y establecer mínimos de prestación de servicios.

C) DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS SOCIALES

Objetivo: Garantizar a todos los ciudadanos el derecho a los Servicios Sociales, facilitando su acceso a los mismos.

Funciones:

- Gestión de las prestaciones de servicios sociales.
- Tramitación de los expedientes relativos a la concesión de ayudas y subvenciones.

- Informar en los expedientes de concesión de autorización de apertura y funcionamiento de centros y servicios de alojamiento y estancia para personas mayores así como de centros de personas discapacitadas, en Canarias por los Cabildos Insulares.
- La gestión de las pensiones de Seguridad Social por invalidez y jubilación, en sus modalidades no contributivas.
- El reconocimiento del grado de minusvalía y de la necesidad de concurso de otra persona para realizar los actos esenciales de la vida diaria y de la dificultad de utilizar transportes públicos colectivos, así como las referentes a diagnóstico, valoración y orientación de situaciones de minusvalía.
- La concesión, suspensión, reanudación y extinción de las ayudas económicas básicas.

D) DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN AL MENOR Y A LA FAMILIA

Objetivo: Proteger al menor y al ámbito familiar y así potenciar el nivel de vida de las familias, especialmente los menos privilegiados.

Funciones: Tutelar y guardar a los menores, apoyar a las familias y valorar alternativas.

Competencias:

- La gestión de los servicios sociales especializados relativos a la infancia, a la familia, a la protección de menores y a la reforma, reeducación y rehabilitación de los mismos.
- Habilitación y registro de entidades colaboradoras de atención integral a menores.
- Informar en los expedientes de concesión de autorización de entrada en funcionamiento de servicios, hogares funcionales y centros de atención a menores, así como en los expedientes de revocación de la autorización.
- La formalización de los acogimientos familiares administrativos y provisionales, la propuesta de constitución del acogimiento en vía judicial, en su caso, y cese de acogimiento en los casos en que proceda.
- La tramitación y resolución de los procedimientos de declaración de desamparo y constitución de tutela, de asunción de la guarda voluntaria, y de declaración de idoneidad de acogedores en familia, de acogedores en el acogimiento profesionalizado y de los responsables de hogares funcionales.
- Declaración de idoneidad de solicitantes de adopción, selección y propuesta a la autoridad judicial competente, en los supuestos en que legalmente proceda.
- Habilitación, control, inspección y registro de entidades colaboradoras de adopción internacional y de reclamaciones en esta materia.
- La gestión de los centros propios de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias para la ejecución de medidas de internamiento de menores o jóvenes infractores dictadas por los Juzgados de Menores en virtud de la Ley Orgánica reguladora de la responsabilidad penal de los menores.
- La ejecución de los programas de intervención educativa de los sometidos a medida de internamiento.

E) DIRECCIÓN GENERAL DE JUVENTUD

Objetivo: Realizar una política que incida en la realidad canaria a partir de la problemática de la juventud, priorizando los jóvenes en situaciones desfavorecidas y de riesgo. Trata de incidir en la parte informativa, asociativa y de actividades culturales y sociales.

Competencias: Corresponden a la Dirección General de Juventud, las siguientes competencias:

1. En materia de información, documentación, asesoramiento u orientación juvenil:
 - Establecer y coordinar las relaciones e intercambios con la Red Nacional de Información Juvenil, con los Servicios que integran la Red Canaria de Información Juvenil y con otras Comunidades Autónomas.
 - Coordinar la información y documentación de interés juvenil producida en Canarias, supervisando de forma especial su difusión.
 - Recopilar, catalogar y distribuir toda la información y documentación que sea de interés para la juventud con el fin de satisfacer sus demandas informativas.
 - Elaborar publicaciones de interés que contribuyan a la formación integral de los jóvenes.
 - Proponer la edición de estudios y folletos sobre temas juveniles de interés general y la realización de audiovisuales para la promoción de los servicios y actividades de todo tipo y para el cumplimiento de los fines de enseñanza que tienen encomendados.
 - Conceder la autorización para la integración en la Red Canaria de Información Juvenil de los Servicios de Información Juvenil y la confección y actualización del Censo de Servicios de Información Juvenil.
 - Fomentar el desarrollo de la Red Canaria de Información Juvenil y velar porque los Servicios de Información Juvenil que integran la misma lleven a cabo su tarea con la eficacia y calidad necesarias, estableciendo la correspondiente actividad de inspección a fin de asegurar en todo momento el cumplimiento de la normativa reguladora.
 - Preparar los programas y organizar cursos y otras actividades que faciliten la formación permanente de las personas que estén al frente en los Servicios de Información Juvenil para garantizar las condiciones de idoneidad.
 - Cooperar con Entidades, Organizaciones e Instituciones públicas y privadas en la elaboración de programas conjuntos de información juvenil.
 - Establecer calendarios de trabajo con los Servicios de Información Juvenil.
 - Prestar asesoramiento a los jóvenes en aquellas materias jurídicas, de iniciativas empresariales y de estudios y profesiones que sean objeto de consulta y, en especial, en aquellas que les afecten directamente.
 - Cooperar con los diferentes Organismos y Entidades para la creación de servicios de asesoramiento u orientación juvenil.
 - Proponer al Consejero de Empleo y Asuntos Sociales la planificación general de las oficinas de información juvenil, sin perjuicio de su gestión por los Cabildos conforme a lo previsto en el Decreto 155/1994, de 21 de julio.
2. En materia de asociacionismo juvenil:
 - Confeccionar y actualizar el Censo Regional de Asociaciones y Organizaciones Juveniles, Entidades Prestadoras de Servicios a la Juventud, Colectivos, Grupos y Coordinadoras de Jóvenes.

- Fomentar el asociacionismo juvenil y coordinar el apoyo al mismo en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias.
 - Promover la participación de las Asociaciones en los Consejos de Juventud.
3. En materia de promoción juvenil:
- Favorecer la autonomía personal mediante su integración social y laboral.
 - Proteger a los colectivos más desfavorecidos y fomentar la solidaridad con ellos.
 - Promover entre la juventud hábitos de vida saludable y la prevención de los riesgos a los que están expuestos.
 - Realizar actividades conducentes a la prevención del racismo, la intolerancia y la violencia.
 - Dirigir y gestionar las casas de juventud e instalaciones recreativas, albergues, residencias y campamentos juveniles de titularidad propia, sin perjuicio de las competencias de uso y gestión de los Albergues Juveniles y de las Instalaciones Campamentales y la dirección de sus actividades que correspondan a los Cabildos Insulares conforme a lo previsto en el Decreto 155/1994, de 21 de julio.
 - Proponer al Consejero de Empleo y Asuntos Sociales las medidas de planificación y coordinación anual de programas a realizar en los Albergues Juveniles y en las Instalaciones Campamentales, dentro de la Red de Albergues y Campamentos de la Comunidad Autónoma de Canarias transferidos a los Cabildos Insulares.
 - Proponer al Consejero de Empleo y Asuntos Sociales los convenios singulares a celebrar con los Cabildos Insulares la utilización para actividades regionales, nacionales o internacionales de los Albergues e Instalaciones Campamentales transferidos a los Cabildos Insulares.
 - Reconocer oficialmente a las Escuelas de Animación y Tiempo Libre que se puedan crear en la Comunidad Autónoma de Canarias por la aplicación de la normativa vigente.
4. En general:
- Asumir la iniciativa de coordinar las actuaciones relativas a juventud que pretendan realizar las diferentes instituciones y entidades.
 - Fomentar y promover la edición de publicaciones y difusión de cuanta información sea de interés para los jóvenes en general.
 - Fomentar la participación de los jóvenes en la vida social.

La Dirección General de Juventud, tras la creación del Instituto Canario de la Juventud, ha quedado como Unidad de Gestión Administrativa en la que se apoya el Instituto y otros organismos y entidades prestadoras de servicios a la juventud, como el Consejo de la Juventud, la Escuela Canaria de Animación y Tiempo Libre, etc., y sirve de apoyo y cobertura de gestión económico-administrativa para el funcionamiento de éstos.

Es, por tanto, la misión básica de esta Dirección General dar cobertura a todos los organismos y entidades que se creen en su seno; cobertura de gestión económica y de gestión administrativa, básicamente. Además, ostentando la máxima representación política de los organismos que dependen de ella y dando unidad y coherencia a toda la acción política del Gobierno dirigida a la juventud.

F) INSTITUTO CANARIO DE LA MUJER

El **Instituto Canario de la Mujer (ICM)**, fue creado por Ley 1/1994² como organismo autónomo de carácter administrativo adscrito a la Consejería, hoy, de Empleo y Asuntos Sociales. Como tal tiene personalidad jurídica y patrimonio propios e independientes de los de la Comunidad Autónoma de Canarias, además de plena capacidad jurídica y de obrar para promover y ejecutar, tanto por medio de canales propios como en colaboración con otras Consejerías, el cumplimiento de los fines relacionados con su objetivo primordial: la promoción de las condiciones necesarias para hacer real y efectiva la igualdad del hombre y la mujer en todos los ámbitos de la vida política, económica, cultural y social de Canarias. Además, en su seno se crea la Comisión para la Igualdad de la Mujer, entre cuyas funciones se encuentran el debatir e informar sobre el plan anual de actividades del Instituto Canario de la Mujer (antes de su aprobación definitiva por el Consejo Rector del mismo), elaborar informes sobre las medidas relacionadas con la igualdad de la mujer (a iniciativa propia o a petición del Consejo Rector o, incluso, del Gobierno de Canarias) y, en general, cualesquiera otras relacionadas con las competencias que tiene atribuidas legalmente.

Objetivo: Promover las condiciones que hagan real y efectiva la igualdad de las mujeres y los hombres en todos los ámbitos de la vida política, económica, cultural y social, así como impulsar medidas de acción positiva ante situaciones de discriminación específica por razón de sexo en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, se crea el ICM, como organismo autónomo adscrito a la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales, mediante Ley 1/1994, de 13 de enero, que se desarrolla en el Decreto 1/1995, de 13 de enero.

Tiene como **funciones:**

- Realizar y fomentar estudios, así como recopilar información y documentación sobre la situación de las mujeres en la Comunidad Autónoma, que sirvan como base para la elaboración y adopción de medidas en orden a lo dispuesto en el siguiente apartado.
- Elaborar las directrices destinadas a conseguir la igualdad real y efectiva de las mujeres y los hombres en todos los ámbitos de la vida política, económica, cultural y social de Canarias e impulsar su aplicación por los distintos poderes públicos canarios.
- Efectuar el seguimiento de la legislación vigente y su aplicación, así como elaborar las propuestas de reforma legislativa encaminadas a eliminar las trabas que dificulten o impidan la igualdad real y efectiva entre ambos sexos.
- Ser oído y tener capacidad de propuesta en el curso del procedimiento de elaboración de disposiciones generales promovidas por el Gobierno canario que sirvan de refuerzo a los programas y propuestas que puedan contribuir al desarrollo efectivo de los derechos que el ordenamiento jurídico reconoce a las mujeres.
- Estudiar y difundir aquellas disposiciones legales que puedan contribuir al desarrollo efectivo de los derechos que el ordenamiento jurídico reconoce a las mujeres.
- Realizar campañas de sensibilización y promoción a fin de informar a la ciudadanía sobre el problema de las mujeres.
- Impulsar programas y actuaciones encaminadas a incrementar la participación de las mujeres en el orden económico, cultural y político.

2 Ley 1/1994, de 13 de enero, sobre creación del Instituto Canario de la Mujer (BOC n° 10, de 24 de enero de 1994) y Decreto 1/1995, de 13 de enero, por el que se desarrolla la Ley mencionada (BOC n° 16, de 6 de febrero de 1995).

- Fomentar la participación de las mujeres en el ámbito laboral, promoviendo su formación y promoción profesional.
- Promover medidas que contribuyan a procurar un tratamiento de las mujeres en los medios de comunicación acomodado a los principios constitucionales.
- Fomentar la prestación de servicios a favor de las mujeres y, en particular, los dirigidos a aquellas que tengan una especial necesidad de ayuda.
- Recibir y encauzar, en el orden administrativo, denuncias formuladas por mujeres, mediante el establecimiento de convenios con entidades públicas y privadas.
- Fomentar y coordinar la prestación de servicios de todo tipo a las mujeres, mediante el establecimiento de convenios con entidades públicas y privadas.
- Establecer relaciones y cauces de participación con asociaciones, fundaciones y otros entes y organismos que, en razón de sus fines o funciones, contribuyan a la consecución de los objetivos del Instituto, así como con instituciones y organismos análogos de otras comunidades autónomas, del Estado y de la Comunidad Internacional.
- Proponer a las Administraciones Públicas Canarias, en el ámbito de sus competencias, la adopción de programas de acción positiva para las mujeres, así como la revisión y la coordinación de los que ya existieran.

1.3. Consejerías afines

Existen otras Consejerías que por sus competencias poseen actuaciones de carácter social tales como la Consejería de Sanidad, (Dirección General de Atención a las Drogodependencias) y la Consejería de Educación, Cultura y Deportes (Dirección General de Promoción Educativa).

A) DIRECCIÓN GENERAL DE ATENCIÓN A LAS DROGODEPENDENCIAS

Objetivos: Prevención, atención y redacción progresiva del daño ocasionado por el abuso de drogas en la Comunidad Autónoma de Canarias.

Funciones:

- Ejercer las competencias en materia de atención a las drogodependencias y coordinación con el Plan Nacional sobre Drogas.
- Investigación, diagnóstico y actuación a través del desarrollo de programas de la problemática de las drogodependencias
- Impulso, asesoramiento, coordinación con otras instituciones de actuaciones en materia de drogas.

Programas: Se estructuran sobre la base de las siguientes áreas:

- Área de Prevención: creación de mecanismos de defensa en la población canaria, primando como líneas de actuación el ámbito escolar y comunitario.
- Área de Asistencia: atención al drogodependiente, a través de la red de asistencia normalizada.
- Área de Incorporación Social: incorporación del drogodependiente a las exigencias del medio social.

- **Área de Investigación:** conocimiento de los indicadores que intervienen en la problemática como soporte para el diagnóstico y orientación de tratamientos.

Canarias cuenta con diversos **recursos** para atender a personas que tienen problemas con el consumo de drogas:

- **Unidades de Atención a las Drogodependencias (UAD):** Son centros o servicios de tratamiento ambulatorio de los trastornos adictivos, que desarrollan actividades asistenciales de desintoxicación y deshabituación. Están atendidas por profesionales y en ellas se ofrece atención médica, psicológica, terapéutica y social a todas aquellas personas que tienen problemas derivados del consumo de drogas.
- **Servicios de Información:** Son recursos en los que se ofrece orientación y asesoramiento sobre problemáticas específicas en drogodependencias. En estos servicios de información no se realiza tratamiento asistencial.

Además de los recursos de acceso directo, la red asistencial también cuenta con **otros centros y programas a los que se accede a través de las UAD**. Estos recursos son:

- **Comunidades Terapéuticas:** Son centros de carácter residencial orientados principalmente a la deshabituación y rehabilitación de aquellos drogodependientes que por sus circunstancias y características no pueden seguir con garantías su tratamiento de forma ambulatoria. El acceso a las Comunidades Terapéuticas se realiza siempre a través de las UAD. En estos centros el drogodependiente se prepara para su incorporación social a través de la reestructuración de hábitos y de la formación académica y ocupacional.
- **Unidades Hospitalarias de Desintoxicación (UHD):** Estas unidades se encuentran ubicadas en centros hospitalarios y en ellas se lleva a cabo la desintoxicación física del drogodependiente en régimen de internado. El drogodependiente accede a estas unidades cuando las condiciones biopsicosociales y familiares del paciente lo requieran. El acceso a las Unidades Hospitalarias se realiza siempre a través de las UAD mediante el correspondiente Protocolo de Ingreso.
- **Centros de Día:** Son centros que, en régimen de estancia de día, y por un tiempo determinado, realizan tratamientos de deshabituación e incorporación social, mediante terapia psicológica, formativa y ocupacional, promoviendo la participación activa de los usuarios, con el fin de facilitar su integración.
- **Programas en Centros Penitenciarios:** Son programas que se desarrollan dentro de las prisiones y que están dirigidos a drogodependientes que se encuentran cumpliendo condena. Estos programas son voluntarios y en ellos se realiza un tratamiento terapéutico para abandonar el consumo de drogas, a la vez que se coordina con otros recursos externos a la prisión para continuar el tratamiento, si no se ha completado, y para facilitar su incorporación social.
- **Centros y Programas de Metadona:** Son recursos de atención ambulatoria en los que se prescribe y dispensa metadona como sustitución al consumo de opiáceos, siempre bajo control médico y con el correspondiente seguimiento asistencial del usuario.
- **Centros de Incorporación Social:** En estos centros se trabaja con actividades de carácter educativo, formativo, lúdico y laboral, en coordinación con los distintos recursos sociales y ocupacionales existentes.

B) DIRECCIÓN GENERAL DE PROMOCIÓN EDUCATIVA

Objetivos: Garantizar la educación a todos los canarios para que puedan llegar a la universidad.

Programas:

- De centros de atención preferente.
- De mediación en el ámbito escolar.
- De atención a la diversidad.
- De educación de adultos.

1.4. Leyes Autonómicas de Servicios Sociales

La legislatura socialista, iniciada en 1982, se caracteriza por tratar de hacer real el principio de máxima descentralización, promulgado desde la Constitución Española. Así, desde 1982 a 1989 se promulgan y publican las distintas leyes de Servicios Sociales autonómicas. En 1982 con la aprobación de la Ley del País Vasco (Ley 6/1982 de 20 de mayo), seguida por la de Navarra (Ley Foral 14/1983 de 30 de marzo), Madrid (Ley 11/1984 de 6 de junio), Murcia y Cataluña (Ley 8/1985 de 9 de diciembre y Ley 26/1985 de 27 de diciembre, respectivamente) y Castilla-La Mancha (Ley 3/1986 de 16 de abril). En 1987 se aprobaron las leyes de Baleares (Ley 9/1987 de 11 de febrero), Aragón (Ley 4/1987 de 25 de marzo), Asturias (Ley 5/1987 de 11 de abril), Extremadura (Ley 5/1987 de 23 de abril), Canarias (Ley 9/1987 de 28 de abril) y Galicia (Ley 3/1987 de 27 de mayo y la nueva regulación Ley 4/1993 de 14 de abril). Al siguiente año se promulgan las leyes de Andalucía y Castilla y León (Ley 2/1988 de 4 de abril y Ley 18/1988 de 28 de diciembre, respectivamente), la Valenciana se aprobó en 1989 (derogada tras la entrada en vigor de la Ley 5/1997 de 25 de junio). La Rioja aprobó su ley en 1990 (Ley 2/1990 de 10 de mayo, ampliada en la Ley 5/1998 de 16 de abril) y Cantabria en 1992 (Ley 5/1992 de 27 de mayo).

Garcés Ferrer (1992) recoge los principales rasgos comunes de las diversas leyes de servicios sociales:

- El sistema público de servicios sociales garantiza prestaciones básicas destinadas a superar situaciones de necesidad desde un planteamiento de responsabilidad pública.
- Se recogen una serie de principios que inspiran la intervención desde el sistema de servicios sociales: participación, descentralización, globalidad, planificación, solidaridad, integración, universalidad, igualdad, normalización y prevención.
- Establecen como prestaciones o programas básicos los recogidos por el Plan Concertado.
- Plantean un conjunto de áreas de actuación o sectores de población a los que dirigen su actuación: familia, infancia y juventud, personas mayores, mujer, discapacitados, personas drogodependientes, minorías étnicas, personas sin techo, delincuentes y reclusos, inmigrantes, etc.
- Los centros de servicios sociales y sus equipos técnicos configuran la red básica de atención de este sistema de protección social, ubicado en el ámbito municipal, con posibilidad de descentralización hacia barrios o distritos. Este es complementado con un segundo nivel de intervención especializada.
- Se establece la coordinación entre la administración autonómica y local, tanto en los aspectos de financiación como de planificación, apoyo técnico y gestión. Asimismo, como señala Alemán Bracho (1996), todas las leyes se refieren a la distribución de competencias que, aunque varía en las comunidades uniprovinciales, sigue el siguiente criterio:

1. El gobierno autónomo se reserva las funciones de planificación, coordinación, inspección, estudios e investigación, y control y seguimiento.
 2. Las corporaciones locales (ayuntamientos, diputaciones, etc.) tienen las funciones de gestión, ejecución y desarrollo de los servicios sociales en su ámbito territorial, atendiendo al criterio de número de habitantes. En las comunidades uniprovinciales las funciones de las diputaciones son ejercidas por el gobierno autónomo.
- Los Consejos de Bienestar Social se convierten en las estructuras formales de canalización de la participación social.

A) LEY 9/1987, DE 28 DE ABRIL, DE SERVICIOS SOCIALES DE CANARIAS

Toda persona tiene derecho a ser considerada igual que las demás y a no sufrir discriminación alguna, por lo que los poderes públicos deben asegurar los medios para lograrlo. Por todo ello, la Administración Pública, en cuanto órgano gestor de los intereses públicos, debe asumir su responsabilidad frente a los problemas objeto de la acción de los Servicios Sociales, facilitando, promoviendo y creando recursos tanto de tipo financiero como técnico e institucional.

Este planteamiento exige la cercanía a la realidad y, desde ahí, la asunción de esta responsabilidad y compromiso desde el órgano de la Administración Autonómica y dentro de ella provincial y local. La importancia de esta ley radica en que no sólo es la manifestación de la responsabilidad de los poderes públicos en la defensa de la igualdad y de los derechos del ciudadano, además de constituir un marco de referencia para los trabajadores sociales, sino que recoge las especificidades de Canarias en cuanto a prestaciones y actuaciones a realizar.

La Ley 9/1987, de 28 de abril de Servicios Sociales de Canarias está compuesta por el preámbulo y cinco Títulos, con un total de 26 artículos, tres disposiciones transitorias y dos finales.

En su **Preámbulo** la Ley recoge la normativa estatal y autonómica que justifica su promulgación así como el contenido de los preceptos que justifican la misma, desarrollando los principios fundamentales y objetivos configuradores del sistema.

En el **Título Primero** describe diversos aspectos:

Su *objeto*, garantizar el derecho de todos los ciudadanos a los Servicios Sociales, facilitando el acceso a los mismos, orientados a evitar y superar conjuntamente con otros elementos del régimen público de Bienestar Social, las situaciones de necesidad y marginación social que sufran individuos, grupos y comunidades en el territorio canario, favoreciendo el pleno y libre desarrollo de éstos. Para ello toma como líneas de intervención: promocionar y potenciar el desarrollo de todas aquellas actividades, servicios y recursos que eleven la libertad personal y grupal en condiciones de igualdad, incrementando y manteniendo el bienestar social; contribuir a la eliminación y prevención de las desigualdades sociales; superar las situaciones de marginación social y garantizar el ejercicio auténtico de los principios básicos que enuncia la presente ley.

El *alcance* de la Ley se establece en todas aquellas actividades organizadas para el logro de los objetivos y fines como servicios, subvenciones y prestaciones socio-asistenciales individuales e institucionales, periódicas o no; los Servicios Sociales y la Asistencia Social de la Seguridad Social, según lo recogido en la Constitución Española; la coordinación de prestaciones locales sin perjuicio de lo recogido en la Ley de Base de Régimen Local y el fomento del Bienestar Social y la calidad de vida.

Los *titulares de los derechos* serán todos los españoles, los refugiados, apátridas y asilados, en los términos en que las normas internacionales, reglamentarias y los convenios internacionales ratificados por España determinen.

Las *áreas de actuación* son los espacios en los que van a incidir los Servicios Sociales. Se consideran áreas de actuación de la presente ley: la información y el asesoramiento; la atención y promoción del bienestar de la familia, la infancia, la adolescencia y juventud, la vejez y las personas con minusvalías, promocionando su integración social; la prevención y tratamiento de las drogodependencias, favoreciendo la reinserción social de los afectados; la promoción de actuaciones encaminadas a prevenir y eliminar las discriminaciones por razón de sexo, raza o cualquier condición o circunstancia personal o social; La prevención y el tratamiento social de la delincuencia, atención a presos y reinserción de ex-reclusos; la ayuda en situaciones de emergencia social; y la previsión de otras situaciones de necesidad, atención y ayuda a las personas.

El **Título II** expone la estructura del sistema de servicios sociales, separándolos en: Generales o Comunitarios (Art. 6) y Especializados (Art. 7).

Los *Servicios Sociales Generales* se centran por un lado en la definición de los mismos, destacando como servicios de ámbito primario y con carácter universal y gratuito, constituyen la estructura básica del sistema y ofrecen una atención integrada y polivalente, articulada a través de actuaciones preventivas, asistenciales y rehabilitadoras. Dichos servicios se prestarán a través de una serie de funciones y actividades desarrolladas en forma de programas como la información, valoración y orientación; la promoción y cooperación social; la ayuda a domicilio; programas de convivencia; programas ocupacionales de rehabilitación social y programas para atender las necesidades básicas. Todos estos programas se llevarán a cabo a través de equipos multidisciplinares con metodologías interdisciplinarias. En último lugar, este capítulo hace alusión a la dotación e infraestructura para hacer realidad las acciones anteriormente descritas, aunque la referencia es bastante general y poco explícita.

El artículo 7 del presente Título se centra en los *Servicios Sociales Especializados*, definidos como el nivel secundario del sistema y cubren los supuestos en los que por la complejidad de la acción a desarrollar o por la especial situación del sujeto requieren un tipo de atención más específica en el plano técnico y profesional, que la prestada por los servicios sociales generales. El punto 3 del presente artículo se centra en la diversificación de dichos servicios separándolos en: infancia y adolescencia; juventud; tercera edad; personas con discapacidades, drogodependencias, haciendo hincapié en la coordinación con los servicios de salud; prevención de la delincuencia y reinserción social de ex-internos; discriminación por razón de sexo; otros colectivos con riesgo de marginación y situaciones de emergencia en casos de marginados y transeúntes. En último lugar el punto 4 se centra en el equipamiento de los servicios sociales especializados más explícito que en nivel anterior pues los divide en: centros de acogida; residencias permanentes; centros de día; centros ocupacionales; comunidades terapéuticas y cualquier otro servicio que se estime necesario.

Los dos últimos artículos de este Título versan en torno a los Programas Integrados por áreas, sectores y ámbitos espaciales, planes integrales cuya actuación puede abarcar la intervención coordinada de los dos niveles (generales o comunitarios y especializados) y las situaciones de emergencia que no estén amparadas en la programación de Servicios Sociales o por su urgencia y gravedad requieran una actuación inaplazable.

El **Título III** recoge las *competencias* públicas y de la *organización* de los Servicios Sociales en las Administraciones. Realiza un detalle de funciones y competencias a nivel Autonómico, Insular y Local y establece los principios de actuación de la Comunidad Autónoma, Comisión Especial

Delegada, Cabildos y Ayuntamientos (Art. 10, 11, 12, 13, respectivamente). Este detalle de funciones no se plasma puesto que queda recogido en el capítulo de la organización de los Servicios Sociales en el cual se realiza la presentación de las Administraciones Autónoma y Local.

El **Título IV** está dedicado a la *colaboración* y la *participación*. Los artículos 14 y 15 se centran en la colaboración con la iniciativa privada sin ánimo de lucro y el apoyo a la solidaridad social respectivamente. Los artículos 16, 17, 18 se centran en la participación de las distintas administraciones a través de sus respectivos Consejos. Así nos encontramos a nivel Autonómico el Consejo General de Servicios Sociales, órgano de carácter consultivo y asesor del Gobierno de Canarias que permite mejorar la coordinación entre los diferentes sectores y entidades de carácter social de dicha Comunidad y articular la participación ciudadana en materia de acción social; a nivel insular el Consejo Insular, creado por el Cabildo de cada isla y con las mismas funciones que el Consejo Autonómico y por último y a nivel local nos encontramos con los Consejos Municipales o Comarcales de Servicios Sociales.

Al margen de estos consejos, el Título IV también regula en sus dos últimos artículos otras formas de participación, como la Comisiones sectoriales para problemáticas especiales y la participación y la prestación personal de los distintos actores que intervienen en la Acción Social.

El **Título V** se centra en la *financiación* en materia de servicios sociales. El sistema de servicios sociales de responsabilidad pública se financiará mediante aportaciones presupuestarias de la Comunidad Autónoma, los Cabildos y los Ayuntamientos, las contribuciones de los usuarios y, a través de cualquier otra aportación económica admitida en derecho que, en su caso, pudiera producirse.

En relación con la Comunidad Autónoma, desde 1988 se consignan los presupuestos anualmente para garantizar el desarrollo y mantenimiento de la red propia de servicios sociales. En lo que concierne a los Cabildos establecerán en sus presupuestos las dotaciones para la financiación de las prestaciones de aquellos servicios sociales que en cada momento les vengán impuestos por la legislación en vigor y en último lugar se menciona el régimen financiero de los Ayuntamientos que queda estructurado en función del número de habitantes.

Por último, el **Título VI** de la Ley recoge la *colaboración* con la administración local y con la iniciativa social, que se establece a través de conciertos y convenios de cooperación o colaboración con los entes locales y las instituciones privadas de servicios sociales, y la colaboración de los usuarios a través de la contribución puntual a determinados servicios o por su condición económica, redistribución social de la renta o valoración del servicio lo requiera.

Para finalizar, la presente ley recoge tres **disposiciones transitorias** y cinco **finales**. En primer lugar, la ley contempla la reconversión de los servicios sociales especializados como polivalentes, con el fin de tender a la máxima normalización e integración, a la vez que obtener una mayor rentabilidad social. En segundo lugar, la delegación por parte del Gobierno de Canarias a los Cabildos y Ayuntamientos de la gestión de aquellos centros y servicios, ubicados en los respectivos términos territoriales y en último lugar y al objeto de instrumentar las políticas globales destinadas al logro de una mejor calidad de vida, el Consejo General de Servicios Sociales, con la activa participación de las diferentes Administraciones Públicas Canarias, elaborarán un mapa de necesidades y recursos sociales.

En las disposiciones finales da un plazo de un año para que el Gobierno Canario elabore el plan general de servicios sociales; regule por decreto la composición, organización y funcionamiento de los equipos multiprofesionales; la composición, organización y el funcionamiento del consejo general de servicios sociales; la homologación de los criterios para la versión de las diversas

prestaciones de servicios sociales y las revisiones contenidas en ley en cuanto a atribuciones de competencias, funciones y servicios.

2. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

2.1. La Administración Insular (Cabildos)

El Cabildo se estructura en función de la responsabilidad que la ley señala y, a excepción de la competencia legislativa y de alta inspección normativa, asume la responsabilidad en Servicios Sociales referidos a su específico territorio insular, subordinados a las normas o criterios autonómicos.

A continuación pasamos a analizar la organización del Cabildo Insular de Gran Canaria en materia de Asuntos Sociales.

La Consejería de Política Social y Sociosanitaria es la específica en materia de Asuntos Sociales y se estructura en los siguientes departamentos, de los cuales desarrollaremos el específico de Asuntos Sociales:

- Asuntos Sociales
- Instituto de Atención SocioSanitaria

A) ASUNTOS SOCIALES

El Servicio de Asuntos Sociales de esta Corporación Insular está constituido por una Unidad de Gestión Administrativa y tres Unidades de Gestión Técnica:

- Sección de Servicios Sociales.
- Sección de Centros y Hogares.
- Sección de Familia, que junto a la anterior, se integra en la Unidad de Familia.

Atendiendo a las competencias que, en materia de Asuntos Sociales, vienen atribuidas a los Cabildos por la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local 7/1985 de 2 de Abril, la ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias y, especialmente, las recogidas en el artículo 12 de la Ley 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales, a esta Corporación Insular le corresponde:

- Participar en el proceso de planificación de los servicios sociales que afecten al ámbito insular.
- Programar los servicios especializados en el ámbito insular de conformidad con la planificación regional.
- Gestionar los servicios especializados de ámbito insular, las prestaciones propias y los servicios y las prestaciones descentralizadas por otras Administraciones Públicas.
- Gestionar las prestaciones de los servicios sociales que les correspondan como consecuencia de los conciertos que suscriban a tal fin.
- La supervisión y coordinación de los servicios especializados en el ámbito insular, de conformidad con las normas de coordinación que dicte el Gobierno de Canarias con la finalidad de alcanzar las previsiones de la planificación general.

- Prestar asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los responsables públicos o de iniciativa privada, de los servicios sociales especializados en el ámbito insular.
- Proporcionar apoyo informativo y estadístico en las tareas planificadoras y ordenadoras del Gobierno de Canarias.
- Formación permanente y reciclaje del personal de los servicios sociales adscritos a estas instituciones.

Desde este amplio marco competencial, corresponde a la Sección de Servicios Sociales el desarrollo de las competencias establecidas por el Decreto 160/1997, de 11 de julio, por el que se delegan competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de gestión de Centros de Atención a Minusválidos y Tercera Edad de titularidad de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como de la administración de fondos públicos para la subvención de Servicios Sociales Especializados de cualquier otra titularidad:

- La concesión de subvenciones a los Centros o Entidades que presten Servicios Sociales Especializados para Minusválidos y Tercera Edad y que operen en el ámbito territorial del Cabildo Insular de Gran Canaria.
- La distribución de la subvención que, en virtud de compromiso plurianual, esté ya previamente asignada a los Centros hasta la extinción del citado compromiso.
- La supervisión y el seguimiento de las citadas subvenciones.
- Todas aquellas funciones propias de la competencia delegada precisas para el correcto ejercicio de la administración de los fondos públicos transferidos.
- Informar y asesorar en el desarrollo de programas de Intervención Social.
- Programar y ejecutar planes de formación tendentes a la cualificación y reciclaje permanente de los profesionales de los Servicios Sociales.
- Desarrollar cuantos soportes informativos, documentales y/o estadísticos se requieran para la óptima planificación de los recursos y servicios que le competan.
- Proporcionar cuanta asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica se requiera por parte de instituciones públicas y entidades privadas que desarrollen Servicios Sociales en el ámbito insular.

A la Unidad de Familia de este Servicio, que engloba las Secciones de Familia y de Centros y Hogares les corresponde, conforme a lo señalado por el artículo 11 de la Ley 1/1997 de 7 de febrero, de Atención Integral a los Menores, el Decreto 159/1997 de 11 de julio, la Ley 1/1994 sobre la creación del Instituto Canario de la Mujer, Decreto 40/2000 de 15 de marzo sobre la organización de los centros de menores así como la Orden de 15 de julio de 1986 del Gobierno de Canarias, que regula la Organización y Funcionamiento de centros y servicios especializados de atención a mujeres con problemáticas específicas, le corresponde las siguientes competencias.

- Creación, gestión, organización y planificación e inspección de servicios especializados propios o en convenio con otras instituciones municipales y/o gubernamentales:
 - Centros de acogida a menores.
 - Pisos de Jóvenes.
 - Centros de acogida a menores extranjeros no acompañados.

- Casa de acogida a mujeres maltratadas.
- Dispositivo de emergencia para mujeres agredidas (DEMA).
- Pisos tutelados para mujeres.
- Centros de acogida a mujeres jóvenes en dificultad de integración sociofamiliar con o sin hijos.
- Informar, asesorar, orientar y formar a las familias en las áreas psicológica, jurídica y socioeducativa.
- Coordinación y asesoramiento de proyectos municipales y de otras entidades de iniciativa social para la prevención, intervención y erradicación de la violencia familiar.
- Atención a problemáticas específicas y seguimiento de mujeres con o sin hijos, víctimas de malos tratos de género.
- Valoración técnica de proyectos relacionados con nuestras competencias y presentados por instituciones públicas y/o privadas para su subvención si procede.
- Formación y reciclaje profesional del personal propio y de convenio con otras instituciones, adscrito a las unidades de gestión y de atención a menores, mujeres y familia.
- Concesión de ayudas económicas específicas a familias con menores acogidos en centros para potenciar la reunificación familiar.
- Difusión del Plan Integral del Menor de la Comunidad autónoma de Canarias.
- Difusión de planes y proyectos relacionados con el bienestar social de las familias.
- Información y asesoramiento a padres y madres separados o en trámites de separación.

Dentro de este departamento destacamos los siguientes *Servicios Sociales Insularizados*:

1. *Menores*: La Consejería de Asuntos Sociales, competente en temas de menores dentro de la isla de Gran Canaria, viene ejecutando una serie de programas destinados al desarrollo integral de los menores acogidos en los centros del Cabildo y de aquellos que viven una problemática que, de no mediar la administración, les impediría cualquier acceso digno a la educación y al futuro laboral. Entre otros, destaca, el **Programa de intervención psicosocial**, por el que se intenta lograr el desarrollo de los menores acogidos y de sus familias a través de apoyo psicopedagógico y social. También nos encontramos con el **Programa de Mediación Familiar y de Puntos de Encuentro**, por el que se facilita un lugar de encuentro entre los hijos y los padres separados para evitar conflictos, sobre todo cuando no existen acuerdos entre los referidos padres, o cuando, por ejemplo, hay por medio antecedentes de malos tratos de un cónyuge a otro. En este caso son los técnicos del Cabildo los que acercan al niño a su padre o madre, y los que además velan por su seguridad durante las visitas. Desde la Dirección Insular también se ha puesto en marcha el **Programa de apoyo para la reunificación familiar**, que concede ayudas económicas específicas a familias con menores acogidos en centros para potenciar la reunificación familiar, o los **Programas Municipales de Intervención Familiar**. En estos últimos se realiza una intervención grupal y permanente con aquellos padres, madres y usuarios vinculados a los servicios sociales municipales.
2. *Mujeres*: En atención a la mujer, otra de las competencias transferidas al Cabildo junto con Menores, ya que el resto son delegadas, esto es, sólo de gestión, nos encontramos con programas de atención a problemáticas específicas y al seguimiento de mujeres, con o sin hijos, víctimas de malos tratos. Para ello se dispone, entre otros servicios, con una **Red insular**

de acogida temporal a familias monoparentales o a mujeres víctimas de violencia doméstica. A si mismo el Cabildo de Gran Canaria también lleva a cabo diversos proyectos a través de los que coordina y se asesora en aspectos de prevención, intervención y erradicación de la violencia familiar.

3. *Discapacitados:* En este campo se trabaja auspiciando distintos proyectos que de alguna forma se combinan con la labor que se realiza desde el Instituto Social y Sociosanitario. Así por ejemplo nos encontramos con **Programas ocupacionales y de inserción laboral para personas con discapacidad** y también con desarrollo de **Programas de Iniciativas In-novadoras**.
4. *Mayores:* Desde la Dirección Insular de Asuntos Sociales también se desarrollan diversas iniciativas en el ámbito de los mayores, si bien, como ya referimos cuando hablamos de los discapacitados, es el IASSS el encargado principal de la cuestión de mayores dentro de la Consejería. Desde la Dirección Insular, sin embargo, también se ejecutan algunos proyectos. Entre otros, tenemos la concesión de subvenciones a los centros y entidades que presten servicios sociales especializados para la tercera edad (también existen la misma clase de subvenciones para los presten estos servicios con discapacitados) y que operen en el ámbito territorial del Cabildo de Gran Canaria.
5. *Pobreza y Exclusión:* En este campo, desde Asuntos Sociales se está actuando a partir de diversos caminos e iniciativas que confluyen en la lucha contra la pobreza en nuestra Isla. Destaca, dentro de estos proyectos que se han venido llevando a cabo desde la Consejería, los programas de ayuda a los municipios e instituciones para que luchen contra la exclusión social. Ahora mismo, además, está en marcha el **Observatorio insular de políticas sociales y de servicios sociales en Gran Canaria**. Entre las fines de esta iniciativa se contempla abordar, una vez se han priorizando las necesidades principales, las situaciones de pobreza y marginalidad social que haya en Gran Canaria.
6. *Drogodependencias:* Aquí destaca sobremanera el **Plan Insular de Drogas**. Desde este programa se está realizando un diagnóstico destinado a aportar un conjunto de acciones para la coordinación con otras corporaciones locales y con entidades sociales. Todas estas acciones tendrían como fin principal la prevención y la intervención en materia de drogodependencias.

2.2. La Administración Local (Ayuntamientos)

Las competencias de los Ayuntamientos son similares a la Comunidad Autónoma y los Cabildos, excluyendo la capacidad legislativa y, por supuesto, dotados de la gestión de los Servicios Sociales Comunitarios (artículo 13.1 d), propiciando el fomento y apoyo de la participación ciudadana y de los especializados en su ámbito local (Art. 13.1 e). Así mismo, encomienda competencias de gestión de funciones y servicios delegados o concertados con la Comunidad Autónoma y los Cabildos (Art. 13.1 f) y de gestión de las prestaciones económicas propias y colaborar en la gestión de las prestaciones económicas y subvenciones de los Cabildos y de la Comunidad Autónoma, en cada ámbito municipal (Art. 13.1 h). Respecto al fomento de la participación ciudadana y la ayuda a la iniciativa privada, la entidad local deberá trabajar en conjunción con ambas para garantizar de manera eficaz el bienestar de sus ciudadanos (Art. 13.1 j,k). A partir de estas competencias, se pueden concretar los centros, servicios, prestaciones y funciones gestionadas por los Ayuntamientos, por sí solos, o bien agrupados, por los que la gestión de los mismos podrá realizarse a

través de la desconcentración de los servicios y/o la constitución de mancomunidades si por razones de población la entidad local lo requiere, (Art. 13.3 y 13.3).

A) LEY 7/1985, 2 DE ABRIL, DE LAS BASES REGULADORAS DE RÉGIMEN LOCAL

De entre el panorama legislativo de mayor relevancia en el ámbito nacional, tiene un lugar de privilegio la ley 7/1985, de 2 de abril, *Reguladora de las Bases de Régimen Local*, la cual recoge en el Capítulo III las competencias de los municipios, considerados las entidades locales básicas de la organización territorial del Estado, con personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. Así, en el Art. 25.2 se recoge que el Municipio, ejercerá en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en las siguientes materias:

- Protección de la salubridad pública (punto h).
- Participación en la gestión de la atención primaria de la salud (punto i).
- Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social (punto k).
- Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo (punto m)
- Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria (punto n).

La ley 7/85, considera al municipio como la entidad básica de la organización territorial del Estado. En su artículo 25.2.k. menciona expresamente la prestación de Servicios Sociales como un deber de los ayuntamientos, y en el artículo 26.1.c. concreta que los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes deberán organizar por sí mismos los Servicios Sociales, mientras que los de menor tamaño lo harán con el apoyo de las Diputaciones Provinciales, Consejos o Cabildos Insulares.

Así mismo, no hay que olvidar la alusión que la Ley realiza sobre la competencia genérica en la prestación de cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal (FEMP, 1985)³. De este modo, se respalda y consolida una labor que ya se venía realizando, sobre todo en los ayuntamientos de las grandes ciudades (FEMP, 1987)⁴. Sin embargo, según López-Cabanas (1997), este tipo de regulación presenta, desde la perspectiva de los Servicios Sociales, algunas lagunas:

No define qué tipo de Servicios Sociales están obligados a prestar los ayuntamientos, dejando un amplio margen a la discrecionalidad y criterios de las Comunidades Autónomas.

La categorización de los ayuntamientos en mayores y menores de veinte mil habitantes no es suficiente pues no recoge aspectos diferenciales de las grandes ciudades.

Al otorgar una considerable flexibilidad a las Comunidades Autónomas a la hora de ordenar las diferentes administraciones locales en su territorio, provoca cierta confusión con respecto a qué

3 Federación Española de Municipios y Provincias (1985). *Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local*. Madrid.

4 Federación Española de Municipios y Provincias (1987). *Los Servicios Sociales en la Administración Local*. I Jornadas Nacionales. Madrid.

entidad local le corresponde la gestión de los Servicios Sociales Comunitarios. Este conflicto se agrava en el caso de los ayuntamientos menores de veinte mil habitantes, donde en las diferentes Comunidades Autónomas llegamos a encontrar que la gestión es llevada a cabo por seis estructuras organizativas diferentes: los propios Ayuntamientos; las Diputaciones, Cabildos o Consejos Insulares; la Comunidad Autónoma y las Mancomunidades de Municipios.

ACTIVIDADES

1. Indica a través de un esquema la organización de los Servicios Sociales a nivel Autonómico.
2. Indica y explica la organización e intervención de los Servicios a nivel Insular.
3. Fundamenta las razones de la idoneidad del Municipio en la Prestación de Servicios Sociales e indica los programas y prestaciones específicas de los Centros de Servicios Sociales.

BIBLIOGRAFÍA

- Alemán Bracho, C. (1991). *El Sistema Público de Servicios Sociales en España*. Granada: Impredisur.
- Alemán Bracho, C. y Fernández T. (2004). *Introducción a los Servicios Sociales*. Madrid: UNED.
- Alemán Bracho, C. y Garcés, J. (Dirs.) (1996). *Administración social. Servicios de bienestar social*. Madrid: Siglo XXI.
- Alemán Bracho, C. y Garcés, J. (Dirs.) (1997). *Política Social*. Madrid: Mcraw-Hill.
- Alemán Bracho, C. y García Serrano, M. (1999). *Fundamentos de bienestar social*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Casado D. y Guillén E. (2001). *Manual de Servicios Sociales*. Madrid: CCS.
- Garcés Ferrer, J. (Coord.), (1996). *Sistema Político y Administrativo de los Servicios Sociales*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Garcés Ferrer, J. y Martínez Román, M^a A. (1996). *Bienestar Social y Necesidades Especiales*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Gobierno de Canarias (1998). *Plan General de Servicios Sociales de Canarias*. Viceconsejería de Empleo y Asuntos Sociales.
- González Bueno, M. A. y Pérez Rodríguez, M. C. (2000). Los servicios Sociales en la Comunidad Autónoma Canaria, en Gutiérrez, A. y Garcés, J (Coord.). *Los Servicios Sociales en las Comunidades y Ciudades Autónomas*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Gutiérrez Resa, A. y Garcés Ferrer, J. (Coords.) (2000). *Los Servicios Sociales en las Comunidades y Ciudades Autónomas*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- López Hidalgo, J. (1992). *Los Servicios Sociales*. Madrid: Narcea.
- Ministerio de Asuntos Sociales (1994). *Servicios Sociales Leyes Autonómicas*. Madrid: Centro de Publicaciones.
- <http://www.gobiernodecanarias.org/empleoyasuntossociales> Consejería de empleo y Asuntos Sociales del gobierno de Canarias
- <http://www.grancanaria.com/index5.html> Cabildo de Gran Canaria

EJERCICIOS DE AUTOEVALUACIÓN

1. El área de Servicios Sociales Municipal debe estar en condiciones de:
 - a) Dar la cobertura exclusivamente a los servicios sociales generales y prestaciones básicas del sistema.
 - b) Dar la cobertura necesaria a los servicios, centros, atenciones o prestaciones de nivel secundario o especializado, que se ubiquen en el ámbito comunitario u otros ámbitos.
 - c) Dar la cobertura necesaria a la totalidad de los servicios sociales generales y especializados.
 - d) Dar la cobertura necesaria a los servicios, centros, atenciones o prestaciones de nivel secundario o especializado, que se ubiquen en el ámbito comunitario.

2. La Consejería de Empleo y Asuntos Sociales es la encargada de:
 - a) La propuesta y ejecución de las directrices generales del Gobierno en materia de Servicios Sociales aunque carece de competencia gestora de centros, servicios o prestaciones.
 - b) La competencia exclusiva en asistencia social y servicios sociales, además del área de empleo y trabajo.
 - c) La propuesta y ejecución de las directrices generales del Gobierno de Canarias en materia de servicios sociales, protección del menor y familia y juventud.
 - d) La propuesta al Gobierno de planes y programas en materia de juventud y servicios sociales en todos los ámbitos de la vida política, económica, social y cultural de Canarias.

3. El marco jurídico legal y administrativo que hace posible la implantación y desarrollo de los Servicios Sociales, es el siguiente:
 - a) La Constitución Española, el Estatuto de Autonomía de Canarias; La Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local y la Ley 9/1987 de 28 de abril, de Servicios Sociales.
 - b) La Constitución Española, La Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, La Ley Orgánica de transferencia a Canarias y la Ley 9/1987 de 28 de abril, de Servicios Sociales.
 - c) La Constitución Española, el Estatuto de Autonomía de Canarias; La Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local y la Ley Orgánica de transferencia a Canarias.
 - d) La Constitución Española, el Estatuto de Autonomía de Canarias; La Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, La Ley Orgánica de transferencia a Canarias y la Ley 9/1987 de 28 de abril, de Servicios Sociales.

4. La Dirección General de Servicios Sociales tiene como objetivo:
 - a) Garantizar a todos los ciudadanos el derecho a los Servicios Sociales, facilitando su acceso a los mismos, desde la atención directa en prestaciones y servicios a la tercera edad, drogodependiente y colectivos de extrema necesidad.
 - b) Garantizar a todos los ciudadanos el derecho a los Servicios Sociales, facilitando su acceso a los mismos, desde la atención directa en prestaciones y servicios a la juventud, drogodependiente y colectivos de extrema necesidad.

- c) Garantizar a todos los ciudadanos el derecho a los Servicios Sociales, facilitando su acceso a los mismos.
- d) La estructura del Plan del mayor y demás planes de intervención específica.

5. La Ley de Servicios Sociales de Canarias:

- a) No se centra en la responsabilidad de los poderes públicos en la defensa de la igualdad y de los derechos del ciudadano.
- b) No menciona la colaboración con la iniciativa privada pues dichas competencias están a cargo de la Administración Estatal.
- c) Posee un carácter Universal y de proximidad al ciudadano y posee como base y constitución la comunidad.
- d) Es el mecanismo que posibilita la estructura de los servicios sociales a nivel Local.

6. Las Comunidades Terapéuticas son:

- a) Centros de carácter residencial orientados principalmente a la deshabitación y rehabilitación de aquellos drogodependientes que por sus circunstancias y características no pueden seguir con garantías su tratamiento de forma ambulatoria.
- b) Centros hospitalarios y en ellas se lleva a cabo la desintoxicación física del drogodependiente en régimen de internado.
- c) Centros que, en régimen de estancia de día, y por un tiempo determinado, realizan tratamientos de deshabitación e incorporación social.
- d) Centros que se trabaja con actividades de carácter educativo, formativo, lúdico y laboral, en coordinación con los distintos recursos sociales y ocupacionales existentes con carácter residencial.

7. El Título Segundo de la Ley de Servicios Sociales de Canarias describe:

- a) El objeto y alcance de la Ley, los titulares de los derechos y las áreas de actuación.
- b) La estructura del sistema de servicios sociales, separándolos en: Generales o Comunitarios.
- c) Las competencias públicas y de la organización de los Servicios Sociales en las Administraciones.
- d) La colaboración y la participación con la iniciativa privada sin ánimo de lucro y el apoyo a la solidaridad social respectivamente.

8. El Cabildo se estructura en función de la responsabilidad que la ley señala y:

- a) Posee la competencia legislativa y de alta inspección normativa.
- b) Asume la responsabilidad en Servicios Sociales referidos a su específico territorio Autonómico.
- c) A excepción de la competencia legislativa y de alta inspección normativa.
- d) Asume la responsabilidad en Servicios Sociales referidos a su específico territorio insular, subordinados a las normas o criterios nacionales.

9. Las competencias de los Cabildos en materia de Asuntos Sociales, vienen atribuidas por:

- a) La Constitución Española.
- b) El Estatuto de Autonomía de Canarias.
- c) La Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.
- d) Ley Orgánica de transferencia a Canarias.

10. Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local 7/85, considera al municipio como:

- a) La entidad básica de la organización territorial del territorio insular Estado.
- b) El responsable de la prestación de Servicios Sociales y Seguridad Social.
- c) La entidad básica de la organización territorial del Estado.
- d) Una unidad administrativa con amplio margen a la discrecionalidad y criterios de las Comunidades Autónomas.

SOLUCIONES A LOS EJERCICIOS DE AUTOEVALUACIÓN

1 b

2 b

3 d

4 c

5 c

6 a

7 b

8 c

9 c

10 c

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Administración: etimológicamente, proviene del latín *administratio, onis*, que a su vez, proviene de *ad* y *administrare* “servir”. Actividad de personas y/o grupos que actúan juntos, de manera organizada, coordinada y controlada, para alcanzar determinados fines o propósitos comunes, en cuanto al gobierno o gestión de intereses y bienes, que no es factible lograr individualmente.

Administración pública: la expresión “administración pública”, según la opinión generalizada y compartida por tratadistas de derecho administrativo, se utiliza con distintos significados y alcances: a) la administración pública como actividad equivalente a la de Gobierno; b) como acción diferente y subordinada a la del Gobierno que se ocupa de satisfacer las necesidades públicas; c) como conjunto de funciones que realiza la autoridad pública en la gestión y manejo de las cosas comunes; d) como una de las actividades funcionales del Estado, que propone realizar actos concretos para satisfacer necesidades colectivas.

Administración de servicios sociales: actividades y funciones que se realizan para determinar, organizar y poner en ejecución todas las acciones que tienen que ver con la realización de los objetivos de un programa o proyecto del Servicio Social.

Autonomía: estado y condición del pueblo o territorio que goza de entera independencia política. Condición del individuo que decide por sí mismo. Potestad de la que, dentro de un Estado, pueden gozar las regiones, provincias, municipios u otras entidades, para regir los intereses específicos de su vida interna, incluyendo cuestiones de dirección y conducción, de acuerdo a las disposiciones vigentes.

Manuales docentes de
TRABAJO SOCIAL

MÓDULO 7

Planes estratégicos de intervención a nivel estatal y autonómico

PRESENTACIÓN

En este módulo se abordan los planes sectoriales de intervención en el marco estatal y autonómico.

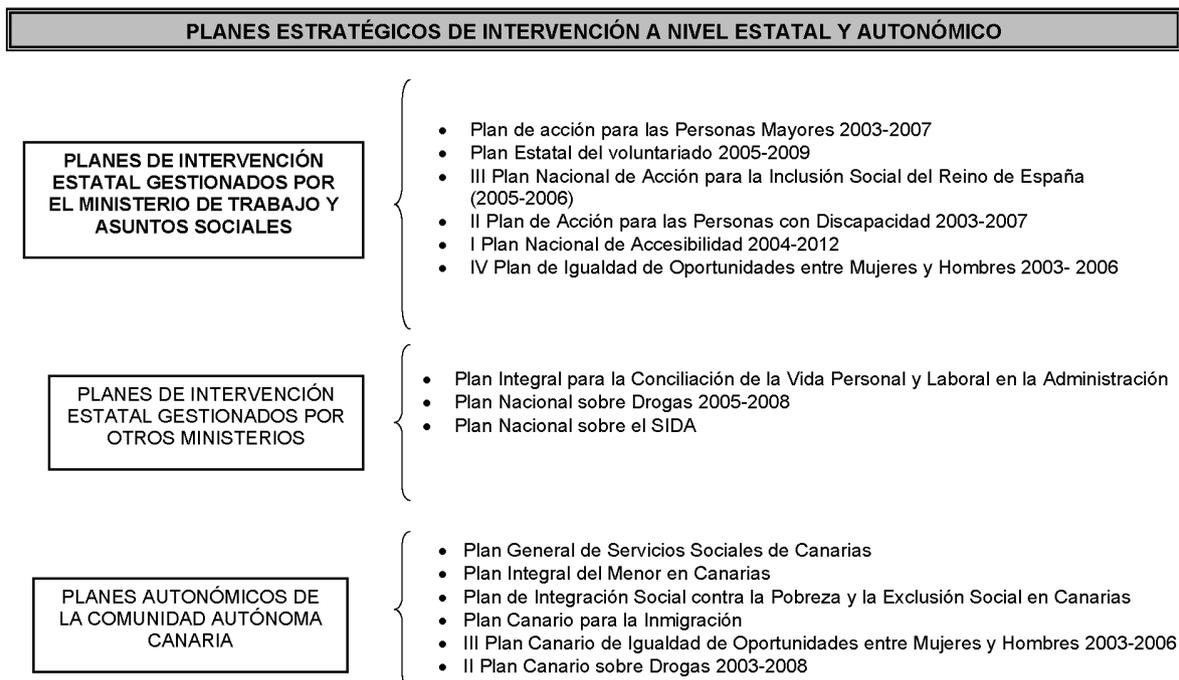
Se describe a escala general la Política Social concretada en los Planes de actuación de implantación en el territorio español y, en concreto en las iniciativas desarrolladas en el marco de la Comunidad Autónoma Canaria desde ámbitos de intervención, planificación de estrategias, desarrollo de los programas y evaluación..

Se intenta que el estudiante no sólo conozca en el ámbito teórico la política social y sus instrumentos de intervención sino que, por el contrario, analice el impacto de los mismos desde su marco más cercano, los planes que actualmente están en marcha en la Comunidad Autónoma Canaria.

OBJETIVOS

1. Conocer la naturaleza y la finalidad de los planes sectoriales de intervención estatal
2. Conocer la naturaleza y la finalidad de los planes sectoriales de intervención autonómica.

ESQUEMA DE LOS CONTENIDOS



EXPOSICIÓN DE LOS CONTENIDOS

1. PLANES DE INTERVENCIÓN ESTATAL GESTIONADOS POR EL MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales establece una serie de medidas para luchar contra determinadas problemáticas sociales que afectan a sectores específicos cuyo origen responde a la propia complejidad de la sociedad y a la variabilidad de los problemas. Por tanto, el Ministerio plantea como forma de intervención la planificación de actuaciones específicas que respondan a necesidades en el contexto en el que se desarrollan. Estos Planes no competen única y exclusivamente a un Ministerio puesto que la solución a los problemas pasa por soluciones ecosistémicas e integrales que requieren una intervención interministerial. A través de estos planes, se intenta fomentar la igualdad de oportunidades entre todos los sectores de la población, así como actuar desde aquellos grupos sociales en situación de evidente desventaja social, política, cultural, económica, laboral y jurídica. A continuación realizamos una breve referencia de los mismos.

1.1. Plan de acción para las Personas Mayores 2003-2007

Este Plan pretende conjugar competencias nacionales con competencias autonómicas para el diseño de una política social, dirigida al colectivo de personas mayores, basada en estrategias de cooperación y de consenso. El Plan conjuga el ejercicio propio de las competencias de las Comunidades Autónomas con el fomento de la garantía de la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos, en un marco de cooperación interadministrativa e interinstitucional.

El Plan se estructura en tres grandes áreas:

- **Igualdad de oportunidades:** conscientes de que todavía en nuestra sociedad se dan, en ocasiones, discriminaciones o situaciones negativas por razón de la edad, se pretende en este Área abordar la cobertura de las necesidades propias del sector de población mayor, que no por tener más edad tiene menos derechos que el resto de los ciudadanos. Mediante recursos complementarios y normas específicas, se debe apoyar la calidad de vida de las personas mayores, tanto de los que viven en situación de dependencia como de los que conservan su autonomía personal.
- **Cooperación:** la ejecución de este Plan, el logro de sus objetivos, el desarrollo de sus estrategias y la aplicación de sus medidas, deben basarse en la colaboración y la participación entre los distintos Ministerios de la Administración General del Estado con competencias en materias que afectan a la calidad de vida de las personas mayores, y en la coordinación entre la Administración General del Estado y las otras Administraciones, Autonómica y Local, así como con Instituciones y el sector privado, en general.
- **Formación especializada:** los profesionales de los servicios sociales y de los sanitarios ocupan un lugar fundamental en el desarrollo de este Plan. También las familias cuidadoras. Desde diversos foros nacionales e internacionales se reclama la formación de estos profesionales, y de los familiares que atienden en sus domicilios a personas mayores en situación de dependencia, como una prioridad estratégica para una correcta atención a las personas mayores; particularmente para el desarrollo de servicios y técnicas de trabajo adaptadas a las demandas sociosanitarias.

1.2. Plan Estatal del voluntariado 2005-2009

El Plan Estatal del Voluntariado 2005-2009, tiene unos contenidos fruto de la colaboración mantenida entre las Administraciones Públicas central, autonómica y local -ésta última a través de la Federación Española de Municipios y Provincias-, las ONG, Universidades y restantes interlocutores y agentes sociales, en el doble proceso de evaluación del Plan 2001-2004 y del establecimiento de los ejes o líneas prioritarias de actuación para el próximo quinquenio.

A continuación se exponen las principales áreas, líneas estratégicas y actuaciones:

- **Sensibilización:**
 - Sensibilizar y comprometer a la sociedad con el movimiento voluntario, con la participación ciudadana y los valores que éstos representan.
 - Consolidar la acción voluntaria en el ámbito educativo.
 - Consolidar la acción voluntaria con diferentes colectivos y grupos de población en determinados campos de acción.
- **Apoyo:**
 - Apoyar técnica y económicamente una mejor modernización organizativa y funcional de las entidades del Tercer Sector.
 - Conseguir la implicación social de la empresa privada.
- **Coordinación:**
 - Reforzar las relaciones, estructuras y mecanismos de coordinación entre todos los agentes implicados en el voluntariado, tanto públicos como privados.
 - Incorporar a las entidades de voluntariado al entorno internacional.

1.3. III Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2005-2006

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, ha liderado todo este proceso. Los agentes invitados a participar han sido la Administración general del Estado (a través de los Ministerios implicados), la Administración autonómica y la Administración local (a través de la FEMP), la sociedad civil (ONG: asociaciones y fundaciones), los agentes sociales y otros expertos en política e intervención social.

El Plan 2005-2006 supone un avance en la coordinación con las correspondientes medidas de empleo, específicamente relacionadas con la inclusión social, en el fortalecimiento de la dimensión territorial, en la participación de las personas afectadas y en la movilización de todos los agentes, para mejorar la atención integral y coordinada a grupos y personas vulnerables, siempre bajo un principio y enfoque transversal de la perspectiva de género. Además se han desarrollado los correspondientes indicadores sobre exclusión social.

Como *líneas estratégicas* de actuación destacamos:

- Adecuar crecimiento económico con bienestar social, en una perspectiva de equidad territorial, asegurando la reducción de las desigualdades y previniendo la aparición o el incremento de nuevas personas o grupos excluidos socialmente.
- Mejorar las condiciones de vida de quienes disponen de menos recursos, elevando progresivamente el Salario Mínimo Interprofesional (SMI) y las pensiones más bajas, así como las ayudas económicas de emergencia social.
- Impulsar un sistema nacional de atención a las personas dependientes que garantice su autonomía personal y su dignidad.
- Asegurar la igualdad de oportunidades y luchar contra la discriminación, propiciar el reconocimiento cultural y la participación social, siguiendo las estrategias europeas correspondientes, específicamente de las mujeres, inmigrantes, minorías étnicas, personas con discapacidad, personas que ejercen la prostitución, personas drogodependientes, personas con VIH/SIDA, homosexuales, transexuales y otras personas o grupos.
- Crear más y mejores empleos para las personas con mayores dificultades, en el marco del acuerdo con los agentes sociales sobre competitividad, empleo estable y cohesión social.
- Asegurar, dentro del Sistema Nacional de Salud (SNS), la atención a las necesidades específicas de los grupos de población más vulnerables.
- Proporcionar una educación de calidad a todos los ciudadanos, en igualdad efectiva de oportunidades y adaptada a sus necesidades, con la colaboración de todos los componentes e instituciones de la comunidad educativa y, en general, de la sociedad en su conjunto.
- Facilitar el acceso a una vivienda en condiciones razonables, a través del fomento de la vivienda protegida y el alquiler, con una atención prioritaria a aquellos ciudadanos que presentan mayores dificultades (jóvenes, mayores, víctimas de violencia de género, personas con discapacidad, familias numerosas y familias con menos recursos).
- Asegurar la igualdad entre hombres y mujeres en el empleo, condiciones de trabajo, salud y atribución de las cargas familiares y actuar de forma decidida contra la violencia de género.
- Sensibilizar y movilizar a todos los agentes involucrados en la lucha contra la exclusión: Administraciones Públicas, empresas, ONG y los propios afectados.

- Articular políticas y promover condiciones que favorezcan la reducción de la pobreza infantil.
- Facilitar el acceso a las nuevas tecnologías de la información y comunicación a los colectivos en riesgo de exclusión social, con objeto de reducir la brecha digital y evitar nuevas formas de exclusión.

1.4. II Plan de Acción para las Personas con Discapacidad 2003-2007

El contenido del II Plan de Acción para las personas con discapacidad 2003-2007 se organiza en cuatro grandes Áreas:

- Atención a personas con graves discapacidades.
- Políticas activas de inserción laboral de las personas con discapacidad.
- Promoción de la accesibilidad de entornos, productos y servicios.
- Cohesión de los Servicios Sociales para personas con discapacidad.

Los principios que subyacen y dan sentido a las propuestas son:

- *Promoción de derechos.* Los poderes públicos deben garantizar que las personas con discapacidad puedan disfrutar de forma efectiva y en condiciones de igualdad de todos los derechos civiles, sociales, económicos y culturales. Se promoverán políticas de equiparación de oportunidades en las que se combinen medidas de acción positiva con medidas contra la discriminación a estos colectivos.
- *Autonomía y vida independiente.* Mayor énfasis en la autonomía de la persona en la toma de decisiones sobre su propia existencia, prioridad de las políticas activas que llevan a la autosuficiencia económica y la participación en la vida de la comunidad, y reconocimiento del protagonismo individual y colectivo en la solución de sus propios problemas.
- *Integración y normalización.* Una integración social normalizadora significa que las personas con discapacidad han de vivir, estudiar, trabajar y divertirse en los mismos sitios donde lo hace el resto de las personas de su propia comunidad, de la forma más parecida a cómo proceden los grupos de su misma edad y recibiendo los apoyos necesarios dentro de los programas y servicios que están a disposición de cualquier persona. La mejor forma de atender sus necesidades especiales es desarrollando políticas para todos.
- *Accesibilidad universal y diseño para todos.* Por accesibilidad se entiende la condición que desde su origen o por adaptaciones posteriores deben cumplir los entornos, productos y servicios, así como los objetos, instrumentos, herramientas y dispositivos para ser comprensibles y utilizables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible.

1.5. I Plan Nacional de Accesibilidad 2004-2012

Los principios generales constituyen la filosofía inspiradora del Plan y responden a las tendencias y planteamientos que marcan la lucha por la mejora de las condiciones de accesibilidad y la integración y participación de todas las personas en la sociedad.

Cuatro son por tanto las grandes áreas de este plan:

- **Igualdad de oportunidades:** es el proceso mediante el cual el sistema general de la sociedad tal como el medio físico y cultural, la vivienda y el transporte, los servicios sociales y sanitarios, las oportunidades de educación y trabajo, la vida cultural y social, incluidas las instalaciones deportivas y de recreación, se hacen accesibles para todos.
- **Vida independiente:** es la situación en la que una persona ejerce el poder de decisión sobre su propia existencia y participa activamente en la vida de su comunidad, conforme al derecho al libre desarrollo de la personalidad. En virtud de este principio, las políticas de discapacidad deben superar el enfoque de la prestación de servicios médicos y sociales para ir dirigidas a aumentar la autonomía personal en todos los campos; algo para lo que la accesibilidad constituye un elemento imprescindible.
- **Sostenibilidad:** la mejora de accesibilidad contribuye a la sostenibilidad en la medida que mejora la calidad de vida de cualquier comunidad urbana o rural aumentando el rango de usuarios de sus entornos y servicios.
- **Participación:** el principio de participación supone que los ciudadanos, al margen de la intervención administrativa, pueden disponer de otras vías alternativas directas e inmediatas para gestionar los servicios públicos e influir en las decisiones de los órganos de gobierno.

1.6. IV Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2003-2006

El Plan aborda las siguientes áreas con sus correspondientes estrategias.

- **Área de introducción de la perspectiva de género en las políticas públicas.**
 - Cooperar con las Administraciones Públicas e instituciones para introducir la perspectiva de género en todas las políticas, planes y estrategias.
- **Área de igualdad entre mujeres y hombres en la vida económica.**
 - Impulsar la incorporación, permanencia y promoción de las mujeres en el mercado laboral.
 - Promover el espíritu emprendedor y la actividad empresarial de las mujeres.
 - Eliminar las barreras para el acceso y permanencia de las mujeres en el mercado laboral, y visibilizar su aportación a la economía.
- **Área de participación en la toma de decisiones.**
 - Promover la participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones políticas.
 - Impulsar la igualdad de acceso y la plena participación de las mujeres, en las estructuras de poder y toma de decisiones, en todos los ámbitos sociales, políticos, económicos y culturales.
 - Fomentar la promoción profesional de las mujeres en las Administraciones Públicas.
- **Área de promoción de la calidad de vida de las mujeres.**
 - Contribuir a la mejora de la salud de las mujeres, durante todo su ciclo vital.
 - Desarrollar iniciativas educativas y culturales que favorezcan la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.
 - Favorecer la inclusión social de las mujeres que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad.
 - Promover la igualdad a través del acceso a la protección social.

- **Área de fomento de la igualdad en la vida civil.**
 - Proceder al seguimiento y difusión de la legislación y jurisprudencia nacional y europea, en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.
 - Desarrollar políticas activas, para erradicar la violencia contra las mujeres.
 - Fomentar la participación y colaboración con las ONG de mujeres.
- **Área de transmisión de valores y actitudes igualitarias.**
 - Promover valores y difundir prácticas sobre igualdad entre mujeres y hombres.
 - Evitar una imagen estereotipada y sexista de las mujeres en los medios de comunicación y la publicidad.
- **Área de conciliación de la vida familiar y laboral.**
 - Impulsar cambios normativos que faciliten la compatibilidad de la vida laboral y familiar y realizar un seguimiento de resultados de las medidas legislativas ya implantadas.
 - Impulsar otras medidas que faciliten la conciliación de vida laboral y familiar.
- **Área de cooperación.**
 - Cooperar con Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.
 - Reforzar la presencia y la participación española en los Organismos Internacionales, tanto comunitarios como extracomunitarios.
 - Fomentar la cooperación al desarrollo con las ONG y otras instituciones.

2. PLANES DE INTERVENCIÓN ESTATAL GESTIONADOS POR OTROS MINISTERIOS

2.1. Plan Integral para la Conciliación de la Vida Personal y Laboral en la Administración

Dependiente del *Ministerio de Administraciones Públicas*, nace “*Concilia*”, el plan integral de conciliación de la vida personal y laboral en la Administración General del Estado, un paquete de medidas que suponen la normativa más completa aprobada nunca en nuestro país en esta materia, pues recoge las iniciativas más avanzadas del sector público y privado sobre la cuestión.

Las medidas que establece este plan están referidas a: horarios de salida laboral, permisos de acumulación de vacaciones, maternidad, adopción, lactancia y paternidad, cuidado de hijos y personas dependientes y/o discapacitadas, horarios más flexibles, modificación del horario fijo, excepciones, tiempo para someterse a técnicas de fecundación asistida, formación asistida y protección contra la violencia de género

2.2. Plan Nacional sobre Drogas 2005-2008

Dependiente del *Ministerio de Sanidad y Consumo*, nace el Plan Nacional sobre Drogas (PNSD), es una iniciativa gubernamental creada el año 1985 destinada a coordinar y potenciar las políticas que, en materia de drogas, se llevan a cabo desde las distintas Administraciones Públicas y entidades sociales en España.

Tras quince años de vigencia, el Plan Nacional sobre Drogas necesitaba adecuarse a la realidad siempre cambiante de las drogodependencias, sobre todo dadas las transformaciones tan importantes que ha experimentado este fenómeno en los últimos años.

El Plan de Acción define seis Ejes de trabajo, y 68 Acciones para centrar los esfuerzos en aquellos aspectos que requieren más atención.

1. *Coordinación.* Como premisa básica del éxito de la Estrategia Nacional sobre Drogas es preciso mantener y mejorar la coordinación de todas las entidades que trabajan en este campo, así como reforzar la cohesión entre todas las fuerzas políticas. Asimismo, la estrategia sobre las drogas debe procurar una movilización social, educativa y cívica. En este sentido es fundamental el concurso de las Organizaciones Sociales del sector y del resto de entidades privadas que de una u otra forma están implicadas en el problema. Se requiere una participación activa y coordinada de muchas personas, asociaciones, entidades, del ámbito familiar, juvenil, cultural, informativo, educativo, deportivo. Esta acción social coordinada es tan importante como la acción de las Administraciones Públicas.
2. *Prevención y sensibilización social.* La clave para disminuir el daño asociado al consumo de drogas, tanto para la persona como para la sociedad, es la educación, la formación de la persona para que sepa tomar decisiones inteligentes, que promuevan su desarrollo y su bienestar, y el del entorno en que vive. Para ello se requieren dos cosas. Por una parte, información rigurosa; la infancia, la juventud, las madres y los padres, el personal docente, las personas con responsabilidad política, deben conocer de forma adecuada los efectos del consumo de sustancias psicotrópicas y sus riesgos. Por otra parte, es preciso fortalecer la capacidad de toma de decisiones autónoma de la infancia y la juventud, fomentando la autoestima, la capacidad crítica y autocrítica, la tolerancia, la actitud positiva para resolver dificultades, la disposición a trabajar en grupo, la capacidad de soportar frustraciones, la actitud solidaria, la capacidad de asumir responsabilidades, etc.
3. *Atención integral.* Una vez que la persona se ha iniciado en el consumo de sustancias psicotrópicas de tal manera que le están ocasionando daños más o menos graves a su salud, y al entorno que le rodea, se debe actuar con rapidez y eficacia. La atención precoz es importante para evitar la cronicidad. Cuando ya se ha generado una dependencia es preciso ofertar terapias adecuadas y programas para la rehabilitación y la integración social. El Eje de actuación en La Atención Integral a las personas con drogodependencias incluye cinco apartados: Detección Precoz de Factores de Riesgo, el Tratamiento Precoz, el Tratamiento Integral especializado, la Reducción y Prevención de daños sobrevenidos, y la Integración Social y Laboral.
4. *Mejora del conocimiento.* Uno de los aspectos de la Estrategia que requiere un fuerte impulso es el conocimiento de las drogas, el lugar que ocupan en la sociedad, en diferentes ámbitos locales, en diferentes colectivos, en diferentes momentos. Se debe mejorar la comprensión de los problemas que ocasionan en la persona y en la sociedad, de las pautas de consumo, de las causas y condicionantes de los diferentes tipos de consumo, de las predicciones sobre evolución futura, de la evolución del problema en otros países, de las implicaciones delictivas y de las redes de blanqueo de capitales. El conocimiento es preciso para poder adoptar estrategias adecuadas y para poder generar una reflexión fructífera en la sociedad. Además se ha de mejorar la formación de profesionales en todos los campos.
5. *Reducción de la oferta.* En la ejecución de los objetivos fijados en la Estrategia Nacional sobre Drogas, en lo que respecta a la reducción de la Oferta, se han obtenido buenos resultados, gracias a la efectividad de las fuerzas policiales y aduaneras en la lucha contra el tráfico de drogas, y en

especial la protección de nuestras fronteras. Esta es pues la línea a seguir para el período que resta por cumplir de la Estrategia. Sin embargo, la percepción de mayor facilidad de acceso a las sustancias y el aumento de los consumos, sobre todo en las personas más jóvenes, requiere un mayor esfuerzo.

6. *Cooperación internacional.* La Cooperación Internacional es un área de especial importancia debido al carácter de fenómeno internacional que tiene problema de las drogas. En efecto, la mayor parte de la producción de drogas se realiza en otros países. Por otro lado, las redes de distribución son cada vez más internacionalizadas y complejas. Además la movilidad de las personas entre los países es cada vez mayor. Por todo ello la cooperación internacional se convierte en un eje clave, tanto para la prevención de la oferta, como para abordar programas y estrategias comunes respecto a la prevención de la demanda y de los daños relacionados con los consumos.

Como líneas prioritarias del Plan de Acción, destacamos:

- Reforzar las actuaciones en el ámbito de la familia.
- Potenciar acciones de sensibilización y colaboración con los medios de comunicación.
- Profundizar y mejorar los programas y actividades desarrolladas en el ámbito educativo.
- Incrementar las actuaciones específicas dirigidas a la población juvenil.
- Reforzar el papel de la Atención primaria en la intervención precoz y la atención a las personas con problemas de drogodependencias.
- Incorporar la perspectiva de género en todas las áreas de intervención en materia de drogas.
- Garantizar la atención integral en los centros penitenciarios a la población interna con problemas de drogas.
- Reforzar la investigación y los sistemas de información.
- Diversificar e incrementar las actuaciones en prevención del riesgo y reducción del daño.
- Actuar sobre los consumos de tabaco y alcohol.
- Fomentar la participación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en las acciones preventivas.
- Fortalecer la participación española en la política europea sobre drogas.

2.3. Plan Nacional sobre el Sida

Dependiente del Dependiente del *de Sanidad y Consumo*, nace el Plan Nacional sobre el SIDA, cuyos objetivos se centran en prevenir nuevas infecciones, reducir el impacto negativo personal y social de la epidemia y movilizar y coordinar los esfuerzos contra el VIH.

La planificación, coordinación, desarrollo y evaluación de todas las actividades comprendidas en este plan estratégico y su adecuación a las necesidades reales que genera la epidemia de VIH/sida, requieren disponer de buenos sistemas de información epidemiológica.

3. PLANES AUTONÓMICOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA CANARIA

La intervención en servicios Sociales en la Comunidad Autónoma Canaria se configura a través del Plan General de Servicios Sociales y cinco planes de intervención específica: el Plan Integral

del Menor, el Plan Canario Joven, el II Plan de Igualdad de Oportunidades de las Mujeres 1997-2000, el Plan Canario sobre Drogas y el Plan de Integración Social Contra la Pobreza y la Exclusión Social de Canarias. Cada uno de estos programas será analizado con profundidad en el apartado de los servicios sociales especializados, por lo que a continuación se detallan las líneas generales del Plan General de Servicios Sociales como eje integrador de la política del Gobierno Canario en esta materia.

3.1. Plan General de Servicios Sociales de Canarias

El Plan General de Servicios Sociales de Canarias pretende ser un instrumento de orientación, a través del cual las diversas instituciones, entidades y todos los ciudadanos interesados, puedan conocer las obligaciones y responsabilidades que propone para el conjunto de las Administraciones Públicas Canarias y, por tanto asume para sí mismo el Gobierno de Canarias, en una materia tan sensible para la convivencia y para la calidad de vida de todos los que habitan en el Archipiélago. El presente Plan tiene como finalidad transformar positivamente la realidad de unos instrumentos -los Servicios Sociales- al servicio de la convivencia y de la calidad de vida de toda la sociedad canaria. Se estructura en dos grandes bloques:

Documento Base: recoge la parte nuclear del Plan, que incluye el análisis de sus principales elementos y los aspectos dispositivos a través de los que se manifiesta la voluntad de transformación. Constituye, a su vez, la parte esencial de la planificación, en la que se expresan los criterios y objetivos generales, propios de cualquier estrategia, tanto a escala global como en cada uno de los sectores en los que se estructura actualmente el amplio campo de los Servicios Sociales. Así se enunciarán objetivos en forma de efectos que se espera lograr sobre el bienestar de la sociedad canaria (objetivos finalistas), y otros referidos a la mejora o ampliación de los servicios y estructuras a través de los cuales se pretende contribuir a estos procesos de mejora (objetivos instrumentales).

En cuanto a los apartados sectoriales que incluye este bloque de estrategias, se han considerado los siguientes: Servicios Sociales Comunitarios, Mayores, Exclusión y Pobreza, Juventud, Menor, Mujer, Minusválidos y Drogas. En cada uno de los apartados sectoriales se recogen los dispositivos de los servicios sociales en esa materia, los criterios de organización e intervención, los objetivos generales y las medidas a llevar a cabo.

Referencias: compuesto por el análisis sobre la situación general de Canarias y sobre el sector específico de los Servicios Sociales, incluyendo las siguientes materias que condicionan el desarrollo de los mismos: marco geográfico, marco institucional, demografía y entorno económico; como medida de integración del proceso de planificación y la realidad canaria.

3.2. Plan Integral del Menor en Canarias

La necesidad de un Plan Integral en el sector de menores que lo dotara de una organización y unas líneas de actuación basadas en la realidad de los menores de Canarias, hizo que se desencadenara un proceso dentro de la Dirección General de Protección del Menor y la Familia. Este proceso tuvo su comienzo con el análisis de la realidad del menor, reflejado en el diagnóstico de la problemática del menor y la familia en Canarias, publicado en 1997. A continuación, y a partir de los datos extraídos de la realidad, surgió un movimiento de reflexión y de creatividad para dar

lugar a las alternativas y propuestas de intervención con los menores en el futuro, tratándose la problemática de los menores de forma integral.

Se sistematizaron todas las aportaciones de las personas, colectivos y organismos que trabajan con menores, desde una metodología participativa, para darle forma a lo que hoy son las directrices de la política social en Canarias en lo referente a los menores.

Todas las actuaciones de los Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma Canaria dirigidas hacia los menores compartirán la siguiente finalidad: contribuir a la atención integral de los menores mediante la sinergia de los distintos sistemas de bienestar social y la iniciativa social y servir de orientación a las decisiones que en materia de infancia se tomen por parte de las distintas entidades públicas, planteamiento articulado a través de dicho plan que tiene como objetivos generales:

- Contribuir al logro del bienestar y la capacidad de las familias para que asuman la satisfacción de las necesidades de los menores a su cargo y sean un ámbito apropiado para su desarrollo integral.
- Contribuir a la dotación de los recursos y programas necesarios, que potencien factores de protección en las situaciones de riesgo que afectan a los menores en su tiempo libre y en la calle.
- Proteger la integridad y la seguridad de los menores mediante alternativas convivenciales que procuren su desarrollo personal; impulsar que en los diferentes escenarios de socialización de los menores (familia, escuela y comunidad) se asuman y transmitan valores que favorezcan el desarrollo integral de los mismos.
- Potenciar la calidad de los recursos del Sistema Público de Servicios Sociales competente en la atención integral de la infancia en Canarias.

3.3. Plan de Integración Social contra la Pobreza y la Exclusión Social en Canarias

El Plan de Integración Social contra la Pobreza y la Exclusión Social en Canarias es resultado de la colaboración de distintas consejerías y áreas del Gobierno de Canarias, directamente relacionadas con el bienestar social: Empleo y Asuntos Sociales, Sanidad y Consumo, Educación, Cultura y Deportes, Obras Públicas, Viviendas y Aguas.

La fundamentación de este Plan viene señalada por los datos de las familias pobres en Canarias.

Los principios que inspiran las actuaciones del Plan son los siguientes: solidaridad social, igualdad, responsabilidad pública y corresponsabilidad, complementariedad y coordinación, acción integral, rentabilidad social y eficacia de los recursos, información, racionalidad de la financiación, prevención.

Las actuaciones previstas se sitúan a partir de los siguientes ámbitos: prevención, integración y asistencia. Estas concretan los objetivos de actuación así como las acciones y medidas previstas.

3.4. Plan Canario para la Inmigración

El Plan Canario para la Inmigración se enmarca en el contexto establecido por los dos grandes documentos de planificación en materia social, aprobados en con el consenso de las distintas Administraciones Públicas y de los agentes sociales y Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), del Archipiélago, a saber, el Plan de Integración Social contra la Pobreza y la Exclusión en Canarias y el Plan Integral del Menor.

Este Plan pretende articular los esfuerzos de las distintas Administraciones canarias y de los agentes sociales y ONGs. en favor de la integración social y la atención integral a las personas inmigrantes en Canarias. Lo hará a través de los siguiente objetivo general: Promover la igualdad, desarrollo y bienestar de las personas inmigrantes extranjeras en canarias, potenciando su integración social, económica, política y cultural en la sociedad canaria en un clima de respeto y enriquecimiento mutuos.

Como objetivos intermedios se destacan:

- Objetivos de carácter institucional y procedimental
 - Establecer los elementos organizativos y procedimentales necesarios para facilitar la integración de las personas inmigrantes en la sociedad canaria.
 - Establecer los elementos organizativos y procedimentales necesarios para aumentar la participación del gobierno de canarias y de los agentes sociales en la modulación de los flujos y la integración de las personas inmigrantes en la sociedad canaria.
 - Establecer los elementos organizativos y procedimentales necesarios para alcanzar un mejor conocimiento de los flujos migratorios y de las comunidades extranjeras residentes en canarias.
- Objetivos de carácter preventivo:
 - Mejorar las actuaciones públicas de codesarrollo con los países de origen frente a los factores económicos, sociales y políticos determinantes de los movimientos migratorios hacia canarias.
 - Articular los recursos, servicios y prestaciones de los distintos sectores del bienestar social institucional y de la sociedad civil, para que eviten y neutralicen cualquier forma o manifestación de discriminación, así como la aparición de condiciones y procesos de marginación y exclusión social.
- Objetivos de promoción e integración social:
 - Impulsar la promoción e integración social de los individuos, familias o grupos, a través de actuaciones complementadas desde los distintos ámbitos y sectores que inciden en las situaciones de discriminación, marginación y exclusión social, garantizando la integralidad de las respuestas.
- Objetivos de carácter asistencial:
 - Mejorar las condiciones de los dispositivos de atención social básica a las personas inmigrantes en situación de emergencia social, así como garantizar la articulación de los mismos con otros recursos y dispositivos comunitarios de normalización e inserción social.
 - Mejorar la actuación institucional en materia de atención y prestación de servicios a los/as menores extranjeros/as no acompañados/as.
 - Potenciar las actuaciones de atención a mujeres víctimas de las redes de tráfico para la prostitución.

3.5. III Plan Canario de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2003-2006

El III Plan Canario de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres se plantea como una política normalizada y un sistema estable de intervención social e institucional para la conse-

cución de la igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres, que resulta de la proyección de los ejes estratégicos de la política general del Gobierno de Canarias, así como de las líneas directrices de sus políticas sociales, laborales, sanitarias y educativas.

Se trata de un documento no sólo de propuestas teóricas a iniciativa del organismo de igualdad, sino de la plasmación instrumental de la transversalidad en función del género en las políticas sectoriales, condición sine qua non para que la igualdad real y efectiva (art. 9.2 CE) sea incorporada al desarrollo de las competencias de todos los departamentos del Gobierno de Canarias, tal como establece el marco normativo y declarativo en esta materia.

Desarrolla los siguientes programas:

- Prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres.
- Dignas condiciones de vida para las mujeres: erradicar la exclusión socioeconómica.
- Plena integración y desarrollo laboral y profesional de las mujeres.
- Construcción no sexista del conocimiento y la cultura.
- Salud integral de las mujeres.
- Plena ciudadanía de las mujeres: derechos de las mujeres e igualdad de oportunidades en todos los ámbitos.
- Cooperación internacional al desarrollo con perspectiva de género.
- Integración de la transversalidad de género en las Administraciones públicas canarias.

3.6. II Plan Canario sobre Drogas 2003-2008

El II Plan Canario sobre Drogas, se plantea como un instrumento útil para la planificación, avance y ordenación de las actuaciones que, en materia de drogas, se realicen en la Comunidad Autónoma de Canarias, y da cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 9/1998, de 22 de julio, sobre prevención, asistencia e inserción social en materia de drogodependencias.

Como Objetivos Generales se destacan:

- Favorecer la globalización en la atención a las drogodependencias indicando los principios, objetivos y criterios básicos de actuación, tanto a nivel general como desde las diferentes áreas de intervención.
- Potenciar los procesos de reflexión, participación, cooperación y coordinación entre las instituciones y agentes públicos y privados implicados en la atención a las drogodependencias en Canarias, favoreciendo los procesos de sensibilización de la comunidad y de sus instituciones. Asimismo, señalar competencias, funciones y responsabilidades de las distintas administraciones públicas y las entidades privadas.
- Consolidar una red de atención ágil, amplia, coordinada, integrada y normaliza en los sistemas públicos de salud, servicios sociales y empleo, que permitan conjuntamente con la iniciativa social organizada y adecuadamente vertebrada, ofrecer una respuesta asistencial a las necesidades de la población drogodependiente, garantizando la situación de equidad respecto a otras enfermedades.
- Modificar en la población actitudes y comportamientos de exclusión respecto al drogodependiente, generando una conciencia social solidaria y participativa que favorezca la incorporación social y sociolaboral de las personas con problemas de dependencia a las drogas. Asimismo,

potenciar la colaboración y conexión de los programas de asistencia al drogodependiente con los de integración social y sociolaboral.

- Dotar a la sociedad de instrumentos y argumentos que le permitan desarrollar hábitos y conductas saludables desde el concepto global de promoción de la salud y del bienestar: informando, educando, movilizándolo, formando, sensibilizando, generando una cultura responsable hacia el consumo y reduciendo los factores que favorecen el uso indebido de drogas; presentando una especial consideración a la coordinación y planificación interinstitucional en la comunidad.
- Impulsar el estudio y la investigación aplicada del fenómeno de las drogodependencias y de las medidas de afrontamiento, y asegurar la formación en drogodependencias a los universitarios y profesionales de la salud, educación y servicios sociales y empleo.
- Conocer, registrar y evaluar las acciones que se realizan desde las diferentes áreas de intervención del Plan, estableciendo para ello indicadores de calidad, eficiencia y eficacia, y dando respuesta a la necesidad de valorar y favorecer la toma de decisiones realista, que redunde en beneficio de la intervención social, procurando su mejoramiento y perfeccionamiento.
- Contemplar la transversalidad y la conexión del II Plan Canario sobre Drogas con otros planes de carácter general o sectorial. Y coordinar las actividades que desde las diferentes Administraciones y Organizaciones se promuevan y realicen, a fin de asegurar que se atienden los criterios de actuación prioritarios consensuados en el Plan y se evita la duplicidad en las acciones.
- Favorecer la reducción de la oferta y el tráfico de drogas potenciando los sistemas de información que permitan conocer la realidad del fenómeno y haciendo cumplir la normativa existente en el ámbito autonómico y municipal sobre promoción, publicidad y venta de bebidas alcohólicas y tabaco.

ACTIVIDADES

1. Realiza un cuadro resumen en el que reflejes los distintos planes de actuación a nivel estatal.
2. Realiza un cuadro resumen en el que reflejes los distintos planes de actuación a nivel Autonómico.

BIBLIOGRAFÍA

- Alemán Bracho, C. (1991). *El Sistema Público de Servicios Sociales en España*. Granada: Impredisur.
- Alemán Bracho, C. y Fernández T. (2004). *Introducción a los Servicios Sociales*. Madrid: UNED.
- Alemán Bracho, C. y Garcés, J. (Dir.) (1996). *Administración social. Servicios de bienestar social*. Madrid: Siglo XXI.
- Alemán Bracho, C. y Garcés, J. (Dir.) (1997). *Política Social*. Madrid: Mcraw-Hill.
- Alemán Bracho, C. y García Serrano, M. (1999). *Fundamentos de bienestar social*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Casado D. y Guillén E. (2001). *Manual de Servicios Sociales*. Madrid: CCS.
- Garcés Ferrer, J. (Coord.) (1996). *Sistema Político y Administrativo de los Servicios Sociales*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Garcés Ferrer, J. y Martínez Román, M^a A. (1996). *Bienestar Social y Necesidades Especiales*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Gobierno de Canarias (1998). *Plan General de Servicios Sociales de Canarias*. Viceconsejería de Empleo y Asuntos Sociales.
- González Bueno, M. A. y Pérez Rodríguez, M. C. (2000). *Los servicios Sociales en la Comunidad Autónoma Canaria*, en Gutiérrez, A. y Garcés, J (Coord.). *Los Servicios Sociales en las Comunidades y Ciudades Autónomas*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Gutiérrez Resa, A. y Garcés Ferrer, J. (Coords.) (2000). *Los Servicios Sociales en las Comunidades y Ciudades Autónomas*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- López Hidalgo, J. (1992). *Los Servicios Sociales*. Madrid: Narcea.
- Ministerio de Asuntos Sociales (1994). *Servicios Sociales Leyes Autonómicas*. Madrid: Centro de Publicaciones.
- <http://www.mtas.es> Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
- <http://www.gobiernodecanarias.org/empleoyasuntossociales> Consejería de empleo y Asuntos Sociales del gobierno de Canarias.

EJERCICIOS DE AUTOEVALUACIÓN

1. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales establece una serie de medidas para luchar contra determinadas problemáticas sociales que afectan a sectores específicos como por ejemplo:
 - a) El plan gerontológico, Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España, el II Plan de Acción para las Personas con Discapacidad, el IV Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.
 - b) El Plan de acción para las Personas Mayores, Plan Nacional de exclusión social, el II Plan de Acción para las Personas con Discapacidad, el IV Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres y el Plan Estatal del voluntariado.
 - c) El plan general de la Juventud, el plan Gerontológico, el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España, el II Plan de Acción para las personas con Discapacidad, el IV Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.
 - d) El Plan de acción para las Personas Mayores, el Plan Nacional de acción para la Inclusión Social del Reino de España, el II Plan de acción para las personas con discapacidad, el IV Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres y Plan Estatal del Voluntariado.

2. El Plan de acción para las Personas Mayores 2003-2007 se estructura en tres grandes áreas:
 - a) Igualdad de oportunidades, Cooperación y Formación especializada.
 - b) Pensiones, salud y ocio y tiempo libre.
 - c) Igualdad de oportunidades, Cooperación y ocio y tiempo libre Formación especializada.
 - d) Pensiones, salud e igualdad de oportunidades.

3. El Plan Estatal del voluntariado 2005-2009, tiene como principales áreas, líneas estratégicas y actuaciones:
 - a) Promoción de derechos, Autonomía e Integración y normalización.
 - b) Sensibilización, Autonomía y Coordinación.
 - c) Sensibilización, Apoyo y Coordinación.
 - d) Promoción de derechos, Apoyo e Integración y normalización.

4. Las medidas que se desarrollan en el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España (2005-2006) son:
 - a) Articular políticas y promover condiciones que favorezcan la reducción de la pobreza infantil.
 - b) Atención a personas en grave situación de exclusión.
 - c) Políticas activas de inserción laboral de las personas en exclusión.
 - d) Promoción de la accesibilidad de entornos, productos y servicios.

5. Entre sus actuaciones el IV Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2003- 2006 persigue:
- Una labor de asistencia a las mujeres con graves situaciones de desigualdad como el maltrato y la exclusión.
 - Impulsar la incorporación, permanencia y promoción de las mujeres en el mercado laboral y de ocio y tiempo libre.
 - Desarrollar políticas activas, para erradicar la violencia en general.
 - Promover valores y difundir prácticas sobre igualdad entre mujeres y hombres.
6. Plan Integral para la Conciliación de la Vida Personal y Laboral en la Administración depende del:
- Ministerio de Administraciones Públicas.
 - Ministerio de sanidad y consumo.
 - Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
 - Ministerio del Interior.
7. Plan Nacional sobre Drogas depende del:
- Ministerio de Administraciones Públicas.
 - Ministerio de sanidad y consumo.
 - Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
 - Ministerio del Interior.
8. La intervención en servicios Sociales en la Comunidad Autónoma Canaria se configura a través de:
- Plan General de Servicios Sociales, el Plan Canario de exclusión social, el Plan Canario Joven, el II Plan de Igualdad de Oportunidades de las Mujeres, el Plan Canario sobre Drogas y el Plan de Integración Social Contra la Pobreza y la Exclusión Social de Canarias.
 - Plan General de Servicios Sociales, el Plan Integral del Menor, el Plan Canario Joven, el II Plan de Igualdad de Oportunidades de las Mujeres, el Plan Canario sobre Drogas y el Plan de Integración Social Contra la Pobreza y la Exclusión Social de Canarias.
 - Plan General de Servicios Sociales y Seguridad Social, el Plan Canario Joven, el II Plan de Igualdad de Oportunidades de las Mujeres, el Plan Canario sobre Drogas y el Plan de Integración Social Contra la Pobreza y la Exclusión Social de Canarias.
 - Plan General de Servicios Sociales, el Plan Integral conciliación familiar, el Plan Canario de accesibilidad y barreras arquitectónicas, el II Plan de Igualdad de Oportunidades de las Mujeres, y el Plan de Integración Social Contra la Pobreza y la Exclusión Social de Canarias.
9. El Plan General de Servicios Sociales de Canarias establece en cuanto a los apartados sectoriales los siguientes:
- Servicios Sociales Comunitarios, Mayores, Exclusión y Pobreza, Juventud, Menor, Mujer, Minusválidos y Juventud.

- b) Servicios Sociales Comunitarios, Empleo, Exclusión y Pobreza, Juventud, Menor, Mujer, Minusválidos y Drogas.
 - c) Servicios Sociales Comunitarios, Mayores, Exclusión y Pobreza, Juventud, justicia, Mujer, Minusválidos y Drogas.
 - d) Servicios Sociales Comunitarios, Mayores, Exclusión y Pobreza, Juventud, Menor, Mujer, Minusválidos y Drogas.
10. El Plan de Integración Social contra la Pobreza y la Exclusión Social en Canarias es resultado de la colaboración de distintas consejerías y áreas del Gobierno de Canarias, directamente relacionadas con el bienestar social:
- a) Empleo y Asuntos Sociales, Sanidad y Consumo, Educación, Cultura y Deportes, Obras Públicas, Viviendas y Aguas.
 - b) Sanidad y Consumo, Educación, Cultura y Deportes, Obras Públicas, Viviendas y Aguas.
 - c) Empleo y Asuntos Sociales, Sanidad y Consumo, Educación, Cultura y Deportes, Obras Públicas.
 - d) Empleo y Asuntos Sociales, Educación, Cultura y Deportes, Obras Públicas, Viviendas y Aguas.

SOLUCIONES A LOS EJERCICIOS DE AUTOEVALUACIÓN

1 d

2 a

3 c

4 a

5 d

6. a

7 b

8 b

9 d

10 a

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Plan: documento que contempla en forma ordenada y coherente las metas, estrategias, políticas, directrices y tácticas en tiempo y espacio, así como los instrumentos, mecanismos y acciones que se utilizarán para llegar a los fines deseados.

Programa: conjunto de proyectos relacionados y coordinados entre sí que constituyen las acciones a llevar a cabo para conseguir los objetivos de un plan de intervención en un tiempo determinado.

Proyecto: esquema detallado y ordenado que contiene las orientaciones técnicas y prácticas que hay que seguir para llevar a cabo un programa y los indicadores que hay que utilizar para evaluar el trabajo realizado y medir su eficacia.

Manuales docentes de
TRABAJO SOCIAL

MÓDULO 8

La organización Servicios Sociales: generales y especializados

PRESENTACIÓN

Este módulo trata sobre la organización específica de los Servicios Sociales desde la base a la especialización, analizando la tipología, el marco normativo, así como las específicas de los dos grandes ámbitos de actuación: los generales y los especializados

Por tanto, se considera que al finalizar este bloque temático los estudiantes deben conocer y distinguir los servicios sociales generales de los servicios sociales especializados; conocer las funciones de los servicios sociales generales; conocer los equipos sociales de base y los centros sociales; así como los servicios sociales especializados que existen en las diversas áreas de intervención.

OBJETIVOS

1. Conocer la configuración y organización de los servicios sociales generales.
2. Conocer la configuración y organización de los servicios sociales especializados.

ESQUEMA DE LOS CONTENIDOS



EXPOSICIÓN DE LOS CONTENIDOS

1. ORGANIZACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES

Entre 1978 y 1979 se implantan en algunas ciudades de nuestro país unos nuevos servicios sociales caracterizados por su descentralización en barrios y su ámbito de actuación comunitaria: los servicios sociales generales¹. En esos años aparecen las primeras concejalías específicas de servicios sociales, se les dota de presupuestos y se contrata a profesionales que se encarguen de ellos. De esta forma entraba en crisis el modelo tradicional de servicios sociales, unos servicios institucionalizados, excesivamente vinculados a estructuras físicas, cuya única definición se encontraba en el carácter marginal de los colectivos específicos a los que cada uno procuraba atención. Un modelo en el que cada equipamiento benéfico o asistencial justificaba en sí mismo su propia existencia independientemente de cualquier otro, en el que las atenciones que realizaba cada centro se iniciaban y agotaban en él.

La estructuración de las Comunidades Autónomas, a partir de 1982, conllevará la transferencia de las competencias en materia de asistencia social recogida en la Constitución Española (Art. 148.1.20), lo que significó (García y Ramírez, 1992) un refuerzo de los municipios a través de fórmulas de colaboración económica y técnica (subvenciones y convenios), el inicio de la extensión de los servicios sociales en el medio rural, la aparición de las primeras normas (leyes de servicios sociales) y la firma de un pacto institucional entre el Estado y las Comunidades Autónomas (el Plan Concertado para el desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales).

La necesidad de un nivel básico de equipamientos comunitarios, cuya actuación se dirige a un área geográfica determinada (que sea posible utilizarlos sin salir de los límites del medio social y ambiental que constituyen la comunidad inmediata de los usuarios), venía aconsejada por tres razones (García Herrero, 1988): en primer lugar, por coherencia con la definición de los servicios sociales como sistema público, puesto que para garantizarlo lo más apropiado era contar con un nivel de atención primaria, integral en prestaciones y comunitario en ámbito de actuación. En este sentido, López Hidalgo (1992) insiste en la autonomía de los municipios² y su autogestión con relación a estos servicios, puesto que la toma de decisiones debe estar cercana al lugar en el que se producen los problemas y los servicios sociales integrados (en coordinación con otros sistemas de protección social) y polivalentes son la base para la reconstrucción del entramado social, al contar con una metodología que facilita que las comunidades locales se organicen dinámica y participativamente.

La segunda razón, era la experiencia de otros sistemas públicos de protección social con mayor consolidación que los servicios sociales como la sanidad y la educación. Actualmente, ninguno de ellos puede concebirse sin la referencia a un nivel básico de atención bien estructurado: centros de salud, médico de familia, educación primaria. Todo ello sirve de puerta de acceso a otros niveles

1 Gutiérrez Resa (1996) sitúa en el Plan Comunidad Cristiana de Bienes (1961-1964), desarrollado por Cáritas Española, los antecedentes más próximos de los servicios sociales comunitarios, aunque estos eran servicios sociales especiales dirigidos a las personas que vivían en suburbios, zonas rurales y procedentes de migraciones, por lo que no se trataba de servicios para todos los ciudadanos.

2 La Constitución Española recoge en su artículo 103 los principios de descentralización y desconcentración, y en su artículo 140 garantiza explícitamente la autonomía de los municipios.

especializados de sus respectivos sistemas. Además las modernas tendencias de gestión veían en el refuerzo de estos servicios la clave para la eficacia de los sistemas públicos³.

En tercer lugar, era la configuración que las legislaciones autonómicas en materia de servicios sociales estaban potenciando de forma unánime.

El modelo de servicios sociales que se presenta en las distintas leyes de servicios sociales contempla una clara diferenciación entre dos modalidades básicas en el desarrollo de los mismos, y aunque no existe una definición terminológica común la conceptualización de los distintos términos empleados es muy similar. Así, el concepto *servicios sociales generales* queda recogido en las leyes de: Asturias, Baleares, *Canarias*, Castilla-La Mancha, Madrid y Valencia. Con este término se indica a que están dirigidas a toda la población y a la necesidad de que los programas que desarrollan den respuestas globales a las necesidades que se planteen. El término *servicios comunitarios* aparece en Andalucía y Murcia; con él se incide en que la estructura de servicios sociales y sus profesionales están fuertemente enraizados en el contexto vecinal, resaltando que la comunidad es el centro de operaciones a quién se dirige la programación de los mismos y con quién es imprescindible contar. El concepto *servicios sociales de base* que aparece en las Leyes de Castilla-León, Galicia, Aragón, Navarra, País Vasco y Extremadura hace referencia al peso específico de la organización zonificada de los servicios sociales se entiende que para llevar a cabo la planificación debe partirse desde la base, desde el ámbito de actuación más cercano al ciudadano, el municipio. Por último, en Cataluña se definen estos servicios como *atención primaria*, refiriéndose a un primer nivel de actuación o intervención que forma parte de este sistema de protección social (manteniendo un paralelismo con el sistema sanitario), cuya acción se extiende a todas las necesidades del usuario en primera instancia.

Esta presentación del modelo de actuación de los servicios sociales se complementa con el reconocimiento de otra modalidad de servicios que son recogidos en las leyes como especializados, específicos o de atención especializada, con los que guardarán una relación no jerárquica, sino de complementariedad y de interdependencia⁴. Para Gutiérrez Resa (1996b) cabe hablar de servicios sociales especializados cuando los tramos de un proceso de tratamiento (drogodependencias-SIDA) requieren de profesionales y del contexto del grupo, al margen de la comunidad, de forma que estos no quedan definidos ni por la concentración de profesionales ni por el lugar donde se ubican, sino por la complejidad y la demanda de servicios.

Otros autores como Saiz (1989) hablan de atención primaria y secundaria, admitiendo que la primera puede ser tanto polivalente como especializada y que la segunda es sólo especializada, siendo la diferencia fundamental entre ambas el acceso directo o indirecto del usuario y el tipo de atención recibida. Al margen de su definición, como señalan Martínez, Mira-Perceval y Redero (1996,216) la configuración de ambos niveles de actuación es muy heterogéneo “debido a las peculiaridades de cada Comunidad Autónoma y, por supuesto, de los municipios, y a las diferentes concepciones con relación al papel que deben jugar en esta materia ayuntamientos, diputaciones y la propia Comunidad Autónoma o las posibilidades financieras de cada ayuntamiento”.

3 Véase el informe de las Naciones Unidas (1979). Policy consultation on the organization and social services in Spain, Naciones Unidas, Nueva York (Martínez, Mira-Perceval y Redero,1996).

4 El protagonismo, en el ámbito formal, se centra en el nivel primario, si bien autores como Gutiérrez Resa (1996) o Arriola y Setién (1997) señalan que todavía los servicios sociales generales no pueden considerarse consolidados como nivel de atención primaria, y además existe una tendencia organizativa en las leyes autonómicas de servicios sociales que prima el nivel especializado.

En resumen, siguiendo la terminología de la Comunidad Autónoma Canaria, los *servicios sociales generales* son, dentro de la red de servicios sociales, el eje central, el instrumento básico que permite el establecimiento de una política integral en este sistema de protección social, a través de los cuales se desarrollarán programas orientados a la atención de todos los ciudadanos, partiendo de los recursos locales.

Los *servicios sociales especializados* no son exactamente el contrario de los generales. Este nivel se inicia cuando las necesidades adquieren una dimensión más compleja y se hace necesaria una atención técnica específica. Tradicionalmente este tipo de servicios ha agrupado una serie de establecimientos residenciales para grupos concretos de población (personas mayores y minusválidos, fundamentalmente, en clara alusión a los Servicios Sociales de la Seguridad Social). Con la regulación de las Leyes autonómicas de Servicios Sociales, se prima un criterio esencial para la moderna concepción de los Servicios Sociales: la atención social ha de ser desarrollada prioritariamente en la comunidad, procurando no desarraigar al ser humano de su entorno. Se desestima la tendencia a la institucionalización de los usuarios del sistema en centros residenciales y, si ello fuera necesario, se impone la dimensionalización de pequeña escala, simulando un ambiente familiar para la óptima integración social. A partir de esta premisa, el primer nivel de acceso al sistema de Servicios Sociales se erige como el nivel ideal de atención. De ahí que en muchas ocasiones su polivalencia quede superada porque la realidad obliga a ofrecer respuestas específicas a determinados grupos de población, con lo que la línea entre uno y otro nivel desaparece.

Partiendo del planteamiento anterior, el criterio principal en la planificación de los Servicios Sociales en Canarias es la integración de sus estructuras en un único sistema. Por tanto, la Comunidad Autónoma, Cabildos y Ayuntamientos coordinarán todas sus actuaciones en servicios sociales para que estos constituyan un sistema integrado en el que no existan prestaciones, atenciones o servicios que se superpongan.

La eficacia de los servicios sociales requiere la integración de todas sus actuaciones, independientemente del nivel competencial que corresponda a cada una de las administraciones. La estructuración de los mismos es pieza fundamental para conseguir la necesaria eficacia y eficiencia de los servicios sociales.

A continuación pasamos a concretar a grandes rasgos, su estructuración según su tipología: *servicios sociales generales y servicios sociales especializados*.

2. LOS SERVICIOS SOCIALES GENERALES

La Ley de Servicios Sociales de Canarias (Ley 9/1987 de 28 de abril), en su artículo 6, manifiesta que los Servicios Sociales Comunitarios constituyen el nivel primario del sistema de servicios sociales que con carácter polivalente tienen por objeto promover y posibilitar el desarrollo de todos los ciudadanos, orientándolos cuando sea necesario, hacia el correspondiente servicio social especializado o demás áreas del bienestar social. Su actuación será compatible con la permanencia de los individuos, grupos y comunidades objeto de la acción en su medio habitual.

Se consideran Servicios Sociales Comunitarios, según la Ley de Servicios Sociales de Canarias, el conjunto de recursos de servicios sociales (técnicos, humanos, materiales y financieros), dirigidos a las personas que conviven en un entorno dimensionado, para garantizar todas o alguna de las prestaciones básicas del sistema, tanto a través de sus propios medios o como puerta de entrada y cauce para el acceso a otros Servicios Sociales o a otros Sistemas Públicos.

La base operativa del sistema público de Servicios Sociales, es el ámbito comunitario, que se define por unas coordenadas poblacionales y territoriales dimensionadas, por un espacio y un número de habitantes que permite una convivencia efectiva e intereses comunes en la mejora de su entorno.

Este artículo de la Ley define así mismo el carácter de “nivel primario” de los Servicios Sociales Comunitarios, constituyendo la puerta de entrada a todos sus dispositivos, centros, servicios y prestaciones, gestionados en el ámbito de los propios Servicios Sociales Comunitarios o en los niveles especializados del sistema. De ahí la importancia que todos ellos respeten esta “entrada única”, como garantía de racionalidad e integración del conjunto de los Servicios Sociales, que les debe dar su identidad como sistema.

En consecuencia, la adecuada dotación y funcionamiento de los Servicios Sociales Comunitarios, son la garantía de eficacia de todo el sistema y para el cumplimiento de sus objetivos los servicios sociales generales o comunitarios realizarán las siguientes *funciones y actividades*:

- *Información, valoración y orientación.* Prestar información, orientación y asesoramiento a los ciudadanos, en relación con los derechos y recursos sociales existentes, para la resolución de las necesidades que planteen, así como la recogida de información orientada hacia una posterior planificación además de aclarar la procedencia, en su caso, de las prestaciones aplicables en materia de servicios sociales.
- *Promoción y cooperación social.* Potenciar la vida de la comunidad, facilitando la participación en las tareas comunes e impulsando la iniciativa social, primordialmente el voluntariado y el asociacionismo y favoreciendo el desarrollo de las zonas deprimidas, urbanas y rurales, promoviendo el esfuerzo de la comunidad y administración para elevar el nivel y calidad de vida de las mismas.
- *Ayuda a domicilio.* Prestar una serie de atenciones de carácter doméstico, social, de apoyo psicológico y rehabilitador, a los individuos y familias que se hallen en situaciones de especial necesidad, facilitándoles la permanencia y la autonomía en el medio habitual de convivencia.
- *Convivencia.* Promover formas alternativas a la convivencia familiar ordinaria en los supuestos en que ésta sea inviable por no existir unidad familiar o porque, aún existiendo, presente una situación de deterioro psicológico, afectivo y social que impida su incorporación a corto plazo. Las formas alternativas de convivencia prestadas por este servicio social podrán tener carácter temporal o indefinido, según las circunstancias que hayan determinado su utilización, así como la respuesta del sujeto. Así mismo realizarán programas ocupacionales de rehabilitación social.
- *Prospección y detección* de situaciones individuales o colectivas de marginación o de riesgo y la consiguiente acción preventiva, asistencial o rehabilitadora.
- *Cualquier otra función* necesaria para el cumplimiento de los objetivos de estos servicios sociales que tiendan a la promoción del bienestar social.

Los servicios sociales generales centran su estructura en torno a las siguientes líneas de intervención:

- Consolidación de la base comunitaria del sistema.
- Proximidad y descentralización.
- Protagonismo local.
- Homogeneizar la protección social.

Se consagra así en la Ley el espíritu descentralizador, de acuerdo con el cual, todo centro, servicio, atención o prestación que se puedan gestionar en un ámbito más próximo al entorno habitual de convivencia de las personas, no se debe gestionar en un ámbito más alejado. En consecuencia, el área de Servicios Sociales Municipal se debe dotar de las estructuras de gestión y los medios necesarios para que pueda asumir todos los centros, servicios, atenciones y prestaciones dirigidas a desarrollar las funciones anteriormente mencionadas.

No existe ninguna duda, en la Ley de Servicios Sociales, respecto a quién corresponde la gestión de los Servicios Sociales Comunitarios, indicando taxativamente que es competencia de los Ayuntamientos (Art. 13. 1.e.).

De la norma citada se desprende que los Ayuntamientos tienen la competencia en lo que respecta a la atención primaria, cuya expresión prestacional son las Unidades de Trabajo Social.

Por su parte, la Comunidad Autónoma y los Cabildos, podrán delegar competencias propias en los Ayuntamientos o agrupaciones de Ayuntamientos que así lo soliciten y que cuenten con estructuras integradas de Servicios Sociales Comunitarios capaces de garantizar la efectividad con la calidad requerida, en los criterios, requisitos, coordinación e información que para cada caso se determinen.

2.1. Los Centros de Servicios Sociales

Los Centros de Servicios Sociales constituyen una estructura integrada de recursos, técnicos, financieros y materiales, a través de la cual se gestionan los correspondientes programas para hacer efectivas en un nivel básico de intervención y en un ámbito comunitario determinado, las prestaciones básicas de Información, Orientación y Asesoramiento, Ayuda a domicilio, Alojamiento y Convivencia, Prevención e Inserción social, Emergencia social, así como la Cooperación social y Fomento de la solidaridad. configurándose como puerta de acceso a las atenciones que el sistema procura.

Todos los Centros de Servicios Sociales contarán con tres unidades integradas en una misma gestión funcional: Dirección o Gerencia, Unidades de Gestión y Unidades de Trabajo Social.

La **Dirección o Gerencia** tiene como objetivo garantizar la eficacia de la gestión en el entramado de la estructura de recursos, destacando como funciones: representar al Centro de Servicios Sociales; coordinar sus diferentes unidades; dirigir su gestión administrativa económica y de personal; garantizar el asesoramiento técnico a Ayuntamientos de su ámbito y cualquiera otra función de índole gerencial relacionada con la organización del centro, su funcionamiento o sus relaciones.

Las **Unidades de Gestión** han de garantizar la gestión de las prestaciones básicas específicas del Sistema Público de Servicios Sociales, así como el conjunto de recursos del Centro relacionados con el fomento de la responsabilidad social ante las necesidades sociales. Sus funciones son: proporcionar apoyo técnico, seguimiento, coordinación y evaluación de las Unidades de Trabajo Social adscritas al centro; tratamiento de la información que el Centro de Servicios Sociales recibe y la que produce; tratamiento psicosocial y educativo de apoyo a la familia y para la inserción; organizar, gestionar, coordinar y evaluar los programas necesarios para garantizar las prestaciones sociales básicas; apoyos económicos del centro a grupos de autoayuda y a organizaciones no gubernamentales de acuerdo con la normativa a la que deben estar sujetas las actuaciones en materia de subvenciones en efectivo o en especie y con las bases de ejecución que cada Ayuntamiento tenga establecidas para sus presupuestos; organizar y gestionar programas sectoriales de intervención

primaria; canalizar los recursos provenientes de la solidaridad social (voluntarios) y proporcionar apoyo técnico y seguimiento a los mismos; facilitar cooperación técnica a los grupos de autoayuda, organizaciones no gubernamentales y órganos de participación que correspondan al ámbito territorial del Centro de Servicios Sociales; mantener activos y operativos los mecanismos de conexión con recursos externos del centro: centros de documentación e información, servicios residenciales, de inserción, otras áreas de la protección social que favorezcan la prevención y las respuestas normalizadas a través de programas integrales y recursos de la iniciativa social y constituir el eje de coordinación de las actuaciones o servicios de protección social en un sentido amplio: sanidad, educación, cultura, que incidan en una determinada comunidad.

Las **Unidades de Trabajo Social** configuran la estructura básica de los Servicios Sociales Comunitarios y constituyen la “puerta de entrada” al conjunto de recursos del sistema garantizando, al menos, la prestación de información, valoración y orientación. Corresponde su gestión a los Ayuntamientos ya que se insertan en una estructura más amplia, los Centros de Servicios Sociales y son un elemento descentralizador de los mismos. Son el componente de la estructura más próxima a la Comunidad y contemplan un área poblacional-territorial más dimensionada y abarcable.

La denominación quiere responder así a su significado en la estructura:

Unidades: no son elementos aislados, servicios cerrados en sí mismo, sino unidades de una estructura integrada de recursos, que es el Centro de Servicios Sociales.

De Trabajo Social: ese es, precisamente, el contenido de su función principal, al tiempo que define el profesional de los mismos.

De Zona: dentro del ámbito comunitario de actuación del Centro de Servicios Sociales, estas Unidades actúan sobre zonas más reducidas, acercando, a través de la Prestación Básica de Información y Orientación, la oferta de Servicios Sociales, al ámbito de convivencia personal y social de los usuarios.

Las Unidades de Trabajo Social de Zona (UTSZ) no pueden identificarse con una oficina de información. Ciertamente que en muchos casos los ciudadanos, reclamarán del Centro de SS.SS. Una simple información; el compromiso del centro terminará al satisfacerla. Pero no es menos cierto que en otras muchas ocasiones, estos ciudadanos presentan situaciones de necesidad, cuya resolución exige algo más que ser informados. Es la diferencia que todo trabajador social en contacto directo con la demanda conoce, y que suele expresar distinguiendo entre información proporcionada o casos que atiende. Las primeras se resuelven en un simple acto de informar; las segundas requieren el desarrollo de un proceso de intervención, que suele quedar reflejado en la historia social y en las correspondientes fichas de intervención.

Se establece, en el segundo ejemplo, una relación entre la necesidad social y el Centro de Servicios Sociales a través de las UT SZ y requiere como primer paso, un estudio que permita conocer más allá de los aspectos externos de la demanda, y que favorezca efectuar una valoración y un diagnóstico profesional de la misma, a efectos de programar los cambios oportunos y prescribir los recursos que los hagan posibles.

En el desarrollo de estas formas de intervención, que han de llevar a cabo las UT SZ ha de producirse ya un primer nivel de tratamiento, indispensable para resolver eficazmente la demanda planteada.

Para llevar a cabo este tratamiento, la UT SZ ha de considerar al usuario que presenta la necesidad como elemento activo en el estudio de su situación, en la valoración de la misma y en el diagnóstico. Esto implica que ha de actuarse con y no sólo para el demandante; que los recursos téc-

nicos del profesional de las Unidades de Trabajo Social de Zona han de estar dispuestos para ayudar al sujeto de la demanda a adquirir conciencia de su situación problemática o carencial.

Y como complemento necesario de esta toma de conciencia el profesional de las UTSZ ha de motivar en los sujetos afectados actitudes favorables al cambio.

Esta motivación es condición indispensable para la eficacia de cualquier recurso que pudiera aplicarse; sin ella, no es posible lograr cambios que afecten de manera positiva y estable a la situación de necesidad que se quiere resolver. Si no se logra esta motivación favorable, tendría poco sentido continuar el tratamiento en las UTSZs o en cualquier otra unidad específica del Centro.

Supuesto que tal motivación se haya logrado, el proceso de intervención puede seguir una doble vía:

- Continuarlos por parte de la UTSZ con la fase de programación.
- Derivar “el caso”, si la especificidad del mismo así lo requiere, hacia la unidad responsable del Programa adecuado, para que por parte de ésta, se lleve a cabo un estudio y un diagnóstico más especializado, o bien para que sea esta Unidad la que diseñe con la especificidad requerida, el Programa más adecuado para el cambio.

En el supuesto que se la propia UTSZ quien asuma la responsabilidad de elaborar el programa, a lo largo de esta fase ha de continuarse el tratamiento, siempre con el objetivo de lograr la implicación activa del sujeto demandante; así, el profesional de estas Unidades ha de ayudar al sujeto a definir los objetivos y metas del cambio y el proceso más adecuado para lograrlo.

Se acomete la fase de ejecución de lo programado. En este momento o fase, la UTSZ puede optar nuevamente por: asumir directamente el tratamiento necesario o derivar el caso hacia la Unidad responsable del Programa específico adecuado, si la especialidad de la respuesta así lo requiere.

A través de la intervención programada de las UTSZ, en relación con las demandas que el Centro de Servicios Sociales recibe, y a través del seguimiento de su eficacia, es posible lograr dos aspectos esenciales que definen este modelo de Servicios Sociales, como garantía de los derechos sociales, frente al viejo concepto de clientelismos y paternalismos:

La programación y su seguimiento, por parte de las UTSZ, ha de evitar que las medidas de protección social se prolonguen más allá de lo necesario, para paliar o satisfacer las necesidades que las originan impidiendo así que se generen situaciones de dependencia crónica, o lo que es lo mismo, procurarán que, a través de la aplicación de prestaciones de servicios sociales, se logre la autonomía convivencial de las personas y de los grupos familiares y sociales.

La referencia directa que las UTSZ significan para los usuarios, y su intervención programada, así como el seguimiento de las mismas deberán garantizar la integridad que han de tener las diversas intervenciones que una misma situación requiera evitando así superposiciones contrarias a la efectividad de los resultados.

Debemos tener en cuenta, además, que la UTSZ se manifiesta como cauce de transmisión de la información en una doble vía:

- Desde las instituciones a los ciudadanos, en forma de información sobre sus derechos, recursos existentes, modos de acceso y uso más apropiado de los mismos, etc.

- Desde los usuarios hacia las instituciones, en forma de noticias sobre la situación social, su “estado de opinión”, sus demandas, etc. y la forma en que todo ello evoluciona a partir de la intervención de los servicios sociales.

Las UTSZ deben estar dotadas de tecnología apropiada y sus trabajadores de formación suficiente para cumplir labores tan importantes dentro del Sistema. En lo que a tecnología se refiere, nunca estará de más cuanto se haga por perfeccionar y homogeneizar los modelos de recopilación de datos sobre problemáticas, demandas y tratamientos de individuos, de familias, de grupo o comunitarios; los indicadores para registrar los datos de oferta y demanda; la utilización de técnicas informáticas y de comunicación en estos procesos, etc.

Otras actividades que también desarrollan las UTSZ, por estar en el ambiente más próximo a la convivencia, son las actividades de promoción social. Se refiere a acciones que a través del fomento de la convivencia social (encuentros, viajes, jornadas de convivencia, manifestaciones culturales, fomento del asociacionismo, etc.), creen actitudes solidarias, que son semillero de cooperación social, del voluntariado y de un clima social favorable a la integración positiva de todos los individuos y grupos.

Otros **Centros de Atención Social Básica**: son centros de titularidad y ámbito municipal que están dirigidos al nivel de atención social básico que presten asistencia con medios no especializados y que se integren en el conjunto de programas del Centro de Servicios Sociales al que estén adscritos.

Los principales centros de estas características son: Albergues, Centros de Acogida, Centros de Día, Pisos Tutelados, Mini Residencias, etc.⁵

Además de los departamentos descritos anteriormente el área de Servicios Sociales Municipal debe estar en condiciones de dar la cobertura necesaria a los servicios, centros, atenciones o prestaciones de nivel secundario o especializado, que se ubiquen en el ámbito comunitario.

Tanto si un Centro de Servicios Sociales se desarrolla por parte de un sólo Ayuntamiento como si se articula mediante la agrupación de más de un municipio, o por acuerdo con el correspondiente Cabildo, las Unidades de Trabajo Social y otros dispositivos de los Servicios Sociales Comunitarios de titularidad de los Ayuntamientos, se integrarán funcionalmente en la dinámica de dicho Centro, de manera que pueda garantizarse el apoyo necesario y la integralidad de las intervenciones y de la gestión que se lleve a cabo en ese entorno comunitario.

Al igual que la Unidades de Trabajo Social, los Centros de Servicios Sociales Comunitarios serán gestionados directamente por los Ayuntamientos sin que dicha titularidad o gestión se pueda delegar a entidades privadas de ningún tipo. No obstante, la gestión de algunas de sus atenciones, que no sean las específicas de las Unidades de Trabajo Social, podrán ser gestionadas mediante fórmulas de convenios o contratos, siempre que se garantice que el acceso a las atenciones se realice y prescriba desde las Unidades de Trabajo Social o el Centro de Servicios Sociales correspondiente y que se establezcan los mecanismos para controlar su gestión y garantizar su calidad.

5 Estos centros se desarrollan ampliamente dentro de la prestación básica de alojamiento y convivencia.

3. LOS SERVICIOS SOCIALES ESPECIALIZADOS

Los servicios sociales especializados constituyen el nivel secundario del sistema y cubren los supuestos en los que por la complejidad de la acción a desarrollar o por la especial situación del sujeto se requieren actuaciones específicas y centros tecnificados o con capacidad de residencia temporal o permanente para los usuarios y el acceso a los mismos se producirá previa atención o gestión en los generales o comunitarios, garantizando la adecuada coordinación entre ambos niveles.

Los servicios sociales especializados son generalmente de carácter sectorial en cuanto a su organización, atendiendo a las peculiaridades y necesidades especiales y comunes de grupos concretos de población. Satisfacen las necesidades de la población mediante la creación de dispositivos, equipamientos e instituciones específicas, especialmente diseñadas para proporcionar atenciones que conllevan una especial dificultad o complejidad técnica, por lo que requieren equipos y personal cualificado. Para la planificación y ubicación de estos servicios son criterios indispensables la localización, la distribución, la cuantificación y la calificación de las necesidades.

Los servicios sociales especializados deben ser utilizados cuando se han agotado las posibilidades de atención desde el primer nivel y como consecuencia de la derivación desde el mismo aunque en la intervención deberán trabajar con los Servicios Sociales Comunitarios, ya que han de crear un ambiente reeducador y continuar el seguimiento de los problemas en el ambiente del interesado. De esta manera, la experiencia y la técnica acumuladas por los especialistas podrían tener la máxima utilidad ya que los servicios sociales no son un fin en sí mismos, sino que han de estar al servicio de la persona y de la sociedad donde se aplican.

Los Ayuntamientos, a través de sus departamentos de servicios sociales, deben facilitar a los ciudadanos servicios sociales especializados o sectoriales de ámbito local, siempre que sea posible, para “garantizar la permanencia de los individuos, grupos y comunidades objeto de la acción en su medio habitual” (Art. 6º.2.). Se consagra en la Ley el espíritu descentralizador, de acuerdo con el cual todo centro, servicio, atención o prestación que se puedan gestionar en un ámbito más próximo al entorno habitual de convivencia de las personas, no se debe gestionar en un ámbito más alejado. En consecuencia, el área de Servicios Sociales Municipal se debe dotar de las estructuras de gestión y de los medios necesarios para que pueda asumir todos los centros, servicios, atenciones o prestaciones que no requieran, por su alta especialidad o por su carácter estratégico, un ámbito de gestión supralocal, de manera que la Comunidad Autónoma asuma la gestión de “aquellos servicios que por su alta especialización e incidencia en la población, rebasen las capacidades de los municipios o de las entidades supramunicipales” (Art. 10º.1.e.).

Para gestionar el nivel secundario o especializado, los Ayuntamientos menores de 20.000 habitantes podrán recurrir, cuando esta gestión desborde sus posibilidades, a la agrupación con otros Ayuntamientos limítrofes y al apoyo de la Comunidad Autónoma, mediante los mecanismos que la Ley establece para este tipo de colaboración. Podrán igualmente recurrir al apoyo de los respectivos Cabildos al objeto de gestionar en el ámbito municipal los servicios, centros, atenciones o prestaciones que requieran un nivel de especialidad, estableciendo los acuerdos precisos en tal sentido, según determina la Ley de Servicios Sociales cuando, refiriéndose a los Cabildos, establece como una de sus competencias, “Gestionar las prestaciones de servicios sociales que les correspondan como consecuencia de los conciertos que suscriban a tal fin” (Art. 12º. d.). De conformidad con el punto 3 del artículo 7, de la Ley de Servicios Sociales las líneas básicas de intervención de los Servicios Sociales Especializados y/o Sectoriales son:

- *Infancia y adolescencia*: tiene por objeto el desarrollo de actuaciones para la atención social de dicho colectivo en orden a conseguir las mayores cotas de promoción y protección de las unidades habituales de convivencia que favorezcan el desarrollo armónico de niños y adolescentes.
- *Juventud*: tiene por objeto el desarrollo de actuaciones y establecimiento de equipamientos encaminados a normalizar las condiciones de vida de la juventud inserta en medios de alto riesgo de marginación, evitar que ésta se produzca y procurar la inserción de los jóvenes favoreciendo el mantenimiento en su medio, promoviendo su participación y coordinándose con la acción global del Gobierno en materia de juventud.
- *Tercera edad*: tiene por objeto desarrollar actuaciones y establecer equipamientos encaminados a normalizar las condiciones de vida del anciano, prevenir su marginación y procurar su integración, favoreciendo el mantenimiento en su medio, en coordinación con los servicios de atención a domicilio.
- *Minusválidos*: tiene por objeto la integración social de los minusválidos, promoviendo la prevención de minusvalías, la instauración precoz de un tratamiento integral, la rehabilitación y la integración laboral sin desarraigarlas, siempre que sea posible de su entorno social-familiar.
- *Drogodependencias*: en colaboración con los servicios de salud correspondientes, tiene por objeto la planificación, coordinación y desarrollo de programas encaminados a la prevención, tratamiento e integración social de las personas sujetas a drogodependencias, así como la dotación de personal y equipamientos adecuados a las necesidades de dicha planificación.
- *Prevención de la delincuencia y reinserción social de ex-internos*: tiene por objeto el desarrollo de actuaciones tendentes a la prevención de la delincuencia, a la reinserción social de los internos en centros penitenciarios y de aquéllos que hubiesen cumplido ya condena, así como la atención de sus familias.
- *Marginación por razón de sexo*: tendente a prevenir y eliminar todo tipo de discriminaciones por razones de sexo.
- *Otros colectivos marginados*: mendigos y transeúntes necesitados.
- *Situaciones de emergencia*: tiene por objeto desarrollar programas y actuaciones encaminadas a procurar el apoyo necesario a personas o grupos que, por circunstancias propias o ajenas, sean objeto de marginación social y no puedan, con sus propios medios, hacer frente a tal situación.

En último lugar, como vía de apertura hacia nuevas áreas y colectivos sociales, la Ley recoge la posibilidad de crear cualquier otro servicio especializado que se considere necesario.

ACTIVIDADES

1. Realiza un esquema en el que se refleje la organización de los Servicios Sociales.
2. Indica la importancia de los servicios sociales generales como red de atención primaria.

BIBLIOGRAFÍA

- Alemán Bracho, C. y Fernández T. (2004). *Introducción a los Servicios Sociales*. Madrid: UNED.
- Alemán Bracho, C. y Garcés, J. (Dir.), (1996). *Administración social. Servicios de bienestar social*. Madrid: Siglo XXI.
- Alemán Bracho, C. y Garcés, J. (Dir.), (1997). *Política Social*. Madrid: Mcraw-Hill.
- Alemán Bracho, C. y García Serrano, M. (1999). *Fundamentos de bienestar social*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Alemán Bracho, C. y García Serrano, M. (1999). *Fundamentos de bienestar social*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Casado D. y Guillén E. (2001). *Manual de Servicios Sociales*. Madrid: CCS.
- Charroalde, J. (1990). Prestaciones básicas en servicios sociales. El Plan Concertado. *Revista de estudios Sociales y de sociología aplicada. Documentación Social*, 79, 111-124.
- Charroalde, J. (1996). Información y orientación en los centros de servicios sociales. *Cuadernos de Trabajo Social*, 9, 37-56.
- Cobo Suero, J. M. (1993). *Contribución a la Crítica de la Política Social*. Madrid: UPCO.
- Estrada, I. (1993). *Autonomía personal y ayuda a domicilio*. Zaragoza: Certeza.
- Garcés Ferrer, J. (Coord.) (1996). *Sistema Político y Administrativo de los Servicios Sociales*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Garcés Ferrer, J. y Martínez Román, M^a A. (1996). *Bienestar Social y Necesidades Especiales*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Gutiérrez Resa, A. y Garcés Ferrer, J. (Coords.), (2000). *Los Servicios Sociales en las Comunidades y Ciudades Autónomas*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

EJERCICIOS DE AUTOEVALUACIÓN

1. El primer nivel de los Servicios Sociales en Canarias se denomina:
 - a) Servicios sociales generales.
 - b) Servicios comunitarios.
 - c) Servicios sociales de base.
 - d) Servicios de atención primaria.

2. Los servicios sociales generales son, dentro de la red de servicios sociales:
 - a) El eje central, el instrumento básico que permite el establecimiento de una política integral en este sistema de protección social y de salud.
 - b) Constituyen el nivel primario del sistema de servicios sociales que con carácter polivalente tienen por objeto promover y posibilitar el desarrollo de todos los ciudadanos.
 - c) El sistema de prestaciones básicas del sistema, que permite una atención a todos los ciudadanos.
 - d) El sistema de recursos sociales del sistema, que permite una atención a todos los ciudadanos.

3. Los servicios sociales especializados:
 - a) Son exactamente lo contrario de los generales, pues en este nivel se inicia cuando las necesidades adquieren una dimensión más compleja y se hace necesaria una atención técnica específica.
 - b) Constituyen el nivel secundario del sistema y cubren los supuestos en los que por la complejidad de la acción a desarrollar o por la especial situación del sujeto se requieren actuaciones específicas.
 - c) Son los servicios que se derivan de los servicios sociales generales.
 - d) Son los servicios que han agrupado una serie de establecimientos residenciales para grupos concretos de población.

4. Los Servicios Sociales generales realizarán las siguientes funciones y actividades:
 - a) Información, valoración y orientación, promoción y cooperación social, Ayuda a domicilio, convivencia y prospección y detección situaciones de marginación o de riesgo.
 - b) Consolidación de la base comunitaria del sistema, proximidad y descentralización, protagonismo local y homogeneización de la protección social.
 - c) Información, prospección, proximidad y descentralización, protagonismo local y homogeneización de la protección social.
 - d) Consolidación de la base comunitaria del sistema, valoración y orientación, promoción y cooperación social, Ayuda a domicilio y convivencia.

5. Los Centros de Servicios Sociales constituyen:
 - a) Una estructura integrada de recursos, técnicos, financieros y materiales, a través de la cual se gestionan los correspondientes programas para hacer efectivas en un nivel secundario de intervención.

- b) Como la estructura básica de los Servicios Sociales Comunitarios y constituyen el sistema especializado de atención ciudadana.
 - c) Una estructura integrada de recursos, técnicos, financieros y materiales, a través de la cual se gestionan los correspondientes programas para hacer efectivas en un nivel básico de intervención.
 - d) Son la puerta de entrada al conjunto de recursos del sistema público de bienestar social.
6. La Ley de Servicios Sociales establece como las líneas básicas de intervención de los Servicios Sociales Especializados y/o Sectoriales los siguientes:
- a) Infancia y adolescencia, juventud, tercera edad, minusválidos, drogodependencias, salud, empleo, marginación por razón de sexo, otros colectivos marginados y situaciones de emergencia.
 - b) Infancia y adolescencia, juventud, tercera edad, minusválidos, drogodependencias, prevención de la delincuencia y reinserción social de ex-internos, marginación por razón de sexo, vivienda y desarrollo local.
 - c) Infancia y adolescencia, juventud, tercera edad, minusválidos, drogodependencias, prevención de la delincuencia y reinserción social de ex-internos, marginación por razón de sexo, otros colectivos marginados y situaciones de emergencia.
 - d) Infancia y adolescencia, juventud, minusválidos, SIDA, colectivos sin techo, prevención de la delincuencia y reinserción social de ex-internos, marginación por razón de sexo, otros colectivos marginados y situaciones de emergencia. Infancia y adolescencia, juventud, tercera edad minusválidos, drogodependencias, prevención de la delincuencia y reinserción social de ex-internos, marginación por razón de sexo, otros colectivos marginados y situaciones de emergencia.
7. Unidad de trabajo social de zona son:
- a) La estructura básica de los Servicios Sociales Comunitarios y constituyen la puerta de entrada al conjunto de recursos del sistema.
 - b) Son elementos aislados, servicios cerrados en sí mismo, unidades de una estructura integrada de recursos, que es el Centro de Servicios Sociales.
 - c) De ámbito insular y actúan en zonas de extrema necesidad.
 - d) De titularidad Municipal pero de ámbito autonómico.
8. Los Centros de Atención Social Básica son:
- a) Centros de titularidad Insular y ámbito municipal que están dirigidos al nivel de atención social básico que presten asistencia con medios no especializados y que se integren en el conjunto de programas del Centro de Servicios Sociales al que estén adscritos.
 - b) Centros de titularidad y ámbito Autonómico que están dirigidos al nivel de atención social básico que presten asistencia con medios no especializados y que se integren en el conjunto de programas del Centro de Servicios Sociales al que estén adscritos.
 - c) Centros de titularidad y ámbito Insular que están dirigidos al nivel de atención social básico que presten asistencia con medios no especializados y que se integren en el conjunto de programas del Centro de Servicios Sociales al que estén adscritos.

d) Centros de titularidad y ámbito municipal que están dirigidos al nivel de atención social básico que presten asistencia con medios no especializados y que se integren en el conjunto de programas del Centro de Servicios Sociales al que estén adscritos.

9. Los servicios sociales especializados deben ser utilizados cuando:

- a) El profesional estime oportuno en función de la necesidad.
- b) Cuando se han agotado las posibilidades de atención desde el primer nivel.
- c) Cuando no existan servicios comunitarios en la zona.
- d) Cuando el usuario estime oportuno en función de su necesidad.

10. Se consagra en la Ley el espíritu descentralizador, que significa:

- a) Todo centro, servicio, atención o prestación que se puedan gestionar en un ámbito más próximo al entorno habitual de convivencia de las personas, no se debe gestionar en un ámbito más alejado.
- b) Que no podrán existir servicios que por su alta especialización e incidencia en la población, rebasen las capacidades de los municipios.
- c) El nivel secundario o especializado, es exclusivo para los Ayuntamientos menores de 20.000 habitantes.
- d) Los Cabildos gestionarán el ámbito municipal los servicios, centros, atenciones o prestaciones que requieran un nivel de especialidad.

SOLUCIONES A LOS EJERCICIOS DE AUTOEVALUACIÓN

1 a

2 b

3 b

4 a

5 c

6 c

7 a

8 d

9 b

10 a

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Servicios sociales generales: los Servicios Sociales Comunitarios constituyen el nivel primario del sistema de servicios sociales que con carácter polivalente tienen por objeto promover y posibilitar el desarrollo de todos los ciudadanos, orientándolos cuando sea necesario, hacia el correspondiente servicio social especializado o demás áreas del bienestar social. Su actuación será compatible con la permanencia de los individuos, grupos y comunidades objeto de la acción en su medio habitual.

Se consideran Servicios Sociales Comunitarios, al conjunto de recursos de servicios sociales (técnicos, humanos, materiales y financieros), dirigidos a las personas que conviven en un entorno dimensionado, para garantizar todas o alguna de las prestaciones básicas del sistema, tanto a través de sus propios medios o como puerta de entrada y cauce para el acceso a otros Servicios Sociales o a otros Sistemas Públicos.

Servicios sociales especializados: Los servicios sociales especializados constituyen el nivel secundario del sistema y cubren los supuestos en los que por la complejidad de la acción a desarrollar o por la especial situación del sujeto se requieren actuaciones específicas y centros tecnificados o con capacidad de residencia temporal o permanente para los usuarios y el acceso a los mismos se producirá previa atención o gestión en los generales o comunitarios, garantizando la adecuada coordinación entre ambos niveles.

Centro de servicios sociales: Los Centros de Servicios Sociales constituyen una estructura integrada de recursos, técnicos, financieros y materiales, a través de la cual se gestionan los correspondientes programas para hacer efectivas en un nivel básico de intervención y en un ámbito comunitario determinado, las prestaciones básicas de Información, Orientación y Asesoramiento, Ayuda a domicilio, Alojamiento y Convivencia, Prevención e Inserción social, Emergencia social, así como la Cooperación social y Fomento de la solidaridad. configurándose como puerta de acceso a las atenciones que el sistema procura.

Unidad de trabajo social de zona: configuran la estructura básica de los Servicios Sociales Comunitarios y constituyen la “puerta de entrada” al conjunto de recursos del sistema garantizando, al menos, la prestación de información, valoración y orientación. Corresponde su gestión a los Ayuntamientos ya que se insertan en una estructura más amplia, los Centros de Servicios Sociales y son un elemento descentralizador de los mismos. Son el componente de la estructura más próxima a la Comunidad y contemplan un área poblacional-territorial más dimensionada y abarcable.

Centros de Atención Social Básica: son centros de titularidad y ámbito municipal que están dirigidos al nivel de atención social básico que presten asistencia con medios no especializados y que se integren en el conjunto de programas del Centro de Servicios Sociales al que estén adscritos.

Manuales docentes de
TRABAJO SOCIAL

MÓDULO 9

Planes y programas estratégicos de intervención a nivel local

PRESENTACIÓN

En este último módulo se abordan los planes y programas estratégicos de intervención a nivel local, que se constituyen como la línea más operativa de los servicios sociales por ser la más cercana al ciudadano.

En primer lugar abordamos el nivel básico de intervención con la definición de las prestaciones básicas del sistema, para continuar con los programas específicos para la gestión de dichas prestaciones. En tercer lugar abordamos el principal mecanismo de intervención de los servicios sociales comunitarios, el Plan Concertado de prestaciones básicas de servicios sociales en las corporaciones locales.

En último lugar y abordamos la red de atención del sistema público de servicios sociales como garantía en la consecución de las prestaciones anteriores.

OBJETIVOS

1. Conocer el sistema de prestaciones básicas de los servicios sociales generales.
2. Conocer los programas específicos para la gestión de las prestaciones básicas.
3. Conocer el Plan Concertado de prestaciones básicas de servicios sociales en las corporaciones locales.
4. Conocer la red de atención del sistema público de servicios sociales.

ESQUEMA DE LOS CONTENIDOS



EXPOSICIÓN DE LOS CONTENIDOS

1. PRESTACIONES BÁSICAS DE LOS SERVICIOS SOCIALES

A lo largo de la década de los 80 la Acción Social asume como uno de sus mayores retos: la creación en España del Sistema Público de Servicios Sociales, sobre la base del marco constitucional, y de los Estatutos de Autonomía, orientándose el sistema hacia los siguientes objetivos:

- El derecho social de los ciudadanos a las prestaciones sociales y, en consecuencia, la superación de los modelos de la Beneficencia Pública, y su correspondiente transformación bajo la política del Bienestar Social en una legislación específica de constitución del Sistema Público de Servicios Sociales.
- La definición de competencias en materia de Servicios Sociales, en el marco del Estado de las Autonomías y la articulación de competencias entre Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

El Sistema Público de Servicios Sociales encuentra su primera referencia en un ámbito específico de necesidades sociales a las que ha de procurar respuesta.

En una sociedad como la actual, con una oferta importante de servicios para la calidad de vida, existe un evidente riesgo de quiebra de la igualdad, para aquellas personas o colectivos que por circunstancias, se dificultan para el acceso a los mismos. Se configura así un primer ámbito de

necesidades sociales a las que este Sistema Público ha de responder: la necesidad de acceder a los recursos sociales.

Otro ámbito específico de necesidades sociales es el de la convivencia personal; alrededor de la convivencia personal, se articula el nivel más primario de solidaridad entre los humanos; una solidaridad que es absolutamente necesaria para el desarrollo físico, psíquico y para la integración social de los individuos. Este nivel se refiere a la cobertura de necesidades básicas de alojamiento, alimentación, vestido, cuidados corporales, afecto, etc. Se configura así un segundo ámbito básico de necesidades, condicionante a su vez del adecuado desarrollo de otros niveles: salud, educación, etc.

La atención a la cobertura de este ámbito de necesidades generado en torno a la convivencia personal, es también específico del Sistema Público de Servicios Sociales.

Existe otro ámbito específico de necesidades, el de la integración social o la necesidad de participar plenamente en la vida social, para hacer efectivo el derecho que en este sentido reconoce la Constitución. Sin una integración adecuada en la vida social, no es posible el desarrollo pleno de la persona.

Existe otra necesidad objeto de atención del Sistema Público de Servicios Sociales que es la de solidaridad social. Corresponde al Sistema disponer los medios para que esta solidaridad exista y se manifieste en la forma más adecuada.

Tal y como vimos en el módulo I, se configura pues como necesidades sociales específicas a las que el Sistema Público de Servicios Sociales ha de procurar respuesta, las siguientes:

- Necesidad de acceder a los recursos sociales.
- Necesidad de convivencia personal.
- Necesidad de integración social.
- Necesidad de solidaridad social.

Para responder a la necesidad de acceder a los recursos sociales, el sistema dispondrá la Prestación básica de Información y Orientación, para prevenir desigualdades en su uso.

En respuesta a la necesidad de convivencia personal, las prestaciones básicas de servicios sociales serán las de Ayuda a Domicilio y Alojamiento, para facilitar la realización personal y la autonomía en el marco convivencial.

Como respuesta a la necesidad de integración social, la prestación básica correspondiente será la de inserción social, que posibilite condiciones personales y sociales para la participación en la vida social.

Para promover la cooperación social, atendiendo a la necesaria solidaridad, el Sistema Público de Servicios Sociales ha de procurar el apoyo a las manifestaciones de esta solidaridad, concreta en los grupos de autoayuda, las organizaciones no gubernamentales que representan el voluntariado y la participación.

Se configuran como Prestaciones Básicas de Servicios Sociales las siguientes:

- Información y Asesoramiento.
- Ayuda a Domicilio.
- Alojamiento.
- Inserción Social.
- Fomento de la cooperación y la solidaridad social.

2. PROGRAMAS PARA LA GESTIÓN DE LAS PRESTACIONES

2.1. Programa de Trabajo Social de Zona

Al Programa de Trabajo Social de Zona le corresponde gestionar-coordinar las UTSZ existentes en el Centro de Servicios Sociales. También le corresponde la supervisión y apoyo técnico a sus profesionales. Esta tarea reviste especial importancia por cuanto el carácter unipersonal que a las UTSZ y lo amplio de su campo de intervención, exigen más que en ningún otro caso, esta oportunidad de coordinación, supervisión y asistencia técnica inmediata. El Programa de Trabajo Social de Zona será el responsable de procurársela.

A) INTERVENCIONES Y TRATAMIENTOS ESPECÍFICOS.

El tratamiento específico del Programa de Trabajo Social de Zona es el de la información que el Centro recibe y de la que genera. Este tratamiento supone las actividades siguientes:

- La recepción, almacenamiento, elaboración y canalización de la información externa, para su uso asequible por parte de las UTSZ y de las demás Unidades del Centro.
- La sistematización de documentos para recoger, almacenar, ordenar, analizar y aprovechar en la forma más adecuada posible para el cumplimiento de las funciones del Centro, el conjunto de información generada en la gestión de sus unidades.
- La responsabilidad técnica de los sistemas de archivos y bibliotecas del Centro.
- La responsabilidad técnica en cuanto a la actualización de las estadísticas y evaluaciones.

B) CONTACTO CON RECURSOS EXTERNOS.

A través de este Programa el Centro de Servicios Sociales ha de establecer un contacto sistemático con Centros de Documentación e Información de Servicios Sociales, en los ámbitos autonómico, provincial y local y con Centros de Documentación e Información específicos de otras áreas.

2.2. Programa de familia y convivencia

A este Programa corresponde, en el marco de los Centros de Servicios Sociales, hacer efectivas las Prestaciones Básicas relacionadas con la necesidad de convivencia para la realización personal, esto es: la Prestación Básica de Ayuda a Domicilio y la de Alojamiento.

A) GESTIÓN DE RECURSOS

Corresponde al Programa de Familia y Convivencia la gestión de los recursos que el Centro dispone para llevar a cabo:

- *Ayuda a Domicilio*: se entiende como un servicio integral de apoyo a las personas y familias, para garantizar su autonomía en el marco convivencial que le es propio. Tiene como objetivo la prestación de una serie de atenciones a las personas y a las familias en su domicilio, cuando se hallen en situaciones en las que no es posible la realización de sus actividades habituales o en situaciones de conflicto familiar para alguno de sus miembros, que pongan

en peligro la propia continuidad de la convivencia autónoma. Como tal servicio integral la Ayuda a Domicilio, podrá manifestarse a través de:

- **La prestación de servicios domiciliarios de carácter doméstico.** Consisten habitualmente en limpieza, cuidado de ropa, compra, preparación de alimentos, atención y cuidados personales, etc.
- Los **servicios de educación familiar.** Se llevan a cabo a través de profesionales especializados, en aquellas circunstancias en las que la estabilidad de la familia está amenazada por problemas de relación entre sus miembros, por falta de hábitos adecuados de convivencia o por dificultades de relación con el entorno social. Se busca instrumentalizar el apoyo psico-social de modo que se creen circunstancias positivas de convivencia familiar y con el entorno, además de procurar la autonomía de las personas y del grupo familiar en la gestión del propio hogar.
- Los **Apoyos expresados monetariamente o en especie.** Contribuyen al mantenimiento de la convivencia personal autónoma. Sucede cuando determinadas carencias económicas o deficiencias materiales del equipamiento del hogar, ponen en crisis la estabilidad de la convivencia autónoma, mostrándose ineficaces cualesquiera otras medidas domésticas o educativas por sí solas. Cuando ni siquiera con la prestación de Ayuda a Domicilio, es posible garantizar la permanencia de las personas en su esfera de convivencia o cuando ésta no existe, han de aplicarse las atenciones que hagan efectiva la prestación de Alojamiento, bien facilitando otro marco familiar, bien procurando alojamiento en un establecimiento adecuado.
- *Acogimiento Familiar:* El Acogimiento Familiar los constituyen las actuaciones que hacen posible que un individuo reciba en el seno de una familia, las atenciones que necesitan y que no puede recibir en su propia familia, por limitaciones de la misma. Como prestación es una solución temporal de alojamiento. Circunstancias coyunturales (hospitalización de algún miembro de la familia, incompatibilidades horarias, crisis eventuales de relación, etc.) crean necesidades de alojamiento temporal, que pueden ser respondidas con esta modalidad de prestación en el seno de la propia comunidad, a través de otra familia. Esta prestación puede materializarse de diversas maneras, siendo las más habituales las atenciones técnicas (selección de la familia y su preparación, apoyo psico-social, seguimiento, etc.) y las contribuciones monetarias, estas últimas, con el objetivo de resarcir a la familia acogedora de los gastos generales.
- *Alojamiento en Centros:* El alojamiento en un establecimiento adecuado se aplica cuando no es posible ni mantener a la persona en su familia, ni propiciarle otra que le acoja en el ámbito de la comunidad. Para poder dar cumplimiento a esta prestación el Sistema Público de Servicios Sociales ha de disponer de Viviendas Tuteladas, Centros de Acogida, Mini-residencias y Albergues. En el caso de que exista el establecimiento adecuado, el Programa de Familia y Convivencia del Centro de Servicios Sociales, ha de gestionar el ingreso en el mismo, para aquellas personas que prescriben de la correspondiente UTSZ, o el propio programa, así lo necesiten.

Todo este conjunto de prestaciones: Ayuda a Domicilio, Acogimiento Familiar, Alojamiento en Centros, configuran la gestión propia del Programa de Familia y Convivencia de los Centros de Servicios Sociales, justificando la existencia de una plantilla específica y unos presupuestos adecuados a las atenciones que realiza.

B) INTERVENCIONES Y TRATAMIENTOS ESPECÍFICOS

El Programa de Familia y Convivencia, en el marco de los Centros de Servicios Sociales, ha de garantizar los necesarios tratamientos psico-sociales de apoyo a la familia.

Este tipo de tratamientos específicos, que requiere de profesionales cualificados para llevarlos a cabo, se configura como un componente esencial de la prestación de Ayuda a Domicilio, que el programa ha de garantizar.

El aspecto más significativo de estos tratamientos psico-sociales de apoyo a la familia es, sin duda, el educativo. Pero para llevarlo a cabo adecuadamente, el programa, a demanda de las UTSZ, si la especificad del caso lo requiere, deberán asumir el estudio del mismo, la valoración y el diagnóstico y proponer el programa de intervención más conveniente.

Este proceso de intervención psico-social de apoyo a la familia, se concreta en las siguientes acciones:

- Estudio detallado de las circunstancias que rodean cada situación de conflicto o falta de autonomía para la convivencia personal, ayudando al individuo/familia a ser consciente de su propia situación, de cómo se ha producido y por qué, cómo se manifiesta y cuáles son sus consecuencias.
- Reforzar, en relación con todo ello, las motivaciones para superar esta situación conflictiva o carencial.
- Ayudar a la persona o grupo familiar a determinar cuáles con los objetivos que desea alcanzar, en lo que a su convivencia personal se refiere, y en qué condiciones ha de producirse.
- Programar el proceso más adecuado para lograr los objetivos expresados por la persona o grupo familiar, de acuerdo con ellos mismos.
- Procurar el apoyo y la orientación necesaria para llevar a término el proceso, particularmente en lo que a utilización de recursos sociales se refiere.
- Educar a los miembros del grupo familiar en la adquisición de hábitos y destrezas útiles para la convivencia personal.

C) CONEXIÓN CON RECURSOS EXTERNOS

Al Programa de Familia y Convivencia corresponde estar en contacto con los equipamientos de carácter residencial, que oferten medios de alojamiento para la convivencia personal, con la que satisfacer las demandas que el Centro reciba.

A través de este contacto, el Programa estará en condiciones en todo momento de informar a los demandantes sobre esta oferta de recursos residenciales y sus condiciones; valorará en cada caso el más adecuado para satisfacer la necesidad planteada y garantizará el seguimiento de su funcionamiento, en relación con la satisfacción de estas necesidades.

Para la efectividad de todo ello, el Programa de Familia y Convivencia ha de conocer perfectamente los recursos residenciales existentes, ha de establecer un contacto directo y estable con los mismos, y ha de proponer al Centro de Servicios Sociales las vías de canalización más adecuadas para el acceso a los mismos por parte de los demandantes.

2.3. Programa de Inserción Social

Incumbe a este Programa las atenciones que permitan lograr la integración de las personas y los grupos en la vida social, previniendo la marginación y garantizando así la Prestación Básica de Inserción Social.

A) GESTIÓN DE RECURSOS

No se hará referencia a la necesidad de “integrar al individuo en la comunidad”, subordinando aquél a ésta, sino que se insistirá en la adaptación mutua, entendiendo que la comunidad no es sino el resultado de la interacción de todos y cada uno de sus miembros (individuos) entre sí. Se entiende así la inserción como proceso de vinculación efectivo y activo de los individuos y grupos con su entorno y que sólo puede llevarse a cabo en un entorno comunitario normalizado.

Es así que el equipamiento que corresponde al entorno comunitario, esto es, el Centro de Servicios Sociales, adquiere todo el protagonismo para asumir los procesos de inserción.

En este contexto, las actuaciones de prevención de la marginación social, han de tener desde el Centro los siguientes contenidos:

- La detección precoz. Es una de las claves en la prevención de la marginación. El trabajo de calle, por medio de técnicos especializados en esa tarea y el contacto con instituciones normalizadas, son dos buenos cauces para la detección precoz.
- El sistemático y riguroso análisis proyectivo de los datos proporcionados por las UTSZ, sobre demandas sociales, ayudan también a prevenir, anticipándose a los problemas. Este será un elemento importante para instrumentalizar las actuaciones del Programa.
- El uso de recursos normalizados. En cooperación con otras áreas, es un elemento indispensable para llevar a cabo los Programas de Inserción Social. Las situaciones de desarraigo, exclusión o marginación social, difícilmente tienen una sola causa o se ciñen a un solo problema, de modo que su superación exige del concurso y movilización de recursos procedentes de muy diversos campos: empleo, vivienda, sanitario, etc. Los Programas de Inserción Social deberán ser diseñados con criterios integrales de intervención en relación con el colectivo o zona, que se considere marginado. Es importante el uso de recursos normalizados, ya que si para estos sectores, entendidos como marginados, se disponen recursos diferenciados de los del resto de la sociedad, se consigue, vía respuesta, añadir un factor nuevo de diferenciación-marginación.
- Actividades ocupacionales. Éstas tratan de dar respuesta, desde los servicios sociales, a la situación de riesgo de desarraigo social que supone la falta de una actividad personal y socialmente útil. El paro, como ocio no deseado, y la falta de espacios comunitarios de interés, al margen del mercado laboral, conllevan no sólo a la carencia de medios económicos, sino a la falta de expectativas, de estímulos y motivaciones, al deterioro de las habilidades personales, y a través de ellos son el caldo de cultivo adecuado de todo tipo de conductas sociales y antisociales. Las actividades ocupacionales que el Centro de Servicios Sociales oferte han de procurar este tipo de espacios colectivos de interés, a través de los cuales las personas puedan recuperar habilidades personales y sociales, que favorezcan su inserción social, previniendo marginaciones.

B) INTERVENCIONES Y TRATAMIENTOS ESPECÍFICOS

El Programa de Inserción Social deberá garantizar los tratamientos psico-sociales a personas y familias en situación de desarraigo o vulnerabilidad.

Esta intervención y tratamiento específico que ha de procurar el Programa de Inserción Social, se inicia cuando es requerida a través de la UTSZ en la que se ha recibido la correspondiente demanda.

El tratamiento específico hace referencia al desarrollo de habilidades personales y socialmente útiles, aminorando o anulando aquellas que han coadyuvado a la situación de desarraigo. Este tratamiento ha de desarrollar en el sujeto capacidades de convivencia y relación críticas, ha de contribuir a recuperar facetas de ocio y cultura, ha de recuperar o crear el sentido de comunidad y ha de despertar en el sujeto intereses y expectativas en torno a la participación en la vida social.

Este proceso de intervención requiere para su desarrollo del concurso de profesionales especializados y conocedores de todo tipo de técnicas individuales, de grupo y de intervención comunitaria, pues sin esta interrelación, actuando simultáneamente sobre el individuo y el medio, y reforzando este vínculo a través del grupo, el proceso no lograría sus objetivos.

C) CONEXIÓN CON RECURSOS EXTERNOS

El Programa de Inserción Social ha de establecer la conexión del Centro de Servicios Sociales con los recursos externos que contribuyan a los objetivos de integración, en una doble vía:

Con los equipamientos específicos del Sistema Público de Servicios Sociales, para la Inserción y la Relación Social: centros ocupacionales, centros de inserción social, centros de relación social.

Con los equipamientos de otras áreas o sistemas públicos, que pueden contribuir de forma normalizada, al proceso de integración social.

En torno a los equipamientos específicos el Programa ha de conocer perfectamente los recursos existentes y establecer un contacto directo, estable y sistemático con todos ellos; en base a este conocimiento y a este contacto, el Programa estará en condiciones de proponer en el Centro de Servicios Sociales, las vías de canalización más adecuadas para procurar el acceso a los mismos de las demandas que se reciban.

El Programa estará en condiciones en todo momento de informar a los demandantes sobre la oferta de recursos para la relación y la inserción social, y sobre las condiciones de acceso y uso de los mismos; valorará el más adecuado para satisfacer la necesidad planteada y garantizará un seguimiento de su funcionamiento, relacionado con la satisfacción de estas necesidades.

2.4 Programa de Participación Social

El objetivo general de este Programa es hacer partícipe a los ciudadanos y a las estructuras sociales de la zona, implicándolas en los Programas de actuación del Centro.

Autoayuda, voluntariado y cauces formales de participación.

En el objetivo genérico de lograr la responsabilidad social en la satisfacción de las necesidades sociales, participando activamente en las tareas que lleva a cabo el Centro, este Programa de Participación Social ha de intentar implicar a tres sectores:

- Los propios afectados.
- La Población en general.
- Las estructuras sociales de la zona.

Estos tres sectores se manifiestan operativamente a través de:

- Autoayuda.
- Voluntariado.
- Órganos formales de participación.

En relación con cada uno de ellos, el Centro de Servicios Sociales, a través del Programa de Participación Social, ha de desarrollar las siguientes fórmulas de acción y coordinación:

- En relación con la autoayuda: creando grupos en el propio Centro de Servicios Sociales; fomentando la existencia de grupos externos al Centro, pero coordinados a través suyo; apoyando los grupos ya existentes.
- En relación con el voluntariado: integrándolos en las labores diseñadas previamente, en los distintos programas del Centro de Servicios Sociales; realizando convenios-programas de colaboración con entidades que representen al voluntariado.
- En relación con los órganos de participación: apoyando los cauces y órganos de participación en Servicios Sociales existentes en el ámbito del Centro, o promoviendo su creación; a través del apoyo técnico y económico, a las organizaciones no gubernamentales; coordinando la actuación social de la zona con las organizaciones no gubernamentales.

2.5. La interrelación de los Programas del Centro

Ninguno de los Programas del Centro de Servicios Sociales, tiene sentido si no es en relación con el resto. Esta idea es la que diferencia la propuesta de una estructura integrada, como son los Centros de Servicios Sociales, de quienes siguen pensando en la utilidad de servicios diferentes para garantizar la Información y Orientación, la Ayuda a Domicilio, el Alojamiento, la Inserción Social y para fomentar la Participación Social.

En el contexto del Centro de Servicios Sociales, el Programa de Trabajo Social de Zona y las Unidades del mismo nombre, perderían su sentido y eficacia, sin la cobertura de recursos que les proporcionan los Programas de Familia y Convivencia y de Inserción Social. Estos, a su vez, se convertirían en servicios especializados, perdiendo su carácter comunitario, si se ejecutaran al margen de las UTSZ. Tampoco tendría sentido un Programa de Participación Social desligado de las mismas. De una u otra manera, se rompería el signo comunitario que se pretende y se vaciaría de contenido el nivel más básico de la red de atención en el Sistema Público de Servicios Sociales.

La articulación de una red de atención, requiere una base sólida y homogénea que de coherencia a cualquier actuación o equipamiento específico que la eficacia del Sistema reclama. Esta base sólida han de ser los Centros de Servicios Sociales, a condición de que sus programas se integren en un proyecto de intervención global y comunitario.

2.6. La Cooperación Social: actuaciones complementarias de responsabilidad social

La cooperación social es fundamental en el modelo de servicios sociales y ésta se requiere en el conjunto de sus actuaciones.

Prevenir la existencia de marginación y discriminaciones sociales exige la participación cooperativa de ciudadanos e Instituciones en el desarrollo de la solidaridad social. La promoción social también requiere la participación activa en la conquista de igualdad de oportunidades.

Prevención y promoción, no son acciones que se puedan realizar sin la cooperación entre Instituciones y Sociedad. Por ello, desde los Servicios Sociales, la Cooperación social es un elemento clave para conseguir una mayor solidaridad social tanto desde el punto de vista de la organización de las personas afectadas por una misma problemática social, a través de sus asociaciones, como de las personas que sin verse afectadas por una problemática concreta, desean colaborar en la solución de la misma, prestando una actividad voluntaria.

Tradicionalmente, la función de solidaridad social ha sido el motor superador de las marginaciones y discriminaciones sociales, tanto en políticas de protección social pública, como en las actividades del tejido social organizado para la autoayuda en problemas comunes. La experiencia más destacada de la solidaridad social es el movimiento obrero, que consiguió los programas sociales de previsión, frente a los riesgos de enfermedad, invalidez, paro, etc., origen de algo tan importante hoy para todos, como es el Sistema de Seguridad Social.

Desde los nuevos movimientos sociales, se está desarrollando un tipo de solidaridad orientado a la promoción del asociacionismo como forma de autoayuda para la reivindicación social de nuevos programas y para la participación en la puesta en marcha de iniciativas sociales de autoayuda que dan respuesta, desde el tejido social, a los problemas que vive cada colectivo afectado.

En la etapa preconstitucional, el asociacionismo, tuvo exclusivamente una función reivindicativa ante las instituciones. En la etapa democrática, se ha consolidado ya el trabajo de las ONG's sobre la base de la corresponsabilidad entre sociedad e instituciones. El Sistema de Servicios Sociales ha contribuido notablemente a ello, facilitando a las ONG's financiación y asistencia técnica para el desarrollo de programas, que son cauce para dar apoyo institucional a las iniciativas sociales.

Entre otros, se destacan los siguientes objetivos para impulsar programas de iniciativa social, desde los servicios sociales:

- Potenciar la realización personal y social, sin olvidar la identidad diferencial.
- Facilitar ámbitos de relaciones sociales.
- Prevenir las desigualdades y discriminaciones sociales.
- Desarrollar la corresponsabilidad de los ciudadanos ante las necesidades sociales.

Los Programas de Solidaridad Social complementarios a las prestaciones del Sistema de Servicios Sociales se orientan, entre otras acciones, hacia:

- Potenciar en la sociedad la igualdad de oportunidades, desarrollando la mentalización social, el cambio de actitudes y costumbres sociales que impiden la aceptación de las realidades diferenciales en la convivencia social.
- Apoyar a las personas carentes de autonomía personal, especialmente ancianos, discapacitados, y niños,... desarrollando actividades de compañía, transporte, ocio...

- Desarrollar iniciativas de convivencia alternativa, tales como familias sustitutas o acogimiento familiar.
- Dinamizar y estimular fórmulas de convivencia social, promoviendo el asociacionismo.
- Facilitar la integración social, promoviendo grupos de autoayuda para personas con problemas comunes. A estos efectos es necesario trabajar en una doble línea.
- Potenciar un clima socio-cultural favorable a la participación de los ciudadanos en el Voluntariado Social y Programas de Autoayuda de las Asociaciones, dando a conocer desde los medios de comunicación la importancia de las acciones de solidaridad.
- Desarrollar los programas de cooperación social en el marco de una planificación coordinada con el Sistema Público, garantizando la calidad y la asistencia técnica continuadas.

3. EL PLAN CONCERTADO DE PRESTACIONES BÁSICAS DE SERVICIOS SOCIALES EN LAS CORPORACIONES LOCALES

El Plan Concertado, iniciado en 1988, es un programa que se desarrolla desde la cooperación y la concertación de las Administraciones Públicas, a iniciativa del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, habiendo constituido el impulso definitivo de expansión y consolidación de la red básica de atención primaria del sistema público de servicios sociales.

Este Plan surge precisamente, como acuerdo de las Comunidades, la F.E.M.P. y la Administración Central para garantizar los derechos básicos, que en Servicios Sociales, han de tener todos los ciudadanos españoles con igualdad de condiciones independientemente de su territorialidad. Es de destacar que el Plan es expresión de los contenidos homogéneos de las propias leyes de Servicios Sociales y de la Ley de Bases de Régimen Local.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social no pudo o no consideró oportuno una ley estatal o nacional de servicios sociales, y en 1988 “sacó a flote” un recurso más modesto de intervención nacional: el Plan Concertado. Su finalidad es el garantizar unos servicios sociales básicos a todos los ciudadanos, el cual incidirá ampliamente en el primer nivel funcional y organizativo de los servicios sociales.

El procurar este apoyo a través de mecanismos de concertación, hace posible evitar superposiciones en la actuación administrativa y generar una red de atención en la que las responsabilidades de cada nivel de la Administración sean complementarias de las otras.

Su finalidad es establecer una red pública de gestión local que garantice a todos los ciudadanos un conjunto de servicios y prestaciones básicas. El Plan se articula en torno a cuatro compromisos: de gestión, información, asistencia técnica y económico o de financiación. Cada una de las Administraciones implicadas (Central, Autonómica y Local) se compromete a destinar en sus presupuestos una consignación específica para su desarrollo.

Sus *objetivos* son:

- Garantizar unas prestaciones mínimas comunes, en materia de servicios sociales, a toda la población, referidas a sus necesidades de convivencia, en tres niveles.
- Lucha contra la exclusión social.
- Prevención de la marginación.
- Mejora de la calidad de vida.
- Servir de puerta de entrada a todo el Sistema de Protección Social.

- Garantizar una red de equipamientos que desarrollen las Prestaciones Básicas de Servicios Sociales.
- Establecer la cooperación de la Administración General y de las Comunidades Autónomas con las Corporaciones Locales para que puedan afrontar adecuadamente sus competencias de gestión en materia de Servicios Sociales.
- Proporcionar a los ciudadanos Servicios Sociales de calidad adecuados a sus necesidades.

Entre las *prioridades* de este Plan se destacan:

- Concertación y pacto administrativo entre los tres niveles de la Administración Pública Española, General, Autonómica y Local.
- Homogeneización a nivel nacional de unos mínimos en cuanto garantía de acceso a las prestaciones básicas de servicios sociales, a través de una red de equipamientos, sin discriminación por razón de la ubicación territorial de los ciudadanos.
- Suscripción de convenios entre la Administraciones Públicas General y Autonómicas, que permiten enmarcar las acciones que se contienen en el Plan Concertado, recogiendo los compromisos de financiación, información y asistencia técnica, para impulsar a la Administración Local: Municipios y demás Corporaciones Locales, en su responsabilidad de prestar servicios sociales a los ciudadanos.
- Establecimiento de un marco estable de seguimiento de los Convenios, mediante estructuras de participación de todos los representantes de los tres niveles de la Administración copartícipes en el Plan, para abordar todos los contenidos de las acciones del mismo y para procurar foros de debate a nivel técnico y político.
- Consolidación del nivel mínimo del Sistema Público de Servicios Sociales: Red Básica de Servicios Sociales Municipales, mediante uno de los elementos fundamentales que es la cofinanciación de las acciones del Plan, con los compromisos pactados en los Convenios: porcentaje mínimo de participación de cada una de las Administraciones Públicas.
- Elaboración de unos criterios objetivos de distribución territorial de los recursos financieros aportados por la Administración General del Estado, que garantizan una equidad territorial.

Los Convenios para el desarrollo de las Prestaciones Básicas de Servicios Sociales, tienen su base en el consenso entre las Administraciones y definen prestaciones que responden a necesidades básicas de toda la población.

Los *Compromisos* de las Administraciones Concertantes son cuatro:

- Compromiso de Gestión: El Plan Concertado establece que la titularidad y gestión de los equipamientos que contempla ha de ser de las Corporaciones Locales.
- Compromisos Económicos o de Financiación: La Administración General se compromete a destinar una asignación específica para el desarrollo del Plan Concertado, en los Presupuestos Generales del Estado. Por su parte, las Comunidades Autónomas se comprometen a aportar, para la financiación de los Proyectos, una cifra igual o superior a la que, en su caso, aporte el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. En cuanto a las Corporaciones Locales titulares de los Proyectos, su aportación estará determinada por la propia Comunidad Autónoma, atendiendo a las especiales circunstancias que, en cada caso, puedan concurrir.

- **Compromiso de Asistencia Técnica:** Se trata de impulsar la colaboración entre las diferentes administraciones concertantes para alcanzar un desarrollo armónico de la práctica en todas ellas, adaptándose a la diversidad que cada realidad exige. En este marco se insertan también las actividades de formación que se desarrollan dentro del Plan. El Plan Concertado se ha dotado de ámbitos de cooperación técnica como la Comisión de Seguimiento, que vela por el desarrollo de los contenidos del mismo.
- **Compromiso de Información:** Este compromiso se materializa en una documentación homogénea, aprobada por la Comisión de Seguimiento para la Presentación de los proyectos, y Evaluación anual, de modo que permitan el necesario seguimiento del Plan.

Por todo lo anterior, el Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales, supone un importante impulso para la consolidación y el desarrollo de los Servicios Sociales Comunitarios. El Plan Concertado ha contribuido a la creación y expansión de los Centros de Servicios Sociales en todo el territorio de la Comunidad Autónoma Canaria su importante dotación económica, su concreción del concepto de prestaciones y de los centros y servicios y sobre todo el impulso que supone la concertación y colaboración entre el conjunto de Administraciones Públicas, lo han convertido en un instrumento clave para el desarrollo y consolidación de estos servicios. Asimismo, se ha consolidado como un impulso que posibilita consolidar las estructuras de los Servicios Sociales Comunitarios y desarrollar sus actuaciones, programas, servicios y prestaciones, animando a las Corporaciones Locales a complementar sus dotaciones con sus propios recursos, o en colaboración con la iniciativa social y, en ocasiones, con recursos que provienen del Fondo Social Europeo.

4. RED DE ATENCIÓN DEL SISTEMA PÚBLICO DE SERVICIOS SOCIALES

La red de atención del sistema público debe contemplar un nivel básico de *equipamientos de carácter comunitario*, que garantice, para un ámbito poblacional-territorial, la gestión de las prestaciones del Sistema. La necesidad de este nivel básico de equipamientos comunitarios viene aconsejado por:

- Coherencia con la definición de los Servicios Sociales como Sistema Público, de carácter universal. Para garantizarlo, nada más apropiado que un nivel básico de equipamientos, integral en prestaciones y comunitario en ámbito de actuación.
- La experiencia de otros sistemas públicos de protección social con mayor consolidación que los servicios sociales, como es el caso de la sanidad y la educación. Ninguno de ellos puede concebirse sin la referencia a un nivel básico de atención bien estructurado. Todo ello sirve de puerta de acceso a otros niveles especializados de sus respectivos sistemas.
- La propia configuración que están determinando en servicios sociales las legislaciones autonómicas, con casi absoluta unanimidad.

Este nivel comunitario está representado por los Centros de Servicios Sociales, y en su seno, la Red Territorial de Unidades de Trabajo Social de Zona.

El nivel básico y comunitario de intervención se completa con una serie de *equipamientos específicos* que constituyen marcos adecuados para la convivencia personal y social de los usuarios. Para hacer efectiva la prestación de alojamiento, los servicios sociales han de diligenciar la existencia de equipamientos de carácter residencial:

- Viviendas Tuteladas: son la alternativa de alojamiento para la convivencia personal más normalizada, las que mejor garantizan una convivencia autónoma.
- Centros de Acogida: constituyen un alojamiento de urgencia para atender situaciones críticas determinadas por la carencia de hospedaje o por graves conflictos convivenciales de carácter temporal. Esta prestación de alojamiento se complementa con una serie de atenciones para lograr la inserción de los usuarios en ámbitos de convivencia personal y social lo más normalizadas posible, o en caso contrario, hacia la fórmula de alojamiento más adecuada.
- Los Albergues: son equipamientos también temporales de residencia, destinados a un sector muy específico de población, con problemas peculiares de alojamiento: transeúntes sin medios económicos, personas carentes de ambiente familiar, etc. Disponen de atenciones tendentes a procurar la normalización de la convivencia personal y social.
- Las Mini-residencias: constituyen los equipamientos residenciales más extendidos por cuanto con las peculiaridades que requiere el uso de las mismas por sectores muy diversos de la población (mayores, discapacitados,...) procuran de forma integral y estable la prestación de alojamiento.

Para proveer la prestación de inserción social la cobertura se efectúa a través de centros ocupacionales y centros de inserción social. Ambos equipamientos tienen por finalidad la inserción social de los usuarios, a través de la realización de actividades que permitan la adquisición de hábitos sociales.

Centros Sociales de Estancias diurnas y comedores sociales: son establecimientos que favorecen la convivencia social y la solidaridad entre los usuarios.

Necesidades Sociales	Prestaciones Básicas	Equipamiento Comunitarios	Equipamiento Específicos
Acceso a los recursos sociales	Información y Orientación	Centros de Servicios Sociales. Programa de Trabajo Social de Zona	
Convivencia personal.	Ayuda a Domicilio Alojamiento	Centros de Servicios Sociales. Programa de Familia y Convivencia.	Viviendas tuteladas Centro de Acogida Mini residencias Albergues
Integración social.	Inserción Social	Centros de Servicios Sociales. Programa de Inserción Social	Centros ocupacionales. Centros de Inserción social. Centros de relación social.
Solidaridad Social.	Colaboración técnica y económica con ONGs	Centros de Servicios Sociales. Programa de Participación Social.	Grupos de autoayuda. Voluntariado Social

ACTIVIDADES

1. Realización de un trabajo de profundización práctica; para ello, los estudiantes seleccionan un municipio de la Comunidad Autónoma Canaria para conocer de cerca la prestación actual de los servicios sociales generales en el marco local. Los contenidos específicos a tratar en la presente actividad son los siguientes:
 - Organización de los Servicios Sociales en el Municipio. (Organigrama de funciones).
 - Sistema prestacional desarrollado: Plan concertado de prestaciones básicas y prestaciones específicas.
 - Áreas de actuación.
 - Necesidades principales a las que dan respuesta.
 - Recursos Institucionales.
 - Relación con otras administraciones y con la iniciativa privada.

BIBLIOGRAFÍA**BIBLIOGRAFÍA BÁSICA**

- Alemán Bracho, C. y García Serrano, M. (1999). *Fundamentos de bienestar social*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Alemán Bracho, C. y Garcés, J. (Dir.) (1997). *Política Social*. Madrid: Mcraw-Hill.
- Garcés Ferrer, J. (Coord.) (1996). *Sistema Político y Administrativo de los Servicios Sociales*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Gutiérrez Resa, A. y Garcés Ferrer, J. (Coords.) (2000). *Los Servicios Sociales en las Comunidades y Ciudades Autónomas*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA

- Alemán Bracho, C. y Garcés, J. (Dir.) (1996). *Administración social. Servicios de bienestar social*. Madrid: Siglo XXI.
- Alemán Bracho, C. y García Serrano, M. (1999). *Fundamentos de bienestar social*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Cobo Suero, J. M. (1993). *Contribución a la Crítica de la Política Social*. Madrid: UPCO.
- Charroalde, J. (1990). *Prestaciones básicas en servicios sociales. El Plan Concertado*. *Revista de estudios Sociales y de sociología aplicada. Documentación Social*, 79, 111-124.
- Charroalde, J. (1996). Información y orientación en los centros de servicios sociales. *Cuadernos de Trabajo Social*, 9, 37-56.
- Garcés Ferrer, J. y Martínez Román, M^a A. (1996). *Bienestar Social y Necesidades Especiales*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Estrada, I. (1993). *Autonomía personal y ayuda a domicilio*. Zaragoza: Certeza.

EJERCICIOS DE AUTOEVALUACIÓN

1. El Sistema Público de Servicios Sociales se configura sobre la base del marco constitucional, y de los Estatutos de Autonomía, orientándose el sistema hacia los siguientes objetivos:
 - a) La transformación bajo la política del Bienestar Social de todos los recursos anteriores de asistencia social.
 - b) La eliminación de competencias en materia de Servicios Sociales, en el marco del Estado de las Autonomías, por un sistema nacional integrado.
 - c) La configuración como un ámbito específico de necesidades sociales a las que ha de procurar respuesta.
 - d) El derecho social de los ciudadanos a las prestaciones sociales y, en consecuencia, la superación de los modelos de la Beneficencia Pública.

2. Las necesidades sociales específicas a las que el Sistema Público de Servicios Sociales ha de procurar respuesta, las siguientes:
 - a) Necesidad de acceder a los recursos sociales.
 - b) Necesidad de apoyo económico.
 - c) Necesidad de vivienda digna.
 - d) Necesidad de ocio y tiempo libre.

3. Se configuran como Prestaciones Básicas de Servicios Sociales las siguientes:
 - a) Información y Asesoramiento, Unidades de Trabajo Social de zona, Ayuda a domicilio y la solidaridad social.
 - b) Información y Asesoramiento, Ayuda a Domicilio, Alojamiento, Inserción Social, acogimiento temporal y la solidaridad social.
 - c) Información y Asesoramiento, Ayuda a Domicilio, Alojamiento, Inserción Social, Fomento de la cooperación y la solidaridad social.
 - d) Información y cooperación ciudadana, Ayuda a Domicilio, Convivencia Alojamiento, Inserción Social, Fomento de la cooperación y la solidaridad social.

4. Como programas para la gestión de las Prestaciones se destacan:
 - a) Programa de trabajo social de zona, el programa intervenciones y tratamientos específicos, el programa de sistematización de documentos y el programa de familia y convivencia.
 - b) Programa de familia y convivencia, programa de trabajo social de zona, acogimiento familiar y alojamiento en centros.
 - c) Programa de familia y convivencia, programa de trabajo social de zona, programa de inserción social, programa de participación social y programa de autoayuda, voluntariado.
 - d) Programa de familia y convivencia, programa de trabajo social de zona, programa de inserción social y programa de participación Social.

5. El acogimiento familiar es:
- Un recurso social que se enmarca dentro de la prestación básica de ayuda a domicilio.
 - Un recurso social que se enmarca dentro de la prestación básica de familia y convivencia.
 - Un recurso social que se enmarca dentro de la prestación básica de inserción social.
 - Un recurso social que se enmarca dentro de la prestación básica de participación social.
6. Los Programas de Solidaridad Social complementarios a las prestaciones del Sistema de Servicios Sociales se orientan, entre otras acciones, hacia:
- Dinamizar y estimular fórmulas de convivencia social, promoviendo el asociacionismo.
 - Facilitar ámbitos de relaciones sociales.
 - Prevenir las desigualdades y discriminaciones sociales.
 - Desarrollar la corresponsabilidad de los ciudadanos ante las necesidades sociales.
7. El Plan Concertado, iniciado en 1988, es un programa:
- Que posee carácter vitalicio, existiendo una dependencia de la directrices del Estado.
 - Que se desarrolla desde la cooperación y la concertación de las Administraciones Públicas, a iniciativa del Ministerio del Interior.
 - Que intenta homogeneizar Homogeneizar las prestaciones con el resto del territorio europeo.
 - Que se fundamenta en la cooperación de la administración central autonómica y local para asegurar a los ciudadanos unas prestaciones mínimas.
8. Los objetivo del plan concertado son:
- Garantizar unas prestaciones generales y especializadas, en materia de servicios sociales, a toda la población.
 - Luchar contra la exclusión social.
 - Garantizar una red de equipamientos que desarrollen las Prestaciones complementarias de Servicios Sociales.
 - Establecer una red pública de gestión local que garantice a todos los ciudadanos un conjunto de servicios y prestaciones básicas.
9. La red de atención del sistema público debe contemplar:
- Un nivel básico de *equipamientos de carácter comunitario* que garantice la gestión de las prestaciones del Sistema.
 - Un nivel básico y comunitario de *equipamientos de carácter comunitario* que se completa con una serie de *equipamientos específicos* que constituyen marcos adecuados para la convivencia personal y social de los usuarios.
 - Un nivel básico de *equipamientos de carácter específico*, que garantice, para un ámbito poblacional-territorial, la gestión de las prestaciones del Sistema.

10. Definimos la Viviendas Tuteladas como:

- a) Un alojamiento de urgencia para atender situaciones críticas determinadas por la carencia de hospedaje o por graves conflictos convivenciales de carácter temporal.
- b) Un alojamiento temporal de residencia, destinados a un sector muy específico de población, con problemas peculiares de alojamiento.
- c) Una alternativa de alojamiento para la convivencia personal más normalizada, y la que mejor garantizan una convivencia autónoma.
- d) Un centro de estancia diurna para el desarrollo de actividades de ocio y tiempo libre.

SOLUCIONES A LOS EJERCICIOS DE AUTOEVALUACIÓN

1 d

2 a

3 c

4 d

5 b

6 a

7 c

8 d

9 b

10 c

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Plan: documento que contempla en forma ordenada y coherente las metas, estrategias, políticas, directrices y tácticas en tiempo y espacio, así como los instrumentos, mecanismos y acciones que se utilizarán para llegar a los fines deseados.

Programa: conjunto de proyectos relacionados y coordinados entre sí que constituyen las acciones a llevar a cabo para conseguir los objetivos de un plan de intervención en un tiempo determinado.

Proyecto: esquema detallado y ordenado que contiene las orientaciones técnicas y prácticas que hay que seguir para llevar a cabo un programa y los indicadores que hay que utilizar para evaluar el trabajo realizado y medir su eficacia.

FUENTES DOCUMENTALES

- Abellán, A. (1997). Alojamiento colectivo de personas mayores. *Revista de Gerontología*. Vol. 7, 2, 114-116.
- Acebo Urrechu, A. (1992). *El Trabajo Social en los Servicios Sociales Comunitarios*. Madrid: Siglo XXI.
- Aguilar, M.; Correa, C.; Gaviria, M.; y Laparra, M. (1990). Una docena de mitos, síndromes, límites y mistificaciones acerca de los Servicios Sociales y el trabajo Social. *Revista de estudios sociales y de sociología aplicada. Documentación Social*, 79, 217-245.
- Aguilar, M.; Gaviria, M.; y Laparra, M. (1995). Aproximación teórica al concepto de exclusión. En VV. AA., *Desigualdad y pobreza hoy* (pp. 133-200). Madrid: Siglo Veintiuno.
- Aguilar, M.; Gaviria, M.; y Laparra, M. (1996). Inserción por la actividad económica. Un nuevo horizonte para los servicios sociales. En Alemán, C. y Garcés, J. (Dirs.), *Administración social: servicios de bienestar social* (pp. 638-680). Madrid: Siglo Veintiuno.
- Alemán Bracho, C. (1991). *El sistema público de servicios sociales en España* Granada: Impredisur.
- Alemán Bracho, C. (1996). Régimen jurídico de los servicios sociales en España. En Alemán, C. y Garcés, J. (Dirs.), *Administración social: servicios de bienestar social* (pp. 57-78). Madrid: Siglo Veintiuno.
- Alemán Bracho, C. y Barranco Vela, R. (Eds.), (1993). *Legislación básica sobre Servicios Sociales*. Madrid: Técno.
- Alemán Bracho, C. y Garcés, J. (1997). Intervención sociojurídica con otros colectivos preferentes de actuación. En García Villaluenga, L. (Coord.) *El Derecho y los Servicios Sociales*. Granada: De Comares.
- Alemán Bracho, C. y García Serrano, M. (1997). Política social e iniciativa social. En Alemán, C. y Garcés, J. (Coords.), *Política Social* (pp. 507-529). Madrid: McGraw-Hill.
- Alemán Bracho, C. y García Serrano, M. (1999). *Fundamentos de Bienestar Social*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Alemán Bracho, C. y Madrigal de Torres, P. (1996). Las prestaciones sociales para la tercera edad en España. En Garcés, J. y Martínez, M. A. (Dirs.), *Bienestar social y necesidades especiales* (pp. 13-72). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Alonso Olaiz, E. (1990). Minorías étnicas, inmigrantes extranjeros, racismo y trabajo social comunitario. *Revista de Treball Social*, 118, 89-101.
- Alonso Seco, J. M. y Gonzalo González, B. (1997). *La asistencia social y los servicios sociales en España*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.

- Álvarez Uría F. (1986). Los visitantes del pobre. Caridad, Economía social y asistencia en la España del siglo XIX. En VV. AA., *De la beneficencia al bienestar social. Cuatro siglos de historia de la acción social*. Madrid: Siglo Veintiuno.
- Álvarez Uría F. (1983). *Miserables y locos*. Madrid: Tusquets
- Álvarez-Miranda, B. (1996). El Estado de Bienestar: veinte años de argumentos críticos. En VV. AA., *Dilemas del Estado de Bienestar* (pp. 59-85). Argenteria-Visor.
- Anguas, L. F. (1996). Régimen financiero de los servicios sociales. En Alemán, C. y Garcés, J. (Dirs.), *Administración social: servicios de bienestar social* (pp. 106-157). Madrid: Siglo Veintiuno.
- Anisi, D. (1993). La posibilidad actual de un nuevo pacto keynesiano. En Muñoz del Bustillo. *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza.
- Ariño Altuna, M. (1996). El trabajo social y los servicios sociales. En Alemán C. y Garcés Ferrer, J. *Administración Social: Servicios de Bienestar Social*. Madrid: Siglo Veintiuno.
- Arriola, M. J. y Setién, M. L. (1997). Política Social y Servicios Sociales. En Alemán, C. y J. Garcés. *Política Social*. Madrid: McGraw-Hill.
- Artola, M. (1973). *La burguesía revolucionaria. 1808-1869*. Madrid: Alianza Universidad.
- Ascoli, U. (1988). Voluntariado organizado y sistema público de Welfare: Potencialidad y límites de una cooperación. *Revista de estudios Sociales y de sociología aplicada. Documentación Social*, 71, 123-ss.
- Azagra, J. (1991). De los derechos individuales a los derechos sociales. *Revista de Serveis Socials*, 13,14, 7-11.
- Aznar López, M. (1985). Algunos aspectos del derecho comparado sobre los servicios sociales. *Boletín de Estudios y Documentación de Servicios Sociales*, 22-23.
- Aznar López, M. (1990). Sobre la pretendida graciabilidad de la Beneficencia. *Boletín del Comité Español para el Bienestar Social*. (CEBS). 23.
- Bancks, S. (1997). *Ética y valores en el trabajo social*. Barcelona: Paidós.1997.
- Barea, J. y Dizy, M. D. (1995). *¿Está el Estado Español en quiebra?*. Madrid: Encuentro.
- Barranco Vela, R. (1993). El principio de participación en las Leyes de servicios sociales. *Alternativas*, 2, 231-247.
- Bazo, M. T. (1992). La nueva sociología de la vejez: de la teoría a los métodos, En Reis, *Centro de Investigaciones Sociológicas*, 60, 75-90.
- Bernstein, E. (1982). *Las premisas del socialismo y las tareas de la socialdemocracia*. Madrid: Siglo Veintiuno.
- Berzosa, C. (1999). Desigualdad económica y Estado del Bienestar. En Fernández García, T. y Garcés Ferrer, J. (Coord.), *Crítica y futuro del Estado del Bienestar: críticas desde la izquierda* (pp. 35-50). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Bianchi, E. (1994). Una nueva aproximación al servicio social. En Bianchi, E. (comp.), *En El Servicio Social como un proceso de ayuda*. Barcelona: Paidós.
- Blázquez-Ruiz F. J. (1996). *10 palabras clave sobre racismo y xenofobia*. Estella: EVD.
- Borreguero, C. (1986). *La mujer española de la tradición a modernidad 1960-1980*. Madrid: Técnos.
- Bowles, S.; Gordon, D. y Weisskopf, T. (1992). *Tras la economía del despilfarro*. Madrid: Alianza.
- Bradshaw, D. (1983). *Una tipología de la necesidad social*. Instrumentos de Prospección de Servicios Sociales, 1. 12 y ss.

- Bueno Abad, J. R. (1992). *Los servicios sociales como sistema de protección social*. Valencia: Nau Llibres.
- Bustos, J. (1989). Política criminal y servicios sociales. *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, 16, 14-22.
- Cabra de Luna, M. (1985). *El sistema de servicios sociales en el Estado español*. Madrid: Cuadernos de Acción Social, 20, 7-35.
- Cabra de Luna, M. y de Lorenzo, R. (1993). La constelación de las entidades no lucrativas: el tercer sector. En VV. AA., *El sector no lucrativo en España* (pp. 25-52). Madrid: Fundación ONCE.
- Calvo Buezas, T. (1990). *El racismo que viene*. Barcelona: Paidós.
- Campo, M. A. (1979). *Introducción al Trabajo Social*. Vitoria: Escuela de asistentes Sociales.
- Campo, M. A. (1988). *Servicios Sociales I*. Madrid: Siglo XXI.
- Canals, J. (1991). Ni tan diferentes ni tan lejanos. Reflexiones sobre la percepción de la diferencia cultural de los inmigrantes no europeos. *Revista de Treball Social*, 123, 46-58.
- Candil, J. A. (1993). Integración laboral del minusválido. En *Revista de Serveis Socials*, 24, 43-45.
- Carrasco Pozo, F. (1992). Situación de la infancia y perspectivas de futuro. *Revista de Serveis Socials*, 19, Pág. 5-9.
- Carrión, J. y Martín, F. (1989). *Servicios sociales de base en el medio rural*. Madrid: Cáritas.
- Casado, D. (1997). Antecedentes históricos de la política social en España. En Alemán, C. y Garcés, J. (Coords.), *Política Social* (pp. 3-31). Madrid: McGraw-Hill.
- Casado, D. (1998). *Políticas de Servicios Sociales*. Buenos Aires: Humanitas.
- Casado, D. (comp.) (1997). *Entidades sociovoluntarias en Europa*. Barcelona: Hacer.
- Casado, D. y Guillén, E. (1986) Los servicios sociales en perspectiva histórica. *Revista de estudios sociales y de sociología aplicada. Documentación Social*, 64, 9-21.
- Casado, D. y Guillén, E. (1994). *Introducción a los servicios sociales*. Madrid: Popular.
- Casado, D. y otros (1992). *Organizaciones voluntarias en España*. Barcelona: Hacer.
- Castel, R. (1995). Los pliegos de la exclusión. Y a t-il vraiment des exclus?, *L'exclusion en débat. Lien Social et Politiques- RLAC*. 34, 13-23.
- Cazorla Pérez, J. (1991). *Manual de introducción a la ciencia política*. Granada: Autor-editor.
- Charroalde, J. (1990). *Prestaciones básicas en servicios sociales. El Plan Concertado. Revista de estudios Sociales y de sociología aplicada. Documentación Social*, 79, 111-124.
- Charroalde, J. (1996). Información y orientación en los centros de servicios sociales. *Cuadernos de Trabajo Social*, 9, 37-56.
- Cívicos Juárez, M. A. (1996). Los servicios sociales en la administración pública central. En Alemán C. y Garcés, J. (Dirs.), *Administración social: servicios de bienestar social* (pp. 79-103). Madrid: Siglo Veintiuno.
- Cobo Suero, J. M. (1993). *Contribución a la crítica de la política social*. Madrid: UPCO.
- Comelles, J. M. (1988). *La razón y la sinrazón. Asistencia Psiquiátrica y desarrollo del estado de la España Contemporánea*. Barcelona: PPU.
- Conde, R. (1998). *Trabajo Social Experimental*. Colección Políticas de Bienestar Social. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales. (1993). *Dictamen sobre definición y objetivos profesionales*. Madrid.

- Contreras Peláez, F. J. (1994). *Derechos sociales: Teoría e ideología*. Madrid: Técnos.
- Contreras Peláez, F. J. (1996). *Defensa del Estado Social*. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- Cortés, L. y López, O. (1999). España y el desarrollo social. *Revista de estudios Sociales y de sociología aplicada. Documentación Social*, 115, 89-161.
- Cuadrado Teno, J. et. al. (1990). Trabajo social en el ámbito de la justicia: análisis de la situación. *Revista de servicios sociales y de política social*, 20, 58-67.
- Dahrendorf, R. (1990). *El conflicto social moderno*. Ensayo sobre la política de la libertad. Barcelona: Biblioteca Mondadori.
- Davidoff, L. (1988). *Introducción a la psicología*. México: McGraw-Hill, edición original 1984.
- Davis Smith, J. (1986). Volunteering in Europe. *Prima Europa*, cap. 26.
- De la Red, N. (1993). *Aproximaciones al trabajo social*. Consejo General de Colegios Oficiales de diplomados en trabajo social y asistentes sociales. Madrid: Siglo Veintiuno.
- De la Red, N. (1996). *Epistemología y Metodología de Trabajo Social*. Ponencia presentada en el I Congreso Estatal de Escuelas Universitarias de Trabajo Social. Valencia: Apuntes de la ponencia.
- De la Red, N. (1997). Política social y trabajo social. En Alemán, C. y Garcés, J.(Coords.), *Política Social* (pp. 531-550). Madrid: McGraw-Hill.
- De la Red, N. De la Rosa, P. y Prieto, J. (1996). Derechos sociales y trabajo social. *RES*, 142, 150-162.
- De la Red, N. De la Rosa, P. y Prieto, J. y Rueda, J. (1996). *La Intervención integral en municipios menores de 20.000 habitantes*. Valladolid. Junta de Castilla y León.
- De Lucas, J. (1994). *El Desafío de las Fronteras. Derechos humanos v xenofobia frente a una sociedad plural*. Madrid: Temas de Hoy.
- De Robertis, C. y PascalL, H. (1994). *La intervención colectiva en trabajo social*. Buenos Aires: Ateneo.
- Del Valle Gutiérrez, A. (1987). *El modelo de Servicios Sociales en el Estado de las Autonomías*. Madrid: Fundación IESA.
- Díaz, E. (1988). *Estado de Derecho y sociedad democrática*. Madrid: Taurus.
- Díaz, E. (1993). El Nuevo Contrato Social: Instituciones Políticas y Movimientos Sociales. En Muñoz de Bustillo, R. (Comp.). *Crisis y futuro del estado de bienestar*. Madrid: Alianza.
- Díez Collado, J. R. (1994). *El bienestar social. Concepto y medida*. Madrid: Popular.
- Díez Nicolás, J. (Dirs.) (1998). *Las actitudes de la sociedad española hacia los inmigrantes*. Madrid: IMSERSO.
- Doblado, J. M. y Nieto-Ostolaza, M. C. (1994). *Retórica y argumentos sobre el Estado de Bienestar*. En A Distancia, *El Estado del Bienestar. ¿Un avance en la civilización?* (pp. 90-100): Universidad Nacional de Educación a distancia.
- Domenech, R. (1989). *Panorámica de los servicios sociales y del trabajo social 1939-1988*. Barcelona: INTRESS.
- Domenech, R. (1990). Marco socio-político del trabajo social y de los servicios sociales. *Revista de estudios Sociales y de sociología aplicada. Documentación Social*, 79, 65-81.
- Doyal, L. y Gough, I. (1994). *Teoría de las necesidades humanas*. Icaria: Barcelona.
- Donati, P. (comp.) (1985). *Le frontiere della Politica Sociale*. Milán: Franco Angeli.
- Donati, P. y Lucas, A. (1987). La política social en el Estado de Bienestar: el desafío de los sistemas complejos. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 37, 57-68.
- Duran López, F. (1996). Origen, evolución y tendencias del Estado del Bienestar. *Relaciones Laborales*, 9, 12-21.

- Duran López, F. (1999). La situación social en España. En Garde Roca, J. (ed.), *Políticas Sociales y Estado de Bienestar en España* (pp. 221-240). Madrid: Trotta.
- Eisner, E. N. (1979): *The Educational Imagination: On the design and evaluation of educational programmms*. New York: Mac Millan Co.
- Elósegui Itxaso, M. (1997). Asimilacionismo, multiculturalismo, interculturalismo. *Claves de Razón Práctica*, 74, 24-32.
- Escartín, M. J. (1992). *Manual de Trabajo Social*. Alicante: Aguaclara.
- Esping-Andersen, G. (1990). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Ediciones Alfons el Magnanim. IVEI. 1993
- Esping-Andersen, G. (1997). *¿Economías globales, nuevas tendencias demográficas y familias en transformación: ¿Actual caballo de Troya del Estado de Bienestar?*. Dilemas del Estado de Bienestar. Madrid: Argenteria-Visor.
- Estrada, I. (1993). *Autonomía personal y ayuda a domicilio*. Zaragoza: Certeza.
- Estruch, J. y Güell, A M. (1976). *Sociología de una profesión. Los asistentes sociales*. Barcelona: Península.
- Federación Internacional de Asistentes Sociales (FEDAAS). (1972). *Memoria del I Congreso Nacional de Asistentes Sociales. 1968 y Memoria del II Congreso Nacional de Asistentes Sociales*. Madrid.
- Federación Internacional de Trabajadores Sociales. (1990). *Los Trabajadores Sociales en la Comunidad Europea. Formación y empleo: perspectivas 1992*. Bruselas: Comité de Enlace de Trabajadores Sociales en la Comunidad Europea.
- FEMP (1990). *El servicio de ayuda a domicilio en la Administración Local*. Madrid: FEMP.
- Fernández Segado, F. (1992). El sistema constitucional español. En García, D.; Fernández, F. y Hernández, R. (Coords.), *Los sistemas constitucionales iberoamericanos* (pp. 353-531). Madrid: Dykinson.
- Ferreira, G. B. (1992). *Hombres violentos y mujeres maltratadas*. Aportes a la investigación y tratamiento de un problema social. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.
- Ferrera, M. (1996). The southem modelt of welfare in social Europe. *Journal of European Social Policy*. Vol. 6/1, 17-37.
- Firth-Cozens, J. y West, M. A. (Dir.) (1993). *La mujer en el trabajo*. Madrid: Morata.
- Forsthoff, E. (1986). Concepto y esencia del Estado Social de Derecho. En VV. AA. *El Estado Social*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Franco Jiménez, T. (1996). El Estado de Bienestar y los servicios sociales. En Alemán C. y Garcés, J. (Dir.), *Administración social: servicios de bienestar social* (pp. 3-17). Madrid: Siglo Veintiuno
- Friedman, M. R. (1982). *Libertad de elegir*. Barcelona: Grijalbo.
- Fuentes Quintana, E. (1982). Estrategias para un tratamiento de los problemas de la Seguridad Social española. *Papeles de la Economía Española*, 12/13, 20-106.
- Fundación Juan Ciudad (1996). *Los Transeúntes. Secretariado Permanente Interprovincial Hermanos de San Juan de Dios*. Madrid: Fundación Juan Ciudad.
- Funes Rivas, M. J. (1994). La dimensión social del altruismo. *Sociedad y Utopía. Revista de Ciencias Sociales*, 4.
- Garcés Ferrer, J. (1991). *Políticos y pobres. ¿Qué dicen los políticos de los Servicios Sociales. Un análisis de discursos*. Valencia: Nau Llibres.
- Garcés Ferrer, J. (1992). *Administración Social Pública*. Valencia: Tirant lo Blanch.

- Garcés Ferrer, J. (1996a). *Ideas y administración de los servicios sociales* (pp. 62-82). En Garcés Ferrer, J. (Coord.), *Sistema político y administrativo de los servicios sociales*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Garcés Ferrer, J. (1996b). El sistema de servicios sociales y la credibilidad de las instituciones democráticas?. En *Sociedad y Bienestar*, Jerez de la Frontera, 1.
- Garcés Ferrer, J. (1996c). El marco político de los servicios sociales. En Garcés Ferrer, J. (Coord.), *Sistema político y administrativo de los servicios sociales* (pp. 11-59). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Garcés Ferrer, J. (1998). Jóvenes y nuevos modelos familiares. En *Jornadas sobre juventud y familia*. Granada: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Garcés Ferrer, J. y Dura, E. (1997). Ideología y política social. En Alemán, C. y Garcés, J. (Coords.), *Política Social*. Madrid: McGraw-Hill.
- Garcés Ferrer, J. y Fernández García T. (1999). Del Estado del Bienestar a la Sociedad del Bienestar. En Fernández García, T. y Garcés Ferrer, J. (Coords.), *Crítica y futuro del Estado del Bienestar: críticas desde la izquierda* (pp. 127-139). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Garcés Ferrer, J. y Moya, C. (1992). EL SIDA una salida desde los Servicios Sociales comunitarios. En Garcés J. y Martínez M.A. (Coords.), *Necesidades colectivas y Servicios Sociales* (pp. 55-77). Alicante: Gil Albert.
- Garcés Ferrer, J. y otros (1994). *Administración Pública del Bienestar Social*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Garcés Ferrer, J. y Ródenas, F. (1996). Los servicios sociales generales. En Garcés Ferrer, J. (Coord.), *Sistema político y administrativo de los servicios sociales* (pp. 158-190). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Garcés Ferrer, J. y Sánchez, S. (1996). Consolidación de los servicios sociales en el marco legislativo. En Garcés Ferrer, J. (Coord.), *Sistema político y administrativo de los servicios sociales* (pp. 89-143). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Garcés Ferrer, J. y Vallina, M. L. (1996). Gerencia de Servicios Sociales. En Alemán, C. y Garcés, J. (Dirs.), *Administración Social: Servicios de Bienestar Social*. (pp. 475-501). Madrid: Siglo XXI.
- Garcés Ferrer, J. Gómez, J. y Roig, A. (1993). Una experiencia grupal interdisciplinar con enfermos de SIDA. En Musitu, G. (Coord.), *Intervención psicosocial. Programas y experiencias* (pp. 155-164). Madrid :Popular.
- Garcés Ferrer, J.; Ródenas, F.; Sánchez, S. y Verdeguer, I. (1996a). Trabajo social con poblaciones receptoras de inmigrantes. *Cuadernos de Trabajo Social*, 9, 97-107.
- Garcés Ferrer, J.; Ródenas, F.; Sánchez, S. y Verdeguer, I. (1996b). Inmigrantes en España. Heurísticos para la interculturalidad. En Garcés, J. y Martínez, M. A. (Dirs.), *Bienestar Social y necesidades especiales* (pp. 271-326). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Garcés Sanagustin, A. (1996). *Prestaciones sociales, función administrativa y derechos de los ciudadanos*. Madrid: McGraw-Hill.
- García Cotarelo, R. (1986). *Del Estado de Bienestar al Estado de Malestar*. La crisis del Estado Social y el problema de legitimidad. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- García Ferrando, M. (Coord.) (1991). *Fundamentos de Sociología*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- García Herrero, G. (1988). *Los Centros de Servicios Sociales: conceptualización y desarrollo operativo*. Madrid: Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales y Siglo XXI.
- García Herrero, G. y Ramírez Navarro, J. M. (1992). *Los Nuevos Servicios Sociales*. Zaragoza: Librería Certeza.

- García Herrero, G. y Ramírez Navarro, J. M. (1992). *Los nuevos servicios sociales. Síntesis de conceptos y evolución*. Zaragoza: Librería Certeza.
- García-Pelayo, M. (1987). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza.
- Garde Roca, J. y Pascual Encuentra, B. (1999). El debate sobre el Estado de Bienestar: punto y seguido. En Garde Roca, J. (ed.), *Políticas Sociales y Estado de Bienestar en España* (pp. 17-44). Madrid: Trotta.
- Garrorena, A. (1988). *El Estado español como Estado de Derecho*. Madrid: Técnos.
- Gasparini, A. (1986): Necesidad. En *Diccionario de Sociología*. Madrid: Paulinas.
- Gil Peláez, L. (1975). *Contribución a la financiación y las prestaciones de la Seguridad Social en el proceso redistributivo*. Madrid: Desarrollo y Justicia Social, Centro de Estudios Sociales del Valle de los Caídos.
- Gil Robles y otros (1993). *Los derechos del europeo*. Madrid: INCIPIIT.
- Giner, S. y Sarasa, S. (1997). *Altruismo cívico y política social*. En Giner, S. y Sarasa, S. (Eds.), *Buen gobierno y política social*. Barcelona : Ariel.
- Girela, B. A. y Gallego, A. (1996). Los servicios sociales en función del sexo. Servicios sociales para la mujer. En Alemán, M. C. y Garcés, J. (Dirs.), *Administración social: servicios de bienestar social* (pp. 681-703). Madrid.: Siglo XXI.
- Girvetz, H.K. (1976). Bienestar Estado de. En *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, dirigida por Sills, David L., (pp. 767-775). Madrid: Aguilar.
- Glastone, F. J. (1979). *Voluntary action in a changing World*. Londres: Bedford Square Pr.
- Gómez Moya, J. (1992). Servicios sociales y drogodependientes. En Garcés, J. y Martínez, M. A. (Dirs.), *Necesidades colectivas y servicios sociales* (pp. 101-125). Alicante: Tirant lo Blanch. Juan Gil Albert.
- González Temprano, A. y Torres Villanueva, E. (1992). *El Estado del bienestar en los países de la OCDE*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social,
- Gorz, A. (1983). *Los caminos del paraíso*. Barcelona: Laila.
- Gorz, A. (1986). *EL que no trabaje, comerá*. Letra Internacional, 3.
- Gough, I. (1979). *La economía política del bienestar social*. Madrid: Blume, 1982.
- Gough, I. y Doyal, L. (1984). Necesidades sociales y Estado de Bienestar. En *II Jornadas de Economía de los Servicios Sociales* (pp. 31 y ss). Madrid: Consejo General de Colegios de Economistas de España.
- Guillén Rodríguez, A. M. (1996). Democracia y crisis del Estado del Bienestar en España: Procesos de reestructuración y dificultades de apoyo político. En VV. AA. *Dilemas del Estado de Bienestar*. Madrid: Visor-Argentaria.
- Guillén Sádaba, E. (1996). Los servicios sociales en Europa. En Alemán C. y Garcés Ferrer, J. *Administración Social: Servicios de Bienestar Social*. Madrid: Siglo Veintiuno.
- Guillén Sádaba, E. Servicios sociales para las personas sin hogar en España. Garcés, J. y Martínez, M. A. (Dirs.) (1996). *Bienestar social y necesidades especiales*. Valencia : Tirant Lo Blanch.
- Gutiérrez Resa, A. (1993). *Cáritas Española en la sociedad del bienestar 1942-1990*. Barcelona: Hacer.
- Gutiérrez Resa, A. (1996a). Iniciativa social y servicios sociales. En Alemán, C. y Garcés, J. (Dirs.), *Administración social: servicios de bienestar social*. Madrid: Siglo Veintiuno,.
- Gutiérrez Resa, A. (1996b). Servicios sociales colectivos - servicios sociales comunitarios: paradoja para el futuro. En Alemán, C. y Garcés, J. (Dirs.), *Administración social: servicios de bienestar social*. Madrid: Siglo Veintiuno.

- Gutiérrez Resa, A. (1996c). Servicios Sociales en los procesos terminales. Garcés, J. y Martínez, M. A. (Dir.). *Bienestar social y necesidades especiales*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Gutiérrez Resa, A. (1997a). *Acción Social No Gubernamental*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Gutiérrez Resa, A. (1997b). Política social en ocio, cultura y deporte. En Alemán, C. y Garcés, J. (Coords.), *Política Social* (pp. 417-445). Madrid: McGraw-Hill.
- Gutiérrez Resa, A. (1999). Estado del Bienestar y Tercer Sector. En Fernández García, T. y Garcés Ferrer, J. (Coords.), *Crítica y futuro del Estado del Bienestar: críticas desde la izquierda* (pp. 143-169). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Gutiérrez Resa, A. Garcés Ferrer, J. y otros, (2000). *Los Servicios Sociales en las Comunidades y Ciudades Autónomas*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Habermas, J. (1975). *Problemas de legitimación del capitalismo tardío*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Habermas, J. (1988). *La crisis del Estado de Bienestar y el agotamiento de las energías utópicas*. Ensayos políticos. Barcelona: Península.
- Harris, D. (1990). *La justificación del Estado de Bienestar*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Economía y Hacienda.
- Hayek, F. A. (1978). *Camino de servidumbre*. Madrid: Alianza.
- Heras, P. y Cortajarena, E. (1979). *Introducción al Bienestar Social*. Madrid: Federación Española de Asociaciones de Asistentes Sociales.
- Heras, P. (1991). Bienestar Social y Servicios Sociales en España. En VV. AA. *El Bienestar Social en las grandes ciudades*. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias.
- Hernández, M. A. (1989). Trabajo social penitenciario y pos-penitenciario. *Revista de servicios sociales y política social*, 16, 58-67.
- Herrera Gómez, M. (1998). *El Tercer Sector en los sistemas de bienestar*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Hervas, M. J. y Yeves, M. T. (1992). Mujer y servicios sociales. En Garcés, J. y Martínez, M. A., *Necesidades colectivas y servicios sociales* (pp. 13-34). Alicante: Juan Gil Albert.
- Hicks, J. (1976). *La crisis de la economía keynesiana*. Barcelona: Labor.
- IMSERSO (1996). *Plan de Acción para las personas con discapacidad*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid: IMSERSO (1997).
- Instituto de la Mujer. (1997). *III Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, 1997-2000*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- Instituto Nacional de Servicios Sociales. (1995). *Cuidados en la vejez. EL apoyo informal*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales. Instituto Nacional de Servicios Sociales (IMSERSO).
- Ituarte, A. (1990). Trabajo Social y Servicios Sociales: aportes para una clasificación necesaria. *Revista de estudios Sociales y de sociología aplicada. Documentación Social*, 79, 49-63.
- Johnson, N. (1990). *El Estado de Bienestar en transición*. La teoría y la práctica del pluralismo de bienestar. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Jones, C. (1985). *Patterns of Social Policy*. London: Tavistock.
- Juárez, M. (1992). *Contexto social y cultural*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Juárez, M. (1994) (comp.). *Informe sociológico sobre la situación social en España*, Madrid: Fundación FOESSA.

- Juárez, M. (1997). Política social para personas mayores. En Alemán, C y Garcés, J. (Coords.), *Política Social* (pp. 447-478). McGraw-Hill: Madrid.
- Justel, M. et. al. (1996). *Las personas mayores en España Perfiles. Reciprocidad familiar*. Madrid: INSERSO.
- Kahn, J. y Kamerman, B. (1987). *Los servicios sociales desde una perspectiva internacional. El sexto sistema de protección social*. Madrid: Siglo XXI.
- Kaufmann, A. (1986): La asistencia en España. En *Diccionario de Sociología*. Madrid: Paulinas.
- Keane, J. (1992). *Democracia y sociedad civil*. Madrid: Alianza.
- Kisnerman, N. (1995). *Trabajo Social: ¿tecnología o disciplina?*. *Revista de Trabajo Social*, 137, 70-71
- Knapp, M. (1990). *La economía de los Servicios Sociales*. Barcelona: La Llar del Llibre
- Laparra, M.; Gaviria, M. y Aguilar, M. (1995). Iniciativas locales y comunitarias en la lucha contra la exclusión. En Sarasa, S. y Moreno, L. (comp.), *El Estado del bienestar en la Europa del Sur* (pp. 331-168). Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Legrand, J. (1989). *Igualdad, mercado y bienestar Crisis económica y Estado del Bienestar*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Leibfried, S. (1993). ¿Towards a European Welfare state?. En Jones, C. *New perspectives on the welfare state in Europe*. London: Routledge.
- Lemiex, A. (1997). *Los Programas Universitarios para Mayores, Enseñanza e Investigación*. Madrid: Ministerio de Trabajo Social y Asuntos Sociales.
- Libro Verde (1998). *Un Nuevo Contrato para el Bienestar. La Propuesta Laborista*. Valencia: Fundación Tolerancia y Solidaridad Nau Llibres.
- Lluch, X. y Salinas, J. (1996). Uso y abuso de la interculturalidad. *Cuadernos de Pedagogía*, 252, 80-84.
- López Cabanas, M. (1997). *Sistemas de Registro en Servicios Sociales Comunitarios*. Málaga: Universidad de Málaga.
- López Hidalgo, J. (1992). Los Servicios Sociales. Aproximación conceptual a los indicadores discriminatorios. Madrid: Narcea.
- Lozares, C. (1990). La tipología en sociología, más allá de la simple taxonomía: conceptualización y cálculo. *Paper 34*, 139-163. Barcelona.
- Madanes, C. y otros (1997). *Violencia masculina*. Barcelona: Granica.
- Madrigal, P. (1996). Política social y servicios sociales en la Unión Europea. En Alemán, C. y Garcés, J. (Dirs.), *Administración social: servicios de bienestar social* (pp. 731-805). Madrid: Siglo XXI.
- Malgesini, G. y Giménez, C. (1997). *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*. Madrid: La Cueva del Oso.
- Marshall, T. H. (1963). Citizenship and social class. En *Sociology at the Crossroads and other Essays*. Londres: Heinemann.
- Martín Mateo, M. (1990). *Manual de Derecho Administrativo*. Madrid: Trivium.
- Martínez Álvarez, J. A. (1994). El destino de las naciones en El Estado de Bienestar: ¿un avance en la civilización?. *Revista de la Universidad Nacional de Educación a Distancia*.
- Martínez Román, M. A. (1992). Los enfermos mentales crónicos como usuarios de los servicios sociales. En Garcés, J. y Martínez, M. A. (Coords.), *Necesidades colectivas y servicios sociales* (pp. 127-147). Alicante: Instituto de Cultura Juan Gil Albert.

- Martínez Román, M. A. (1996). Bienestar Social de las personas con discapacidad: propuestas de actuación desde los servicios sociales. En Garcés, J. y Martínez, M. A. (Dir.), *Bienestar social y necesidades especiales*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Martínez Román, M. A. (1997). Política social, pobreza y exclusión social. En Alemán, C. y Garcés, J. (Coords.), *Política Social*. Madrid: McGraw-Hill.
- Martínez Román, M. A. y Guillén Sádaba, E. (1996). Estado de Bienestar y servicios sociales: problemas, reacciones y medidas necesarias. En Casilda Béjar, R. y Tortosa, J.M.: *Pros y contras del Estado del Bienestar*. Madrid: Técno.
- Martínez Román, M. A. y Guillén Sádaba, E. (1997a). *Servicios Sociales generales y Servicios Sociales especializados*. En García Villaluenga, L. (Coord.) *El Derecho y los Servicios Sociales*. Granada: De Comares.
- Martínez Román, M. A. y Guillén Sádaba, E. (1997b). *Ámbito de actuación y marco jurídico de los Servicios Sociales*. En García Villaluenga, L. (Coord.) *El Derecho y los Servicios Sociales*. Granada: De Comares.
- Martínez Román, M. A. y Guillén Sádaba, E. (1997c). *La orientación de los Servicios Sociales en los 80*. En García Villaluenga, L. (Coord.) *El Derecho y los Servicios Sociales*. Granada: De Comares.
- Martínez Román, M. A.; Mira-Perceval, M. T. y Reder Bellido, H. (1996). Sistema público de Servicios Sociales en España. En Alemán, C. y Garcés, J. (Dir.). *Administración social: servicios de bienestar social*. Madrid: Siglo Veintiuno.
- Martínez Veiga, U. (1997). *La integración social de los inmigrantes extranjeros en España*. Madrid: Trotta.
- Marziale, F. (1996). La integración juvenil, ¿mito o realidad?. *Revista de Estudios de Juventud*, 38, 105-119.
- Mc Kinney, J. C. (1968). *Tipología constructiva y teoría social*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Medina Tornero, M. E. (1998). El debate de lo público y privado en los Servicios Sociales. *Alternativas, Cuadernos de Trabajo Social*, 6.
- Medina Tornero, M. E. (1999). *Perfil del voluntariado*. Murcia: Plataforma para la promoción del voluntariado en la Región de Murcia.
- Medina, O. (1989). Servicios sociales y justicia penal. *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, 16, 24-31.
- Meurant, J. (1986). *El servicio voluntario de la Cruz Roja en la sociedad de hoy*. Madrid: Cruz Roja.
- Ministerio de Asuntos Sociales (1991). *Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales
- Ministerio de Asuntos Sociales (1992). *Plan Gerontológico*. Madrid: Instituto Nacional de Servicios Sociales.
- Ministerio de Asuntos Sociales. Dirección General de Acción Social (1995). *Programa para el Desarrollo del Pueblo Gitano*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales. Dirección General de Acción Social.
- Ministerio de Asuntos Sociales (1998). *Plan de Acción para las Personas con Discapacidad 1997-2002*. Valencia: Fundación Bancaixa.
- Ministerio de Asuntos Sociales (1999). *Guía Laboral y de Asuntos Sociales 1999*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Ministerio de Asuntos Sociales. Instituto de la Mujer (1998). *Plan sobre la violencia contra las mujeres*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Miralles, J. (1992). El debate del estado del Bienestar. *Cristianisme i Justícia*, 49.

- Mira-Perceval, M. T. (1992). Protección social a la infancia maltratada: su significación y alcance en la atención social comunitaria. En Garcés, J. y Martínez, M. A. (Coords.). *Necesidades colectivas y Servicios Sociales*. Alicante: Gil Albert.
- Mishra, R. (1984). *Estado de Bienestar en crisis. Pensamiento y cambio social*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, (1992).
- Mishra, R. (1990). *El Estado de Bienestar en la sociedad capitalista*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- Mishra, R. (1993). El Estado de Bienestar después de la crisis: los años 80 y más allá. En Muñoz de Bustillo, R. (Comp.). *Crisis y futuro del estado de bienestar*. Madrid: Alianza.
- Moix Martínez, M. (1986). *Bienestar Social*. 2ª edición. Madrid: Trivium.
- Molina Sánchez, M. V. (1994). *Las enseñanzas del Trabajo Social en España. 1932-1983. Estudio socio-educativo*. Madrid: Universidad Pontificia de Comillas.
- Monereo, J. L. y Moreno, M. N. (1997). Política Social y Seguridad Social. En Alemán, C. y Garcés, J. (Coords.), *Política Social* (pp. 179-207). Madrid: McGraw-Hill.
- Montoro, R. (1997). Fundamentos teóricos de la política social. En Alemán C. y Garcés Ferrer, J. (Coords.), *Política Social* (pp. 33-50). Madrid: McGraw-Hill.
- Mota López, R. (1996). Derechos sociales y pensiones en España. En VV. AA. *Dilemas del Estado de Bienestar*. Madrid: Fundación Argentaria-Visor.
- Munday, B. (1993). *Europea Social Services*. Kent: European Institute of Social Services.
- Muñoz de Bustillo, R. (1989). *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza.
- Muñoz de Bustillo, R. (1993). *Economía de mercado y Estado de Bienestar*. En Muñoz de Bustillo. *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza.
- Muñoz Machado, S.; García Delgado, J.; González Seara, L. y otros (1997). *Las Estructuras del Bienestar*. Madrid: Civitas.
- Nacional Institute for Social Work (1992). *Trabajadores Sociales. Su papel y cometidos*. Madrid: Narcea.
- Naciones Unidas (1984). Consulta internacional sobre los servicios sociales en España. *En Boletín de Estudios y Documentación de Servicios Sociales*, 17, 31-38.
- Navarro, V. (1997). *Neoliberalismo y Estado del bienestar*. Barcelona: Ariel.
- Nieto, A. y Gutiérrez, A. (1991). La Administración Pública. En Vidal Beneyto (ed.), *España a Debate*, 2 tomos, tomo1: *la política* (pp. 133-148). Madrid: Técno.
- O'Connor J. (1984). *Crisis de acumulación*. Barcelona: Península, (1987).
- O'Connor J. (1973). *Crisis fiscal del Estado*. Barcelona: Península (1981).
- Offe, C. (1988). *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. Madrid: Alianza, 1990.
- Offe, C. (1992). *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Sistema.
- Olivares, E. y otros (1981). *Didáctica de las ciencias naturales*. Madrid: UNED.
- Pardo Alafaro, M. (1996). Los servicios sociales en el medio rural, en Alemán, M. C. y Garcés, J. (Dirs.). *Administración social: servicios de bienestar social*. Siglo XXI, Madrid. Pág. 561-576.
- Pascual, J. M. (1988): *Propuesta para la reorientación de la acción de los Servicios Sociales municipales*. Revista de Servicios Sociales y Política Social, 10. 20-31.

- Pascual, J. M. y Red, N. (1991). Problemática actual de los Servicios Sociales en la Administración Local. En VV. AA, *Los Servicios Sociales en la Administración Local*. (pp. 26-46). Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias.
- Payne, M. (1995). *Teorías contemporáneas de trabajo social*. Barcelona: Paidós.
- Pelegrí, J. (1995). La relación de los profesionales del trabajo social con su objeto de trabajo. *Revista de Trabajo Social*, 137, 87-101.
- Pérez del Campo, A. M. (1951). *Una cuestión incomprendida: el maltrato a las mujeres*. Madrid: Horas y horas.
- Pérez Díaz, V. (1998). Ancianos y mujeres ante el futuro. *En Claves de Razón Práctica*, 83, 2-12.
- Pérez Gómez, A. I. (1983): Conocimiento académico y aprendizaje significativo. Bases teóricas para el diseño de la investigación. En Gimeno Sacristán y Pérez Gómez A. (Dir.), *La enseñanza: su teoría y su práctica* (pp. 322-348). Madrid: Akal.
- Pérez Leñero, K. (1966). *Servicio y Asistencia Social*. Madrid: Ediciones y Publicaciones Españolas S.A.
- Pérez Royo, J. (1980). *Introducción a la teoría del Estado*. Barcelona: Blume.
- Pérez Sánchez, M. y de Cueto Noguera, C. (1997). El análisis de las políticas públicas. En Alemán, C. y Garcés, J. (Coords.), *Política Social* (pp. 553-570). Madrid: McGraw-Hill.
- Pernil Alarcón, P (1988). Caridad, educación y política ilustrada en el reinado de Carlos III. *Revista de Educación*, número extraordinario, 245, 327.
- Picó, J. (1987). *Teorías sobre el Estado de Bienestar*. Madrid: Siglo XXI.
- Pinault, R. y Daveluy, C. (1987). *La planificación sanitaria. Conceptos, métodos, estrategias*. Barcelona: Masson.
- Pierson, C. (1991). *¿Beyond the welfare state?*. Cambridge: Polity. Press.
- Quitana Cabanas, J. M. (1988). *Pedagogía social* Madrid: Dykinson.
- Rawls, J. (1971). *Teoría de la justicia*. Madrid: Fondo de cultura económica, 1978.
- Redero Bellido, H. (1992). Atención al enfermo crónico y terminal en la tercera edad”, en Garcés, J. y Martínez, M. A. (Coords.), *Necesidades colectivas y servicios sociales* (pp. 79-98). Alicante: Instituto de Cultura Juan Gil Albert.
- Renes, V.; Alfaro, E. y Ricciardelli, O. (1994). *El voluntariado social*. Madrid: CCS.
- Riechmann, J. y Fernández, F. (1994). *Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales*. Barcelona: Paidós.
- Rifkin, J. (1996). *El fin del trabajo*. Barcelona. Paidós.
- Ripoll Spiteri, A. (1996). La información en los servicios sociales, en Alemán, M. C. y Garcés, J. (Dir.), *Administración social: servicios de bienestar social* (pp. 328-376). Madrid: Siglo XXI.
- Ritter, G. (1991). *El Estado Social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Roberti, P. (1993). Reflexiones críticas sobre los principios e instrumentos del Estado de Bienestar con referencias al caso italiano. En Muñoz de Bustillo, R. (Comp.), *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza.
- Rocher, G. (1990). *Introducción a la sociología general*. Barcelona: Herder (Undécima edición).
- Rodríguez Cabrero, G. (1991). Estado de Bienestar y Sociedad de Bienestar. Realidad e Ideología. En Rodríguez Cabrero, G. (comp.), *Estado, privatización y bienestar. Un debate de la Europa actual*, pp.9-48. Barcelona: Icaria/FUHEM.

- Rodríguez Cabrero, G. (1994). Política de rentas. En Juárez, M. (Dir.), *V Informe Sociológico sobre la situación social en España. Sociedad para todos en el año 2000* (pp. 1413-1549). Madrid: Fundación Foessa.
- Rodríguez Cabrero, G. (1996). Los Servicios Sociales en España: Implantación, generación de empleo y evaluación de su efectividad. En VV. AA., *Las Políticas Redistributivas* (pp. 361-423). Madrid: Fundación Argentaria.
- Rodríguez Guerra, J. (1992). Paradojas de la crisis del estado de Bienestar. *Revista Internacional de Sociología*, 1, 101-124.
- Rodríguez Rodríguez, P. (1992). ¿El Plan Gerontológico y el esfuerzo compartido en las acciones de vejez. *Revista de estudios Sociales y de sociología aplicada. Documentación Social*, 86, 155-174.
- Rodríguez-Piñero, M. (1979). El principio de igualdad y las relaciones laborales. *Revista de Política Social*, 121, 381-415.
- Rodríguez-Piñero, M. (1993). *El sector no lucrativo en España*. Madrid: Escuela Libre Editorial.
- Roiz, J. (1980). *Introducción a la ciencia política Análisis crítico de la teoría empírica contemporánea*. Barcelona: Vicens-vives.
- Rosanvallon, P. (1981). *La crisis del Estado Providencia*. Madrid: Civitas. 1995
- Rubí, C. (1991). *Introducción al Trabajo Social*. Mallorca: Euge.
- Rubio Lara, M. J. (1991). *Transformación del Estado Social*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Colección Tesis Doctorales.
- Rubiol, G. (1984). Question de terminología. Treball Social i Serveis Socials. *Revista de Treball Social*, 96, 55-58.
- Ruiz, J. (1998). La construcción social de las minusvalías. *En Claves de Razón Práctica*, 81, 67-71.
- Ruiz-Huerta Carbonel, J. (1991). La crisis del Estado de Bienestar: algunas consideraciones sobre el caso español. En Rodríguez Cabrero, G. (Coord.), *Estado, privatización y bienestar. Un debate de la Europa actual* (pp. 187-210). Barcelona. Icaria
- Sajardo Moreno, A. (1996). *Análisis económico del sector no lucrativo*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Sala Prat, G. (1994). *El negocio de la pobreza o la Utopía del Estado del Bienestar*. Barcelona: Asociación para la Promoción de la Igualdad Social.
- Sánchez Agesta, L. (1991). Sistema político de la Constitución Española de 1978. *Revista de derecho privado*. Editoriales de Derecho Reunidas.
- Sánchez Vázquez, A. (1996). Anverso y reverso de la tolerancia. *Claves de Razón Práctica*, 65, 14-19.
- Sánchez, S. y Ródenas, F. (1994). Trabajo, empleo y servicios sociales. En Garcés, J. (Coord.), *La Administración pública del Bienestar Social* (pp. 47-77). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Sánchez, S. y Ródenas, F. (1997). Política social de empleo. En Alemán, C. y Garcés, J. (Coords.), *Política social* (pp. 233-269). Madrid: McGraw-Hill.
- Santos, L. (1993). Elementos jurídicos de la integración de los extranjeros. En Tapinos, G., *Inmigración e integración en Europa* (pp. 91- ss. Barcelona: Fundación Paulino Torras Domenech.
- Sanz Cintora, A. (1993). Perspectivas del Bienestar Social. Intervención Social. *Revista Aragonesa de política y acción social*, 4.
- Sanz Ortiz, J. et. al. (1993). *Cuidados Paliativos: Recomendaciones de la Sociedad Española de Cuidados Paliativos (SECPAL)*. Madrid: Ministerio de Sanidad y Consumo.

- Sarasa Urdiola, S. (1996). Pluralismo agonístico y gestión del bienestar. En VV. AA. *Dilemas del Estado de Bienestar*. Madrid: Fundación Argentaria.
- Savater, F. (1997). *El valor de educar*. Barcelona: Ariel.
- Schumpeter (1963). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Madrid: Aguilar.
- Segura, E. (1988). Intervención pública y política de bienestar: el papel del Estado. En García Delgado, J. L. (Dir.), *España. Economía*. Madrid: Espasa Calpe.
- Sen, A. (1992). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza.
- Soriano, R. y Climent, J. (1996). VIH/SIDA, posibilidades de bienestar desde la Política Social y los Servicios Sociales. En Garcés, J. y Martínez, M. A. (Dir.). *Bienestar social y necesidades especiales*. Valencia : Tirant Lo Blanch.
- Stenhouse, I. (1987). *Investigación y desarrollo del currículum*. Madrid: Morata S. A.
- Strachey, T. (1974). *El capitalismo contemporáneo*. México: FCE
- Strauss, AL. (1984). *Chronic illness and the quality of life*. St. Louis: The CV Mosby Company.
- Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Subirats, J. y R. Goma (1997). Gobierno y límites de la política social: potencial y límites de la Unión Europea. En Giner, S. y S. Sarasa. *Buen gobierno y política social*. Barcelona: Ariel.
- Taylor-Gooby, P. (1991): La Privatización y el Estado de Bienestar Británico. En Rodríguez Cabrero, G. (Comp.) *Estado, Privatización y Bienestar. Un debate de la Europa Actual*, (pp. 129-185). Icaria. Barcelona.
- Tatay, C. (1989). Pauperismo y beneficencia en la España de la Restauración. *Revista de Serveis Socials*. 2, 19- 28.
- Therborn, G. (1987). *Welfare state capitalism markets*. Acta sociológica, 30, 3-4, 54-237.
- Therborn, G. (1993). Los retos del Estado de Bienestar: la contrarrevolución que fracasa, las causas de su enfermedad y la economía política de las presiones del cambio. En Muñoz de Bustillo, R. (Comp.), *Crisis y futuro del estado de bienestar* (pp. 81-89). Madrid: Alianza.
- Titmus, R. (1963). *Essays of the welfare state*. Londres: Allen and Unwin.
- Titmus, R. (1981). *Política Social*. Barcelona: Ariel.
- Torres López, J. (1995). *Desigualdad y crisis económica El reparto de la tarta*. Madrid: Sistema.
- Touraine, A. (1995). ¿Qué es una sociedad multicultural?. En *Claves de Razón Práctica*, 56, 14-25.
- Trigueros Guardida, I. (1991). *Manual de prácticas de trabajo social en Ayuntamientos*. Madrid: Siglo XXI.
- Trinidad Requena, A. (1996). Evaluación de los servicios sociales. En Alemán, C. y Garcés, J. (Dir.), *Administración social: servicios de bienestar social* (pp. 503-539). Madrid: S. XXI.
- Urbanos Garrido, R. y Utrilla de la Hoz, A. (1999). Las prestaciones del Estado de Bienestar en la Unión Europea. En Garde Roca, J. (ed.), *Políticas Sociales y Estado de Bienestar en España* (pp. 45-90). Madrid: Trotta.
- Valdés Gázquez, M. (1991). Inmigración y racismo. Aproximación conceptual desde la antropología, *Revista de Treball Social*, 123, 22-45.
- Vázquez, G. (1975). *Técnicas de trabajo en la Universidad*. Pamplona: Eunsa.
- Vega Fuente, A. (1991). Educación y reinserción social: relaciones complementarias. *Revista de Serveis Socials*, 15-16, 33-45.

- Verdeguer, I y Garcés, J. (1996). Los servicios sociales especializados., En Garcés, J. (Coord.), *Sistema político y administrativo de los servicios sociales* (pp. 191-248). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Verdeguer, I y de la Fuente, Y. (1997). *Política Social y Justicia*. Alemán, C y Garcés, J (Coords.). *Política Social*. Madrid: McGraw-Hill.
- Vila, A. (1996). Las ayudas y subvenciones de asistencia y servicios sociales. Alemán, C. y Garcés, J. (Dir.). *Administración social: servicios de bienestar social*. Madrid: Siglo Veintiuno.
- Vila, L. (1997). *Política Social Europea*. Alemán C. y Garcés Ferrer, J: *Política Social*. Madrid: McGraw-Hill.
- Vilanova, E. y Vilanova, R. (1996). *Las otras empresas. Experiencias de economía alterativa y solidaridad en el Estado Español*. Madrid.
- Vives, J. L. (1492). *Del socorro de los sobres*. Barcelona: Hacer. 1992.
- VV. AA. (1988a). *De la Beneficencia al Bienestar Social: cuatro siglos de Acción Social*. Madrid: Siglo XXI.
- VV. AA. (1988b). *Las personas con minusvalía en España. Necesidades y demandas*. Ministerio de Asuntos Sociales. Madrid: INSERSO.
- VV. AA. (1997). *Las acciones de Cáritas con los Transeúntes*. Madrid: Cáritas.
- Weber, M. (1987). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Madrid: Sarpe (edición original 1904-1905).
- Wenger de la Torre, M. D. (1997). *Estado de Bienestar, políticas económicas actuales y vías alternativas*. Alemán, C. y Garcés, J. (Coords.), *Política Social*. Madrid: McGraw-Hill.
- Wilensky, H. (1975). *The Welfare State and Equality*, Berkeley, University of California Press
- Wilensky, H. Y Lebeaux C. (1965). *Industrial society and social welfare*. New York: The Free Press.
- Zamanillo, T. (1990). *Lo viejo se renueva. Un perfil del trabajador social hoy*. Documentación Social. Trabajo Social y Servicios Sociales, 79. 21-34.

