



Reis. Revista Española de Investigaciones  
Sociológicas  
ISSN: 0210-5233  
[consejo.editorial@cis.es](mailto:consejo.editorial@cis.es)  
Centro de Investigaciones Sociológicas  
España

VILLALOBOS, Elvira

Reseña de "Perfeccionamiento de los servicios sociales en España. Informe con ocasión de la Ley  
sobre autonomía y dependencia" de D. Casado y F. Fantova (coords.)

Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, núm. 119, 2007, pp. 145-151  
Centro de Investigaciones Sociológicas  
Madrid, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99715258008>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en [redalyc.org](http://redalyc.org)

RIECHMANN, J. (1995): «Desarrollo sostenible: la lucha por la interpretación», en AA.VV., *De la economía a la ecología*, Trotta, Madrid.

— (1999): *Redes que dan la libertad: introducción a los nuevos movimientos sociales*, Paidós, Barcelona.

— (2003): *Cuidar la Tierra. Políticas agrarias y alimentarias sostenibles para entrar en el siglo xxi*, Icaria, Barcelona.

SCHEUNPFLUG, A., y ASBRAND, B. (2006): «Global Education and Education for Sustainability», *Environmental Education Research*, 12 (1): 33-46.

SCHUMACHER, E. F. (1973): *Small is Beautiful: a Study of Economics as if People Mattered*, Vintage, Londres.

VALENCIA, A. (1998): «Democracia, ciudadanía y ecologismo político», *Revista de Estudios Políticos*, 102: 77-94.

— (2003): «Ciudadanía ecológica: una noción subversiva dentro de una política global», *Revista de Estudios Políticos*, 120: 269-300

— (ed.) (2006): *La izquierda verde*, Icaria Editorial, Barcelona.

VALLESPÍN, F. (2000): *El futuro de la política*, Taurus, Madrid.

Rafael VÁZQUEZ GARCÍA

## D. Casado y F. Fantova (coords.)

**Perfeccionamiento de los servicios sociales en España. Informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia**

(Madrid, Cáritas Española Editores y Fundación FOESSA, 2007)

El presente informe, *Perfeccionamiento de los servicios sociales en España. Informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia*,

nace por iniciativa del Seminario de Intervención y Políticas Sociales (SIPOSO), y ha contado para su elaboración con trabajos que viene promoviendo desde hace dos años, fundamentalmente los aportados por el Grupo de Estudios sobre Situación de los Servicios Sociales y propuestas de futuro.

El SIPOSO ha buscado el patrocinio de la Fundación FOESSA para la difusión de estos trabajos, dado que esta Fundación tiene como objetivo dar a conocer la realidad social de España y apoyar el trabajo de aquellas instituciones que han asumido un compromiso ante las desigualdades y una apuesta ineludible por la construcción de una sociedad más comunitaria y accesible. Es de destacar la selección de autores realizada por los coordinadores de la obra, todos ellos estudiados y profesionales de los servicios sociales de reconocido prestigio.

Este informe resulta particularmente oportuno por la aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, que va a suponer, sin duda, una ampliación de la capacidad protectora de los servicios sociales, así como ciertos ajustes en su organización. Se puede considerar esta Ley como un primer paso hacia la protección jurídica del derecho a los servicios sociales, en los que incide directamente, y a partir de la que cabe esperar la consolidación futura del cuarto pilar del Estado de bienestar.

El Seminario de Intervención y Políticas Sociales (SIPOSO), con ocasión de la aprobación de la citada Ley, manifiesta en un primer texto introductorio los criterios y propuestas que, a su

## CRÍTICA DE LIBROS

parecer, son necesarios para el perfeccionamiento de los servicios sociales en España.

Demetrio Casado expone, seguidamente, la noción de servicios sociales que se adopta en el informe y que coincide, en términos generales, con la perfilada por la legislación española sobre los mismos.

El informe propiamente dicho se estructura en cuatro apartados: Información internacional, Desarrollo de la rama de los servicios sociales en España, Propuestas de mejora, y Coordinación de las ramas de servicios sanitarios y sociales.

#### I. *Información internacional*

En el deseo de que el desarrollo de los servicios sociales en España se produzca en armonía con el modelo social europeo, comienza el informe con una visión de la situación existente en diversos países de nuestro entorno. Así, Helena Sotelo hace un interesante repaso de la estructura de los sistemas vigentes en una serie de países, con el fin de abrir un debate sobre las alternativas de evolución de los servicios sociales en este ámbito. Para ello se ha centrado en algunos aspectos clave como son la ordenación territorial, la organización administrativa, el sistema competencial, la financiación, la responsabilidad pública y la economía mixta del bienestar, así como en el cambiante protagonismo del tercer sector.

Miguel Vicente Segarra, a través de los resultados de dos estudios realizados por la Federación Sindical Europea de Servicios Públicos,

hace un análisis, desde la perspectiva sindical, de la situación de los servicios sociales en diversos países de la Unión Europea y de la Europa oriental, para, posteriormente, analizar las repercusiones que los distintos sistemas tienen en los trabajadores.

#### II. *Desarrollo de la rama de los servicios sociales en España*

Como paso previo al estudio del desarrollo de los servicios sociales en España, Demetrio Casado, Director del SIPOSO, hace una exhaustiva exposición de sus antecedentes, remontándose a ciertas prestaciones de beneficencia como precedente de los actuales servicios sociales, hasta llegar a la Constitución de 1978, que contribuyó a un despliegue normativo sobre servicios sociales llevado a efecto tras la entrada en vigor de los estatutos de autonomía de las Comunidades Autónomas y la siguiente aprobación de las leyes de acción social y/o servicios sociales en todas ellas. Casado hace un análisis pormenorizado de la nueva situación creada con vistas al deseable perfeccionamiento de esta rama mediante la acción política. Desde su acreditado conocimiento de la materia, proporciona al lector una visión completa del pasado y del presente de los servicios sociales en España.

Estos cambios legislativos son los que analizan en los dos capítulos siguientes Encarna Guillén y Antoni Vilà. En el primero, los autores hacen un repaso de las primeras leyes de servicios sociales en las Comunidades Autónomas, tras la aprobación de los respectivos estatutos de autonomía. Estas normas diseñan

unos modelos de servicios sociales con grandes similitudes. Como consecuencia de los cambios sociales producidos en años posteriores, las transferencias de servicios y prestaciones, el replanteamiento del papel a desempeñar por la iniciativa privada, y la profundización en el concepto de servicios sociales, a partir del año 93 se inicia la aprobación de unas segundas leyes. Actualmente se ha abierto un debate sobre éstas, que está desembocando en la elaboración de nuevas leyes de servicios sociales en algunas Comunidades Autónomas.

En su siguiente capítulo, los mismos autores plantean el impacto que la recientemente aprobada Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia va a suponer en los servicios sociales autonómicos desde el punto de vista no sólo de las consecuencias que pueda tener en las diferentes legislaciones autonómicas de servicios sociales, sino también en las repercusiones que pueda tener en los distintos elementos configuradores de los mismos. Por ello, los autores sugieren la necesidad de la elaboración de nuevas leyes autonómicas de servicios sociales.

### III. *Propuestas de mejora*

El siguiente apartado en el que se estructura este informe trata de las propuestas que los distintos autores consideran necesarias para mejorar el sistema, para lo cual, previamente, Fernando Fantova hace un diagnóstico acerca de la situación de los servicios sociales en España en lo que tiene que ver con su configuración técnica e institucional. Lo importante es saber

qué se hace y cómo. Para ello, presenta una revisión de las aportaciones que distintos autores realizan sobre la cuestión, sin olvidar aquellos documentos relacionados con la Ley de promoción de la autonomía personal. Para terminar, Fantova analiza algunos documentos producidos en los procesos de preparación de las nuevas leyes de servicios sociales que se están gestando en algunas Comunidades Autónomas.

El perfeccionamiento de los servicios sociales ha de tener como referencia de aplicación versiones actualizadas de objetivos y enfoques básicos. Demetrio Casado hace un repaso en este capítulo de cuatro objetivos permanentes de los servicios sociales modernos: la asistencia supletoria de carencias y limitaciones personales, la habilitación y rehabilitación con vistas a la integración social, la prevención y la accesibilidad funcional y social. Además de éstos, la renovación y puesta al día de la rama de los servicios sociales debe tener en cuenta los criterios que aseguren su coherencia con los mismos. De la amplia gama de cuestiones que se plantean en este nivel, Casado ha seleccionado cuatro enfoques de la oferta que considera básicos: el universalista, es decir, que cubra la demanda planteada por toda la población; el comunitario, esto es, que actúe en régimen de subsidiariedad respecto de las instituciones sociales comunitarias, procurando potenciarlas; enfoque del desarrollo personal, es decir, los servicios sociales deben posibilitar no sólo la subsistencia, sino procesos de desarrollo personal. Por último, Casado propone, en cuarto lugar, el enfoque proactivo: para cumplir su misión, los servicios sociales están llamados a gestionarse con anticipación, saliendo al encuentro de las demandas.

## CRÍTICA DE LIBROS

En el siguiente capítulo, también Demetrio Casado hace una selección de las demandas prestacionales que tienen planteadas los servicios sociales y propone las reformas técnicas pertinentes, desde un punto de vista cualitativo. La promoción de apoyos familiares como recurso básico del bienestar que deben ser potenciados, sin obviar los apoyos sociales extrafamiliares para aquellas personas que carecen de ayuda familiar efectiva, para lo que es necesario potenciar las diferentes redes sociales existentes. Por ello, los servicios sociales están también llamados a proveer de medios estructurales para afrontar situaciones de emergencia, así como para apoyar a las familias en el cuidado infantil cuando ambos cónyuges trabajan o la situación familiar lo requiere. La atención temprana a niños con riesgo de deficiencias, al menos en el primer estadio de edad, parece que debe ser dispensada desde los servicios sociales, en defecto de los sanitarios. Seguidamente, Casado aborda la atención a la dependencia funcional como la más importante y urgente de las situaciones que conciernen a los servicios sociales. La Ley 39/2006 aporta una importante novedad a este respecto en cuanto que establece el derecho subjetivo a un mínimo de protección para ciertos grados de dependencia funcional en régimen universalista. Para garantizar esta protección son necesarias ciertas técnicas administrativas, como la catalogación de prestaciones y actividades de los servicios sociales, como ocurre en la rama sanitaria, técnicas que Casado analiza. No obstante, se ha producido una importante novedad al incluirse un catálogo de servicios en la Ley 39/2006, que comenta el autor detenidamente para, finalmente, hacer una propuesta de modalidades de prestaciones individuales.

En el siguiente capítulo, Alicia Sarabia describe cómo la organización y gestión de los servicios sociales influyen en la calidad de vida de los ciudadanos a los que van dirigidos. Para ello analiza en primer lugar la situación actual, haciendo hincapié en los problemas que se derivan de la competencia exclusiva que sobre los servicios sociales tienen las Comunidades Autónomas, así como la desigualdad existente en los servicios sociales de atención primaria responsabilidad de los ayuntamientos, y de la estructuración por colectivos de los servicios sociales de atención especializada que no responden a las necesidades reales de los ciudadanos. A ello se une el impacto que, sin duda, tendrá la Ley 39/2006 sobre este modelo de organización y gestión de los servicios sociales. Por tanto, debido a esta situación, la autora hace algunas propuestas para su mejora, entre las que destaca la creación de sistemas integrados, que incluyan a todas las entidades públicas y privadas que prestan servicios sociales a los ciudadanos. Para ello propone la creación de centros básicos de atención primaria, centros de recursos especializados y, como elemento aglutinador, propone la creación de unos centros coordinadores con el fin de regular la igualdad en el acceso a las prestaciones de todos los ciudadanos de un mismo territorio, así como la relación con otros ámbitos del sistema público.

La rama de los servicios sociales adolece de una financiación limitada por la naturaleza asistencial de su concepción originaria histórica que las leyes de servicios sociales han asumido. Gregorio Rodríguez Cabrero, en su capítulo dedicado a la financiación de los servicios sociales, cree que la débil situación en que se

encuentra su financiación puede cambiar con la Ley 39/2006, aunque los servicios sociales no pueden quedar reducidos a la atención a la dependencia, ya que ésta es sólo una parte de los mismos. No cabe duda de que por la dimensión de la población potencial a proteger, por la diversidad de recursos y prestaciones que conlleva esta protección y por los recursos públicos y privados necesarios, se puede llegar a la puesta en marcha de una nueva rama de la acción protectora del Estado en el campo de los servicios sociales que depara la oportunidad de superar su carácter asistencial y crear un conjunto de derechos subjetivos básicos que hagan realidad el carácter de universalidad que deben tener aquéllos. Rodríguez Cabrero hace un minucioso estudio de los costes de la protección social de la dependencia y las propuestas que introduce la Ley en la regulación de la financiación de las diferentes prestaciones. Aunque la Ley supone un avance muy positivo, el autor señala los efectos no deseados en su aplicación, que pueden estar condicionados por la suficiencia del sistema de financiación para garantizar la cobertura de la población estimada, por las desigualdades territoriales, el copago como mecanismo de expulsión y un sistema de financiación insuficiente, entre otros.

Por su parte, José María Alonso Seco plantea si la formulación jurídica de los servicios sociales en la sociedad actual es la más acorde con las circunstancias del momento. En una primera parte, el autor defiende la elaboración de una ley estatal reguladora de las condiciones básicas de servicios sociales pues, aunque muchas Comunidades Autónomas reclaman al Estado mayor capacidad de autogobierno,

existen actividades o prestaciones que difícilmente pueden sustraerse a su competencia. Si en la Sanidad y la Seguridad Social existe una homogeneidad en cuanto a prestaciones, en el ámbito de los servicios sociales también debería existir, a juicio del autor, dicha homogeneidad para asegurar la igualdad de todos los españoles a su acceso, y no de carácter discrecional, como viene siendo hasta ahora en muchos casos. Alonso Seco reclama un aumento en la responsabilidad de las Administraciones públicas en materia de servicios sociales y menciona la necesidad de una regulación jurídica de la atención sociosanitaria, y con más razón tras la aprobación de la Ley 39/2006, dado que la dependencia comporta en la mayor parte de los casos este tipo de atención. Asimismo, el autor ve la necesidad inminente de una mayor clarificación en la delimitación competencial que tienen las Administraciones públicas en materia de servicios sociales. Finalmente, la Ley 38/2006 es objeto de comentarios acerca de su impacto, en la medida en que se sitúa en el ámbito de los servicios sociales, competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, lo que provoca algunos interrogantes de índole competencial. Asimismo, Alonso Seco describe las incógnitas que se plantean en cuanto a la valoración de la situación de dependencia y la elaboración de un programa individual de atención, temas ambos insuficientemente desarrollados en la Ley.

#### IV. *Coordinación de las ramas de servicios sanitarios y sociales*

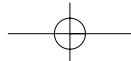
El informe aborda en el cuarto apartado el importante tema de la coordinación entre las ra-

## CRÍTICA DE LIBROS

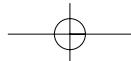
mas de servicios sanitarios y sociales, ya que la población dependiente va a necesitar con intensidad atención sanitaria y la intervención de los servicios sociales de previsible larga duración. Dolors Colom centra en su capítulo el concepto de «lo sociosanitario» como una realidad generada en los años ochenta entre los profesionales de la medicina y de los servicios sociales al comprobar el gran número de personas existentes en los hospitales con problemas sanitarios asociados a problemas sociales, y viceversa. Por tanto, todos los servicios de atención a la persona, ya sean de carácter sanitario o social, cuando se integran mediante programas interdisciplinares con profesionales de ambas disciplinas, adquieren características propias que basan su acción en la asistencia integral. Como ejemplos de la atención sociosanitaria, la autora se centra en la experiencia de Cataluña, primera Comunidad Autónoma que introdujo el concepto, la metodología y la práctica con la creación del programa de atención sociosanitaria denominado «Programa Vida als Anys». Aunque este Programa dejó de existir en el año 2003, su filosofía sigue presente en la red asistencial sociosanitaria y continúa siendo un modelo a potenciar. La autora describe también otras experiencias concretas de atención sociosanitaria llevadas a cabo por instituciones públicas, como el Programa de Planificación del Alta Hospitalaria llevado a cabo en el Hospital de Sant Andreu de Manresa y en el Hospital Virxe da Xunqueira en Cee (A Coruña). Con estos ejemplos, Colom quiere demostrar que la atención sociosanitaria es posible cuando hay voluntad entre los profesionales de ambas ramas en trabajar en unión, en beneficio de la persona y su núcleo de convivencia.

Pilar Serrano Garijo y M.<sup>a</sup> Cruz de Tena-Dávila exponen en su capítulo esta coordinación sociosanitaria en la atención gerontogeriátrica llevada a cabo en el Ayuntamiento de Madrid. Partiendo de la base de que los recursos existentes en un ayuntamiento deben adaptarse a las necesidades de los ciudadanos, antes de cualquier intervención ha de hacerse una valoración de las mismas, con el fin de diseñar posteriormente el plan más adecuado. Además, es imprescindible que exista coordinación entre los diferentes agentes implicados. Con el objetivo de atender a las personas mayores en situación de especial fragilidad del municipio de Madrid, los servicios sociales municipales y sanitarios firmaron un acuerdo con el Instituto Madrileño de Salud, para establecer un sistema de coordinación sociosanitaria, con vistas a la intervención conjunta y con el fin de optimizar los recursos de ambos sistemas. Las autoras presentan las herramientas de valoración de las necesidades individuales utilizadas con el objetivo de asignar los recursos necesarios. Aunque los datos aportados tras una primera evaluación son escasos, debido al corto tiempo transcurrido desde su implantación, Garijo y De Tena-Dávila son optimistas en cuanto a los resultados a largo plazo.

La atención sociosanitaria en Sabadell es el tema que aborda Rosa Graells en su capítulo. En el año 1984 se firmó un primer acuerdo de colaboración entre el Ayuntamiento de Sabadell y el Instituto Catalán de la Salud mediante el cual se fijaron unas áreas básicas de salud y se daba luz verde a la integración de los servicios sociales de atención primaria en los Centros de Atención Primaria de Salud (CAP). Esta coordinación sigue vigente en la actuali-



## CRÍTICA DE LIBROS



dad, con el objetivo de atender las necesidades sociales y sanitarias desde un enfoque multidisciplinario, mediante el establecimiento de una sola puerta de acceso a los servicios y la fijación de objetivos comunes de intervención.

Finalmente, Fernando Fantova describe las que deben ser, a su juicio, las medidas orgánicas y funcionales necesarias para la coordinación estructural de los servicios sociales y otras ramas, con especial referencia a la rama sanitaria. Partiendo de que los servicios sociales son menos conocidos en nuestro país que los sanitarios y están menos estructurados e institucionalizados, el autor insiste en eliminar las *fronteras* que comparte con otras ramas.

Para él, el debate sociosanitario o el debate de la coordinación ocultan el verdadero problema, que es el de la fragilidad y el desconocimiento de las posibilidades de los servicios sociales. Así, la cuestión sociosanitaria se plantea en términos de integración o coordinación entre la asistencia sanitaria y los servicios sociales en la medida en que, previamente, han sido definidas y construidas ambas. Sólo en la medida en que previamente han sido conceptualizadas y estructuradas ambas ramas se plantea después como problema o como reto la integración de prestaciones o actividades inicialmente adscritas a ramas diferentes.

Elvira VILLALOBOS

