

TEMA 47. LOS SERVICIOS SOCIALES. EVOLUCIÓN HISTÓRICA. EL SISTEMA PÚBLICO DE SERVICIOS SOCIALES EN ESPAÑA Y EN CASTILLA-LA MANCHA

*"La vida es aquello que te va sucediendo mientras te empeñas en hacer otros planes"
(John Lennon)*

INDICE

INTRODUCCIÓN.

I. LOS SERVICIOS SOCIALES. CONCEPTO.

II. EVOLUCION HISTÓRICA.

III. EL SISTEMA PÚBLICO DE SERVICIOS SOCIALES EN ESPAÑA. CARACTERÍSTICAS.

IV. EL SISTEMA PÚBLICO DE SERVICIOS SOCIALES DE CASTILLA-LA MANCHA

- 1. EVOLUCION HISTÓRICA.**
- 2. ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA PÚBLICO DE SERVICIOS SOCIALES DE CASTILLA-LA MANCHA**
- 3. LOS SERVICIOS SOCIALES DE ATENCION PRIMARIA.**
- 4. LOS SERVICIOS SOCIALES DE ATENCION ESPECIALIZADA.**

BIBLIOGRAFIA.

INTRODUCCIÓN.

Entramos en el primero de los temas del temario de psicología dedicado al análisis del sistema público de servicios sociales. Los Servicios Sociales constituyen uno de los sistemas públicos de protección social de los que se dotó España tras la aprobación de la Constitución Española de 1978 para la protección a los ciudadanos en lo que se denomina Estado del Bienestar. Ciertamente es el menos conocido de todos, puesto que a diferencia del sistema de pensiones (Seguridad Social), la Sanidad o la Educación, a las que prácticamente todos los ciudadanos acudiremos en algún momento de nuestras vidas, los servicios sociales han adolecido tradicionalmente de cierta subsidiariedad o último recurso al que acudir en situaciones de absoluta necesidad.

Dos acontecimientos nos han dado cierta visibilidad para la ciudadanía, uno positivo como fue la aprobación en 2006 de la Ley 39/2006 de 14 de diciembre de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, la cual afortunadamente se asentaba sobre el sistema de servicios sociales autonómicos puestos en marcha en los años ochenta del siglo pasado. Y un segundo acontecimiento negativo: el estallido de la grave crisis financiera y económica que se desató en 2008, y que provocó que la clase media española se convirtiera en vulnerable y afectada por el desempleo, la pérdida de la vivienda, situaciones de pobreza y los servicios sociales comenzamos a ser más conocidos, a la vez que el perfil de la población a la que atendíamos cambia radicalmente.

Unos servicios sociales que se vieron afectados como sistema de protección por la crisis y por la reducción de déficit público, pero a diferencia de los otros sistemas, sin una legislación nacional que garantizara unos mínimos prestacionales en todo el territorio nacional. Esto genera riesgos como el hecho de que a veces los servicios sociales sean poco visibles. Incluso a nivel estatal no existe un ministerio que tenga el epígrafe de Servicios Sociales, e incluso la Consejería competente en la materia en Castilla-La Mancha, se denomina “de Bienestar Social”. Como podemos observar, parece que los servicios sociales no existen, al menos en las nomenclaturas.

Bien, a lo largo de este primer tema analizaremos un poco la historia del Sistema Público de Servicios Sociales¹ tanto a nivel nacional como de nuestra comunidad autónoma, analizaremos el propio concepto como sistema, concepto que aún no está suficientemente definido y en el que no se ha logrado una homogeneidad entre los diferentes autores, ni entre los profesionales ni entre los responsables de las Instituciones y finalmente, y de forma breve estudiaremos cómo se organizan organizativamente estos SS.SS en Castilla-La Mancha sin entrar en el análisis detallado que si que nos va a exigir el tema siguiente del presente temario.

Os animo a recorrer un poco de la historia de este Sistema de Protección Social, de igual importancia que otros sistemas más conocidos y con más trayectoria como son seguridad social y pensiones, empleo, sanidad y educación.

¹ En adelante SS.SS

I. LOS SERVICIOS SOCIALES. CONCEPTO.

Gustavo García Herrero y Jose Manual Ramírez (1992) señalaban en su libro *“Los nuevos Servicios Sociales”* que todo el mundo sabe para qué sirven, pero nadie sabe qué son exactamente. Probablemente podamos construir su definición a partir de los contenidos prestacionales y su forma de hacerlos efectivos.

Los Servicios Sociales se han configurado como uno de los Sistemas Públicos de Protección Social con los que el Estado Español se ha dotado desde la aprobación de la Constitución de 1978 con el fin de llevar a cabo la función protectora de los derechos de los ciudadanos, ya que además tiene todas las características propias del resto de sistemas de protección social: Empleo, Sanidad, Seguridad Social, Educación y en bastante menor medida: Vivienda.

Podemos señalar la génesis del mismo en el artículo 1.1 de la propia Constitución que señala a España como un *“Estado social y democrático de derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”*.

Aunque lo analizaremos más detalladamente en el epígrafe siguiente, lo que hoy conocemos como Servicios Sociales surge de la evolución de las prácticas e instituciones de la Beneficencia Local, heredadas desde el siglo XIX y persistentes casi hasta el año 1978 y de la Asistencia Social “subsidiaria” del Estado franquista, transferida a las Comunidades Autónomas a mediados de los ochenta y que desaparece a lo largo de esa década, a partir de las normativas propias que elaborarán las propias CCAA: las Leyes Autonómicas de Servicios Sociales.

Los intentos institucionales o técnicos para definir los Servicios Sociales, han oscilado entre conceptos bipolares a nivel ideológico.

- **Conceptos reduccionistas y subsidiarios, de corte muy conservador**, que consideran que los Servicios Sociales se deberían ocupar sólo de la marginación y de aquellas personas que se encuentran en una situación problemática concreta.
- **Conceptos globalistas, de corte progresista**, que afirman que los Servicios Sociales son un derecho de toda la ciudadanía y que deben comprender todos los recursos que se utilizan para satisfacer todas las necesidades sociales y para lograr una mejora de la calidad de vida y el bienestar social en general.

La mayor parte de Leyes Autonómicas de Servicios Sociales en vigor, tratan de compaginar ambos conceptos superponiéndolos, al enunciar en sus artículos primero objetivos genéricos del Bienestar Social propios del concepto globalista, junto a referencias expresas a la marginación y enumerando un listado de colectivos con especiales problemas de marginación y vulnerabilidad, propio de conceptos más reduccionistas.

Existen varias definiciones de lo que son los Servicios Sociales, algunas bastante alejadas de lo que entendemos al menos en España como tal. Por ejemplo, la página web de la **UNION EUROPEA**, define así los Servicios Sociales: *“Los Servicios Sociales de interés general atienden a las necesidades de los ciudadanos más vulnerables y se basan en los principios de solidaridad e igualdad de acceso. Pueden ser tanto económicos como no económicos. Como ejemplos cabe citar los regímenes de seguridad social, los servicios de empleo y la vivienda social”*.

Por su parte, el documento “Catálogo de referencia de Servicios Sociales 2013”, del entonces **MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD** los define como “*Conjunto de Servicios y Prestaciones que tienen como finalidad la promoción del desarrollo pleno y libre de la persona dentro de la sociedad, para la obtención de un mayor bienestar social y mejor calidad de vida, en el entorno de la convivencia, y la prevención y la eliminación de las causas que conducen a la exclusión social*”

Pero la definición principal que debemos conocer, puesto que además la competencia es exclusiva de las Comunidades Autónomas es la que hace la **Ley 14/2010 de 16 de diciembre, LEY SERVICIOS SOCIALES DE CASTILLA-LA MANCHA**, en su artículo 3 es la siguiente:

“Los servicios sociales constituyen el conjunto de prestaciones y equipamientos de titularidad pública y privada que se destinen a la atención social de la población. Los servicios sociales tienen como finalidad asegurar el derecho de las personas a vivir dignamente, durante todas las etapas de su vida, mediante la cobertura y atención de sus necesidades personales, familiares y sociales, así como promover las actitudes y capacidades que faciliten la autonomía personal, la inclusión e integración social, la prevención, la convivencia adecuada, la participación social y la promoción comunitaria”.

Del análisis comparativo de las leyes de servicios sociales que se han aprobado en España durante los últimos 40 años, vemos que los principios comunes en los que se sustenta dicho Sistema Público y que se repiten en prácticamente todas son:

- **Universalidad:** dar atención a toda la población.
- **Igualdad:** no discriminar en el trato ni en el acceso a los recursos.
- **Prevención:** atajar en lo posible las causas de la marginación.
- **Integración:** facilitar la convivencia en el propio medio sociofamiliar.
- **Normalización:** atender, si es posible, en los dispositivos establecidos.
- **Participación:** intervenir en el impulso y control de los servicios.
- **Globalidad:** contemplar a la persona en todas sus dimensiones.
- **Responsabilidad pública:** establecer a los poderes públicos como los últimos garantes.
- **Descentralización:** otorgar la máxima proximidad de los servicios a los ciudadanos.
- **Planificación y coordinación:** responder a un mejor aprovechamiento de los recursos
- **Coordinación:** con el resto de sistemas de protección social, y de forma especial con el sistema sanitario.
- **Autonomía personal:** facilitar que las personas dispongan de las condiciones adecuadas para desarrollar sus proyectos vitales.
- **Etc.**

II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA².

Para comenzar a hacer un poco de historia sobre el sistema público de servicios sociales, ya hemos indicado que todo empieza con la instauración del sistema democrático en España en general y de forma particular con la aprobación de la Constitución y su artículo 1.1.

Sin lugar a dudas, para los servicios sociales, éste es el acontecimiento primordial al que debemos atribuir y en el cual se debe enmarcar la evolución posterior, especialmente por lo que concierne a querer convertirse, a imagen de los países europeos, en un Estado de Bienestar.

Y es que los servicios sociales como hoy los entendemos no tenían cabida en el ideario autoritario y paternalista del franquismo, que apenas intentó maquillar la antigua beneficencia pública del siglo XIX, llamándola “Asistencia Social” (**Casado, 1987**), al mismo tiempo que se servía de ella para inculcar la ideología del “nacional-catolicismo” a la población más vulnerable.

Ciertamente, durante los 40 años del régimen franquista (1936-1975), hubo cierta evolución en las instituciones asistenciales, pero el patrón de protección social no se movería de los estrictos parámetros decimonónicos, excepto por lo que respecta a la refundición de los mecanismos de previsión social, dando lugar a la Seguridad Social, como evolución del Instituto Nacional de Previsión que se creó en 1908 en nuestro país.

Se inicia la construcción del sistema público de servicios sociales en la década de 1980, a partir de la integración de la **beneficencia pública**, la **asistencia social** y **los servicios sociales de la Seguridad Social**. El papel de la Administración General del Estado (en adelante AGE), en cumplimiento de la Constitución Española y la legislación derivada de los derechos, es clave en esta primera etapa de construcción del sistema.

Recordemos que el entonces denominado **INSERSO (Instituto Nacional de Servicios Sociales)** se creó en 1978, dependiendo del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, para la prestación de servicios sociales a personas mayores (SAP) y a personas con minusvalía (SEREM), como prestaciones complementarias de la Seguridad Social, excluyendo por lo tanto de su ámbito a un amplio sector de la población, sin afiliación a la Seguridad Social.

Podemos considerar esencial en la orientación de este órgano de gestión de la AGE, el periodo comprendido entre 1983-1990, bajo la dirección de Patrocinio de las Heras, entonces Directora General de Acción Social del Ministerio de Trabajo, Seguridad Social y Servicios Sociales. El INSERSO constituyó entonces el organismo estatal que concentraba la gestión de los centros y servicios sociales de la seguridad social, del INAS (Instituto Nacional de Asistencia Social), del FONAS (Fondo nacional de asistencia social), creados al final de la dictadura franquista...

El INSERSO lideró entonces el proceso de cambio de orientación de sus servicios sociales sectoriales, desde su organización central y desde las direcciones provinciales, particularmente a partir del hito que constituyó la promulgación de la **LISMI** en 1982. Simultáneamente se desarrolla el Estado de las Autonomías y se

² Texto íntegro extraído del documento “Propuesta para la configuración de un modelo actualizado de Servicios Sociales Municipales”, publicado por la FEMP en 2009 y elaborado por **M^a Jesús Brezmes Nieto**, experta en servicios sociales y colaboradora con el INSERSO junto a otros autores de prestigio como Patrocinio de las Heras, Gustavo García, Jose Manuel Ramírez, etc en la configuración del Plan Concertado de Servicios Sociales.

introducen cambios trascendentales con la promulgación de los Estatutos de Autonomía, que recogen la acción social y los servicios sociales como competencia exclusiva de las CC.AA tal y como señala el artículo 148 de la propia Constitución. Una de las consecuencias es el inicio de procesos de transferencia de las competencias de la AGE a las Comunidades Autónomas, con la mayor parte de los centros y servicios gestionados por el INSERSO, hasta su conclusión en 1990.

La experiencia en la gestión del INSERSO en residencias de personas mayores, los CAMP (Centros de atención a minusválidos psíquicos), los CAMF (Centros de atención a minusválidos físicos) y en la promoción de iniciativas entonces innovadoras (centros base, clubs y centros de día, ayuda a domicilio, teleasistencia...), supuso un impulso inconmensurable a los todavía naciendo servicios sociales de las Comunidades Autónomas y una fuente de iniciativas y de financiación para las entidades locales. Los servicios sociales municipales aparecen jurídicamente en 1985, con la promulgación de la **Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local**. En ella se establece la competencia de los Ayuntamientos, en la prestación de servicios sociales, obligatoria para los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes, por sí solos o asociados.

Las transformaciones en la acción social municipal ya se habían iniciado en una parte de los Ayuntamientos con anterioridad. Las “asistentes sociales” de los Ayuntamientos, ubicadas en la beneficencia municipal o en servicios de vivienda, educación o sanidad, en contacto con las que desarrollaban trabajo social comunitario en barrios o en iniciativas ligadas al desarrollo del medio rural, tuvieron un importante papel en el impulso de transformación.

Entre 1982 (País Vasco) y 1992 (Cantabria), todas las Comunidades Autónomas asumen las transferencias de la AGE y promulgan **Leyes autonómicas de acción social y/o servicios sociales**. En 1986, la Federación Española de Municipios y Provincias suscribe un convenio con la Dirección General de Acción Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para impulsar la implantación de los servicios sociales municipales.

Un grupo de expertos de los servicios sociales municipales debate y elabora propuestas –que presenta a las primeras jornadas de servicios sociales de la FEMP– sobre legislación, organización municipal, planificación e intervención y financiación.

Las Diputaciones Provinciales y Forales, los Cabildos y los Consejos Insulares han de adaptar a la nueva legislación las competencias que mantenían en beneficencia y asistencia social. De la legislación estatal y, sobre todo, de cada Ley Autonómica correspondiente se derivará un papel crucial en SS.SS.

En 1987 se formaliza la ya iniciada cooperación interadministrativa en la construcción del sistema de servicios sociales mediante el **Plan Concertado para el desarrollo de las prestaciones básicas de servicios sociales**. Es un acuerdo de cooperación económica, de gestión, información y asistencia técnica, entre las tres administraciones públicas competentes en materia de servicios sociales, para garantizar a todos los ciudadanos el derecho a los servicios sociales básicos en condiciones de igualdad independientemente de su territorio de residencia. Fruto de esta trayectoria, es la configuración de un modelo de servicios sociales municipales integrador de los servicios sociales con base municipal, e integrado por unidades de trabajo social, que se apoyan organizativa y técnicamente en centros de servicios sociales, dando carta de naturaleza a los equipos multiprofesionales y a los equipamientos municipales de carácter comunitario.

Finalmente, el papel del IMSERSO será nuevamente esencial en el desarrollo del sistema público de servicios sociales, a partir de la encomienda de la gestión de la **Ley 39/2006, del 14 de diciembre de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia**, en la que “se trata ahora de configurar un nuevo desarrollo de los servicios sociales del país que amplíe y complemente la acción protectora (...) y dotar los recursos necesarios para hacer efectivo un sistema de servicios sociales de calidad, garantista y plenamente universales”.

Y en la actualidad, en 2022, nos encontramos en un momento clave como es el comienzo de redacción de una futura **Ley Estatal de Servicios Sociales**, que permita armonizar la prestación de los mismos en todo el territorio con unos mínimos prestacionales que eviten los desequilibrios territoriales, pero además que permita legislar en cuanto a garantías jurídicas de protección social a los ciudadanos en un momento en el que a nivel estatal se han desarrollado prestaciones de derecho subjetivo como son la atención a la dependencia y el Ingreso Mínimo Vital.

III. EL SISTEMA PUBLICO DE SERVICIOS SOCIALES EN ESPAÑA. CARACTERISTICAS.

Nuestro sistema de Servicios Sociales tiene una característica fundamental y es la de **multicompetencial**. De hecho, en lugar del “Sistema Público de Servicios Sociales” —en singular—, se deba contemplar la existencia de 17 sistemas diferentes de carácter autonómico. Es verdad que al principio estos sistemas apenas diferían uno de otro, puesto que estaban diseñados a partir de un modelo teórico único, pero en el transcurso de estos cuarenta años, dichos sistemas se han ido diferenciando en función de los criterios que más convenían a los respectivos gobiernos que han dirigido las Comunidades Autónomas.

A pesar de ello, aún predominan los rasgos que son comunes por encima de las diferencias, y esto es lo que nos permite sistematizar unas características comunes del modelo español.

Un elemento distintivo del Sistema de Servicios Sociales en España es su complejo diseño: **en él participan las tres administraciones, el voluntariado social y la iniciativa privada.**

Y aunque hemos señalado que la competencia exclusiva de los servicios sociales recae en las Comunidades Autónomas, en virtud del artículo 148.1.20 de la Constitución, pero el Estado puede incidir en ellos ya que, según la misma Constitución (149.1.1), se reserva “*la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales*” así como “*la potestad de dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general*” (Art. 150.3) y que son los artículos que permitirían impulsar la tan anhelada Ley Estatal de Servicios Sociales.