

con el objeto de mejorar las condiciones de vida y aumentar sus condiciones de vida.

El Plan contiene en primer lugar su propia fundamentación. Esta basada en el análisis de las necesidades sociales y de la situación de los recursos sociales de Andalucía, realizados en el marco del Plan regional.

En segundo lugar se aborda la planificación de los Servicios Comunitarios, que van dirigidos a todos los ciudadanos y constituyen un instrumento de prevención, normalización y participación social. Por último se plantea la de los Servicios Especializados, donde se plantean las actuaciones dirigidas en favor de colectivos como menores, ancianos, minusválidos, etc.

El Plan Andaluz de Servicios Sociales va a suponer en definitiva un instrumento decisivo para la consolidación de los servicios sociales en Andalucía y el aumento de su eficacia. Con el, la cobertura de las necesidades sociales podran asentarse con una eficacia y una extensión inimaginable hace tan sólo una década.

Pero la ley de Servicios Sociales, nace igualmente con una decidida voluntad de coordinar las actuaciones públicas y subsanar así la tradicional dispersión de actuaciones. Para ello articula un sistema de atribución de competencias entre las distintas administraciones.

6.2.D.-COMPETENCIAS.

a 1. Competencias de la Administración Autónoma

a. La planificación general de los servicios sociales, al objeto de eliminar desequilibrios territoriales.

b. La coordinación de actuaciones y programas entre sus propios Departamentos, con las distintas Administraciones públicas y con los sectores de la iniciativa social.

c. El establecimiento de prioridades que haga efectiva la coordinación de inversiones y servicios de las Corporaciones locales.

d. La supervisión y control del cumplimiento de la normativa en los servicios prestados por la Administración y por las instituciones privadas.

e. La determinación de los criterios generales para la participación de los usuarios en los servicios sociales.

f. La gestión de los servicios sociales propios a través del IASS.

g. La promoción y realización de investigaciones y estudios así como la realización de actividades formativas.

h. La asistencia y asesoramiento técnico a las entidades públicas y de iniciativa social que lo soliciten.

i. La creación y organización del Registro de Entidades y Centros de Servicios Sociales de Andalucía.

j. El ejercicio del protectorado sobre las fundaciones de carácter social, así como la tutela y alta dirección de cuantos entes y organismos desarrollen actividades en el campo de los servicios sociales.

a. Competencias de las Diputaciones Provinciales

De acuerdo con lo establecido en el Estatuto de Autonomía, la LSS otorga un protagonismo relevante a la administración local. De hecho, una de las cuarenta enmiendas aprobadas respecto al proyecto de Estatuto de Autonomía, significó la introducción del art. 4.4, que convierte a las Diputaciones en órganos de gestión ordinaria de los servicios periféricos propios de la Comunidad y permite que puedan recibir competencias por delegación.

Esta previsión -sobre cuyos fundamentos en el Informe Enterría, para la reordenación del proceso autonómico parecen existir pocas dudas (Ruiz Robledo 1988 pag. 223-245)- quedará plasmada en la propia letra de la LSS. La ley reguladora de las Relaciones entre la Comunidad

Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su territorio, ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguló las bases generales de la delegación de atribuciones, procedimientos y obligaciones recíprocas.

Con arreglo a la LSS, las Diputaciones ejercerán las competencias que les estén atribuidas legalmente con el carácter de propias y, por delegación de la Junta de Andalucía (art. 13):

1. La gestión de los centros de servicios sociales especializados de ámbito provincial y supramunicipal.

2. La coordinación y gestión de los centros de servicios sociales comunitarios así como de los servicios sociales especializados de ámbito local, en los municipios de hasta 20.000 habitantes. La ley de Diputaciones añadirá: y los de ámbito supramunicipal de acuerdo a los principios y criterios generales establecidos por la Junta de Andalucía en esta materia.

3. La ejecución y gestión de los programas de servicios sociales y prestaciones económicas que pudiera encomendarles el Consejo de Gobierno.

Esta misma configuración de las competencias de las Diputaciones, se encuentra en el art. 42 de la mencionada Ley reguladora de las Relaciones entre la Junta y las Diputaciones.

3. Competencias de los Ayuntamientos

a) Los Ayuntamientos seran responsables de los Servicios Sociales de su ámbito territorial. Asimismo ejercerán también, por delegación de la Junta de Andalucía (art. 19):

1. La gestión de los Centros de Servicios Sociales Comunitarios en los municipios de más de 20.000 habitantes.

2. La gestión de los Centros de Servicios Sociales especializados de ámbito local, en los municipios de más de 20.000 habitantes.

3. La ejecución y gestión de los programas de Servicios Sociales y prestaciones económicas que pudiera encomendarles el Consejo de Gobierno.

La respuesta legal a la distribución de competencias es por tanto claramente municipalista. El Ayuntamiento es el lugar optimo donde deben hacerse realidad los servicios sociales, como nivel territorial básico y lugar más próximo a las necesidades del ciudadano. Pero no en el municipio aislamente, sino engarzado con la provincia, la Comunidad autónoma y el Estado central. Forman así un conjunto, una estructura, un sistema general en el que se pueden hacer efectivos los principios inspiradores de los servicios sociales.

La ley además regula los órganos de gestión y participación: el IASS, los Consejos de Servicios Sociales -que serán estudiados más adelante- y el voluntariado social. Los dos últimos Títulos se dedican a la financiación pública y a las infracciones y sanciones.

En la financiación se encuentra formulado un mandato esencial para entender la naturaleza pública del sistema de servicios sociales. Se encuentra en el art. 27 de la LSS: "La Junta de Andalucía consignará anualmente en sus presupuestos los créditos necesarios para hacer frente a los gastos que se deriven del ejercicio de sus propias competencias, los que resulten de la contribución financiera a los programas y servicios gestionados por las Corporaciones locales, así como los que sean precisos para colaborar con la iniciativa social". Las viejas concepciones respecto a los recursos disponibles para atender a las necesidades sociales quedan así solucionadas con la responsabilidad atribuida al presupuesto autonómico de proveer medios para atenderlos.

6.2.E.-LA INICIATIVA SOCIAL: EL VOLUNTARIADO.

La LSS regula, al igual que las restantes leyes autonómicas, la intervención de la iniciativa social, a través de las entidades privadas sin ánimo de lucro. Podrán colaborar con el sistema público y recibir subvenciones,

siempre que cumplan los requisitos establecidos en la propia ley.

La contemplación del voluntariado dentro de la presente ley responde a la importante presencia que, históricamente, ha tenido la iniciativa social en las actividades relacionadas con la ayuda social.

Hay ciertamente innumerables razones que explican la presencia predominante del Estado en este campo. Baste mencionar la multiplicación de las necesidades y demandas sociales; la importancia económica de las situaciones carenciales; la necesidad de una actuación planificada y coordinada; los propios compromisos derivados de la Constitución y del Estado de Bienestar, etc. Pero esto no significa que el voluntariado haya perdido importancia o disminuido su número. Algunas estimaciones periodísticas cifran en unos 15 millones el número de europeos que participan en el voluntariado.

En todo caso lo que debe puntualizarse es que la evolución social no significa que unas formas de atención a las necesidades sociales, sean sustituidas por otras. Que el sistema estatal de actuación ante las necesidades sea el que mayor incidencia tiene hoy, no significa que haya podido -ni pretendido- sustituir por completo fórmulas o modalidades previas. La actuación estatal coexiste -pero en proporciones cambiantes en tiempo y en el espacio- con sistemas espontáneos de ayuda, sistemas comerciales, organizaciones voluntarias, etc.

Varios son los elementos componentes del voluntariado. En la definición formulada en 1979 por el Grupo Europeo de Trabajo sobre el voluntariado, se establecía: "Un voluntario es un trabajador no asalariado que actúa dentro de un marco organizado y cuyas acciones tienen una finalidad social". Cuenta pues con tres características: no asalariado, marco organizado y finalidad social. A ellas se le añadió en 1983 una cuarta: la no obligatoriedad del trabajo voluntario, y al mismo tiempo se cambió la expresión "finalidad social" por "en beneficio de la comunidad". Con ello se suprimió también como trabajo voluntario los servicios prestados a familiares y amigos.

Con arreglo al contenido del Decreto 94/1989, de 3 de mayo, de la Comunidad Autónoma Andaluza, en desarrollo de la LSS es preciso cumplimentar una serie de normas para el registro, acreditación y autorización administrativa de entidades y centros de servicios sociales. Y estar encuadrado en dicho registro constituye un requisito para acceder a las ayudas convocadas por la Comunidad Autónoma.

En Andalucía, como en el resto de España, la principal organización del voluntariado es Caritas Española, que cuenta con algo menos de cincuenta años y tiene una sólida implantación. Se puede mencionar igualmente la Cruz Roja que en los últimos años se ha sometido a un intenso proceso de reorganización de actuaciones y de su propia organización interna. Sus nuevos Estatutos, aprobados por Orden de 28 de abril de 1988, ha activado su proceso de reforma. Se trata de las

principales, pero España -y también Andalucía- cuenta también con numerosas, aunque no siempre tengan una vida muy activa. La "Guía para el Trabajo Voluntario de Acción Social en España", editada por la Cruz Roja Española, recoge un catálogo por autonomías y por actividad, con una sumaria descripción de sus actividades y equipamientos disponibles (Cruz Roja Española 1985).

6.3.- LA ESTRUCTURACION ADMINISTRATIVA

6.3.1.- LA COMISION DELEGADA DE BIENESTAR SOCIAL.

Con objeto de coordinar las actuaciones y programas de las distintas Consejerías de la Junta de Andalucía en el área de Bienestar Social, y optimizar los recursos disponibles, el principal organismo que se crea es la Comisión Delegada de Bienestar Social. Aparece por Decreto 110/1984, de 17 de abril, con el fin de coordinar, integrar y hacer el seguimiento de los Planes y Programas a ejecutar en esta materia por el Consejo de Gobierno de la Junta. En la actualidad se regula por el Decreto 280/1988, de 13 de septiembre, sobre funcionamiento y estructura de la Comisión delegada de Bienestar Social.

Se trata de un órgano de naturaleza política y para diseñar las grandes líneas de actuación en este sector. Está presidida por el titular de la Consejería de Cultura, e integrada por los Consejeros de Gobernación, de la Presidencia, de Hacienda y Planificación, de Educación, Fomento y Trabajo, Salud y Servicios Sociales y Cultura.

La naturaleza primordialmente política de esta Comisión se evidencia en la ya vista composición e igualmente en las funciones que le son atribuidas. Abordan

el diseño básico de las líneas de actuación del Consejo de Gobierno. Entre ellas estan:

-Adopción de medidas conducentes al logro de los objetivos de la política de bienestar social del Gobierno andaluz.

-Coordinación de los trabajos de preparación y redacción de los planes de de Bienestar Social y de las inversiones previstas en los mismos.

-Coordinación de los órganos de gobierno para la ejecución de los planes de bienestar social que apruebe el Consejo de Gobierno.

-Control de la ejecución de dichos planes.

-El control y seguimiento de las actuaciones que se realicen en el campo del bienestar social en general y, en especial, de los programas que haya de realizar cada Consejería.

-Vigilancia y seguimiento de la evolución de las necesidades que en materia de bienestar social se planteen en Andalucía.

-La preparación de todo lo necesario para la armonización normativa y organizativa en cuanto afecte al Bienestar Social en el ámbito territorial de Andalucía.

-Preparar las materias de Bienestar Social que hayan de ser debatidas en el Consejo de Gobierno.

6.3. 2.-DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS SOCIALES.

Despues de haber pertenecido a la Consejería de Trabajo, se encuentra en la actualidad integrada en la Consejería de Salud y Servicios Sociales, por el Decreto 108/1988, de 16 de marzo, de estructura orgánica de la Consejería. Esta Consejería es en efecto la que asume gran parte de las funciones de asistencia social. Se estructura en una Viceconsejería, una Secretaría General Técnica, la Dirección General de Ordenación Sanitaria, otra de Consumo, la de Servicios Sociales y el Comisionado para la Droga. Además le están adscritos los siguientes organismos autónomos: Servicio Andaluz de la Salud, Instituto Andaluz de Salud Mental, y el Instituto Andaluz de Servicios Sociales.

A la Dirección General de Servicios Sociales le esta atribuidos:

1. La elaboración de los estudios previos a la fijación por parte de la Consejería de los programas de acción social y asistencia de toda índole que se lleven a cabo en en la Comunidad Autónoma, y de cuantos proyectos

normativos deba proponer el Departamento para la regulación de los servicios sociales.

2. La realización de cuantas funciones de orientación, apoyo y asesoramiento, así como la formación y asistencia técnica, sean necesarios para conseguir una actuación coordinada y dirigida al establecimiento de un sistema público de los derechos sociales.

3. La coordinación y apoyo de la actuación de la iniciativa social en el campo de los servicios sociales, y la promoción del asociacionismo mediante la articulación de sistemas de participación social.

4. La tutela de las fundaciones que presten servicios o asistencia sociales en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

5. La evaluación, control y seguimiento de los programas de acción social.

6. La planificación de la asignación de recursos a los entes sociales e instituciones en el área de de los servicios sociales.

Por las atribuciones que le corresponden, la DGSS constituye el soporte administrativo básico de la actuación de la Comunidad Autónoma en materia de bienestar social. Para el desempeño de sus funciones, se estructura en las siguientes unidades administrativas:

a. Servicio de planificación y programación. Coordina la actuación de las siete áreas asistenciales: Tercera edad; Minusválidos; Infancia y Juventud; Toxicómanos; Mujer; Marginación; y Voluntariado Social.

Depende igualmente de este Servicio, la Secretaría de Estudios y Planificación para la Comunidad Gitana.

b. Servicio de ordenación y control de centros. Lleva a cabo actividades de análisis y control, así como valoración, seguimiento y evaluación de resultados.

c. Servicio de Coordinación y cooperación técnica, que cuenta con actividades de documentación, publicaciones, régimen institucional, patrimonial, etc.

En el ámbito provincial, el Decreto 251/1988, de 12 de julio, regula la estructuración provincial de los servicios de las Delegaciones Provinciales de Salud y Servicios Sociales, de quien dependen también el IASS y en donde recae la representación política y administrativa de la Consejería en cada provincia.

6.3.3.-INSTITUTO ANDALUZ DE SERVICIOS SOCIALES

Se trata de un organismo autónomo de carácter administrativo -al que nos referiremos como IASS-, adscrito a la Consejería de Salud y Servicios Sociales, para la

gestión de los servicios sociales de la Junta de Andalucía, incluidos los transferidos de la Seguridad Social.

Fue creado en el art. 20 de la Ley de Servicios Sociales y desarrollada su organización y funciones por Decreto 252/1988, de 12 de julio.

Al IASS le corresponde la gestión de los centros, establecimientos, servicios, prestaciones y programas de servicios sociales que, por el censo de población afectada o sus peculiares características, requieran su prestación con carácter supraprovincial. Y en particular, la gestión de:

1.-Los centros y establecimientos de servicios sociales adscritos a la Consejería de ámbito supraprovincial.

2.-Los servicios que por su grado de especialización, censo de población afectada, dispersión territorial u otras peculiaridades no puedan ser gestionadas por entidades de ámbito provincial o local.

3.-Las prestaciones económicas de carácter periódico que hayan sido traspasadas a la Comunidad, o sean establecidas por el Consejo de Gobierno.

4.-Las ayudas públicas de carácter no periódico que en materia de servicios sociales sean concedidas por la Junta de Andalucía.

5.-La gestión de los convenios y conciertos que los órganos competentes de la Junta de Andalucía celebren en materia de servicios sociales.

6.-Las actividades, actuaciones y programas que determine el Plan Regional de Servicios Sociales, así como las que se les encomiende el Consejo de Gobierno y la Consejería de Salud y Servicios Sociales.

7.-El ejercicio del protectorado sobre las fundaciones de carácter social.

8.-La supervisión del ejercicio de las competencias delegadas a las Entidades locales, así como la comprobación del nivel de eficacia en el desempeño de los servicios delegados.

El IASS, a nivel central, cuenta con dos órganos de dirección: el Consejo de Administración y la Dirección-Gerenci ; a nivel provincial, cuenta con las Gerencias Provinciales. De ellos, el primero es el máximo órgano de dirección.

En el Consejo de Administración es donde se fijan los criterios de actuación del organismo y adoptan las medidas a proponer para el mejor funcionamiento y actuación del IASS, está presidido por el Consejero de Salud y Servicios Sociales. En su composición prevalecen los miembros de distintos organismos de la Administración de la Junta de Andalucía, pero se cuenta igualmente con la presencia de representantes de los Ayuntamientos,

Diputaciones y Consejo Andaluz de Servicios Sociales. Es decir, se trata de un organo que se pretende operativo, aunque con canalización de opiniones de sectores sociales y políticos diversos, para la deliberación y establecimiento de las grandes líneas de actuación del IASS, a cuyo Director Gerente le corresponde ponerlas en práctica.

Por su parte, a nivel provincial el IASS se estructurará en Gerencias Provinciales a cuyo frente estará un Gerente provincial como representantes del organismo. Seran los responsables de la gestión del Instituto en cada provincia y deberan velar por el cumplimiento de sus fines y objetivos en el ámbito de su competencia, con arreglo a las directrices del Director Gerente y de los Delegados de Salud y Servicios Sociales.

6.3.4.-LOS CONSEJOS DE SERVICIOS SOCIALES

La Ley de Servicios Sociales establece mecanismos para hacer efectiva la participación ciudadana. Sigue con ello, no solo opciones de partido sino el mandato declarado en el art. 9.2 de la Constitución que obliga a los poderes públicos a facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, social y cultural. Y se concreta en el art. 23 de la Constitución al reconocer el derecho de los ciudadanos a participar en los

asuntos públicos. Compromiso recogido en el art. 12.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

Por ello, para hacer efectiva esta participación, la LSS crea el Consejo Andaluz de Servicios Sociales, como órgano de participación y consulta de ámbito regional, que ha sido desarrollado por Decreto 103/1989, de 16 de mayo. En este órgano van a estar representados:

- La Administración Autonómica.
- Los Ayuntamientos.
- Las organizaciones de usuarios.
- Los representantes de la iniciativa social.
- Representantes de instituciones profesionales.

Son funciones del pleno del Consejo Andaluz de Servicios Sociales:

- a). Informar con carácter previo los proyectos normativos de desarrollo de la Ley de Servicios Sociales.
- b). Informar sobre dotaciones presupuestarias de los servicios sociales.
- c). Conocer y evaluar los resultados de la gestión de los servicios sociales.
- d). Emitir los dictámenes que le sean solicitados por las entidades competentes en la materia.

e). Formular propuestas e iniciativas a los órganos competentes.

f). Colaborar en los programas y campañas de información, divulgación y desarrollo de actividades en materia de servicios sociales.

g). Fomentar la participación de los distintos sectores sociales en el desarrollo y potenciación de los Servicios Sociales.

Dentro del Consejo Andaluz de Servicios Sociales se crearán comisiones especiales para los Servicios Sociales Comunitarios de los sectores de Familia, Tercera Edad, Minusválidos, Infancia y Adolescencia, Comunidad Gitana y otras que el Consejo considere convenientes.

Los Consejos Provinciales y los Consejos Locales de Servicios Sociales, responden a la misma concepción, asumen un protagonismo equivalente en esos ámbitos territoriales. En la actualidad estos órganos comunitarios se encuentran en proceso de implantación.

6.4.- LOS SERVICIOS SOCIALES

ANTE LA REALIDAD ANDALUZA.

Cuando se produce la crisis económica de 1973, en Andalucía casi no habían llegado medidas de bienestar social. Las adversas condiciones económicas producen efectos particularmente negativos en Andalucía: el paro y la pobreza, tradicionalmente más elevados en esta región, se agudizan durante la crisis económica. Los servicios sociales se están implantando, pero no adelantándose a las situaciones de necesidad que aparecen, sino como apresurada respuestas a demandas crecientes.

La innovación y progreso que tal decisión sin duda significan, no nos debe hacer olvidar los aspectos insuficientemente satisfactorios. No puede haber adquirido una perfección que sólo el tiempo y el propio rodaje de las instituciones pueden aspirar a conseguir. Por ello debemos de sintetizar algunas insuficiencias que, en nuestra opinión, todavía subsisten. Sumariamente pudieran señalarse:

1. Los servicios sociales han de hacer frente a una particular dificultad: el enorme número de núcleos con poca población existentes en Andalucía. El 70 % de estos núcleos, cuentan con menos de cinco mil habitantes. La dispersión de la población ha de ocasionar o bien unas dificultades económicas importantes para que lleguen estos

servicios a toda la población, o bien la persistencia de muy desiguales servicios publicos disponibles para los residentes en el medio urbano y el rural, siempre peor atendido.

Incluso puede plantear graves problemas de prioridad entre un tipo de zonas y otras, con la probable decisión de que prevalezcan los criterios cuantitativos -del número de personas que puedan beneficiarse, siempre superior en medios urbanos-. Sin embargo, a lo mejor los problemas, comparativamente, afectan a menos personas en el medio rural, pero puede que se encuentran en situaciones de mayores carencias o que las personas afectadas se encuentren -por su avanzada edad, o por falta de recursos culturales- con menos habilidades para hacerles frente. En todo caso, se trata de un grave problema que aunque no salte a menudo a las páginas de la prensa o la actualidad política, no debemos silenciar su existencia (Vease en: Caritas Española, 1987, una guía de los recursos disponibles para el medio rural; Vease tambien Varios autores 1987 d).

2. Dadas las muy numerosas necesidades sociales, se produce la falta de recursos económicos, personales y tecnicos para atenderlos. Esta carencias son, probablemente, más acuciantes que en otras regiones debido a las acusadas desigualdades internas en Andalucía. Esta situación origina que en numerosas ocasiones los recursos disponibles no sean suficientes para atender las demandas existentes, y que incluso existan listas de espera para lograr cobertura a las peticiones planteadas.

3. Deben subsistir grandes bolsas de sectores sociales que desconocen la existencia de servicios públicos en todas las regiones y en particular en Andalucía. La incultura, el analfabetismo o el distanciamiento, durante muchos años, entre el poder y los intereses ciudadanos, permiten hacer ese diagnóstico del desconocimiento. Esto, en cualquier caso, puede estar originando que se beneficien de las prestaciones y de los servicios no quienes más lo necesiten, los más indigentes, que por su propia situación extrema no acceden ni a los circuitos que les ayudarían a salir. Es el conocido "efecto Mateo", por referencia al Evangelio de San Mateo: a quien tiene se le dará, y a quien no tiene, hasta lo que tenga se le quitará.

4. Aparentemente al menos, subsisten ciertas desigualdades en el trato de sectores, tal vez derivados de la facilidad de registro. Colectivos como la tercera edad, cuentan con más centros, servicios y prestaciones que otros, por ejemplo, los gitanos, incluso en estructuras administrativas a los que dirigirse.

5. Se están haciendo importantes esfuerzos en la creación de centros -sobre todo Comunitarios-, implantación de estructuras administrativas y organizativas, en la planificación etc. Queda mucho por hacer, pero antes eran inexistentes. Pero este esfuerzo, sin duda inevitable, tal vez esté generando la impresión de que se presta más atención a esos medios o instrumentos que a los propios fines: resolver problemas. Quizá se trate de una situación provisional o transitoria y que se atenúe una vez se

encuentren disponibles los equipamientos hoy en construcción. Pero hoy por hoy parece existente esta percepción.

6. La percepción de que se presta más atención a los medios -los instrumentos- que a los fines tal vez se acreciente en periodos de transición, como el que nos encontramos. Todas las medidas legales y la planificación son muy recientes y estan en proceso de implantación. Se difunden cuando todavía los ciudadanos no comienzan a ver sus resultados inmediatos, y esto puede estar favoreciendo tambien un cierto escepticismo.

7. La magnitud de las necesidades perentorias urgentes, hace prevalecer la atención a las necesidades acuciantes, postergando la orientación preventiva que no sólo es la más adecuada sino, incluso, la que debidamente planificada comporte menos gastos económicos y mayor grado de bienestar ciudadano (la ausencia de una orientación preventiva es una de las críticas que formula la UGT Andalucía al actual sistema; vease UGT 1987).

8. El esfuerzo realizado en la implantación de los servicios sociales no ha venido acompañado de una dedicación análoga a la evaluación del rendimiento y eficacia de los disponibles. Unicamente con un impulso decidido en esta dirección, se perfeccionará el rendimiento de estas instituciones y el bienestar ciudadano.

C A P I T U L O S E P T I M O

LOS SERVICIOS SOCIALES ESPECIALIZADOS

7.1.-SERVICIOS SOCIALES PARA LA INFANCIA

La idea de que todo niño tiene derechos es relativamente reciente en la historia. Siempre se ha tratado de los deberes y obligaciones del niño respecto a su familia, padres o sociedad. Pero nunca se habían enumerados los derechos sociales y las protecciones específicas del individuo, que deben ampararle en virtud de su escasa edad (para un estudio general sobre la situación actual de la infancia, Iglesias de Ussel 1983).

La primera Declaración de Derechos del Niño, se aprobó el 24 de septiembre de 1924 por la Asamblea de la Sociedad de Naciones en Ginebra. A ella se remitiría la Constitución española de 1931, cuando en su art. 43 declaraba que el Estado hacía suya dicha Declaración.

Después de la 2 Guerra mundial, comienzan a adoptarse medidas específicas en favor de la infancia. Su manifestación más notoria fue la aprobación por unanimidad, en la Asamblea de las Naciones Unidas, en octubre de 1959, de una nueva "Declaración de los Derechos del Niño" más amplia, con diez principios y que reconoce una amplia gama de derechos. Es muy ambiciosa al definir la protección al niño. Así establece que el niño debe beneficiarse de una protección especial y verse rodeado de las posibilidades y facilidades para: "Estar en condiciones de desarrollarse de una manera normal en el plan físico, intelectual, moral,

espiritual y social, en las condiciones de libertad y de dignidad" (Principio 2).

La conciencia en favor de la protección del niño, como ser más vulnerable de la sociedad, se ha visto además favorecida por otras actuaciones de la ONU. Concretamente en diciembre de 1946, se fundó la UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia), como un medio para canalizar la cooperación internacional para dar ayuda de emergencia a los niños víctimas de la guerra. Más tarde amplió el campo de sus actividades con programas en otros ámbitos, como salud y nutrición. Desde 1961, además de mantener los citados programas, amplió sus proyectos al campo de la educación, la orientación vocacional y la capacitación de personal, así como a servicios para la infancia. En la misma dirección, tanto el Parlamento Europeo como el Consejo de Europa han aprobado medidas de protección en favor de la infancia.

En España, a nivel constitucional la protección a la infancia se postula por primera vez en la Constitución de la 2 República, como ya se ha dicho. La actual de 1978, en su art. 39 sigue orientaciones similares. Establece la protección integral de los hijos, iguales con independencia de su filiación; el deber de asistencia de los padres a los hijos y también menciona que gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales. El art. 20.4 proclama explícitamente la protección a la infancia frente al ejercicio de la libertad de expresión, y en otros existen referencias implícitas; p. ej. en el 27 sobre el derecho al desarrollo de la personalidad en la educación o

en otros que abordan aspectos del bienestar (arts. 43, 45, 47 y 49).

Desde el punto de vista normativo, no se ha aprobado la ley del menor, aunque se han preparado ya diversos proyectos desde 1978. No existe pues un texto articulado que regule la actual protección del menor, que se encuentra en una situación transitoria. Sigue vigente, entre tanto, el Decreto de 2 de julio de 1948, por el que se aprueba el texto refundido de la legislación sobre protección de menores, con numerosas modificaciones parciales posteriores. Por ello, la protección a la infancia se articula en numerosas medidas legales que conviene aludir.

Desde el punto de vista del derecho civil, las reformas realizadas desde 1975 han sido numerosas. Unas abordan en un plano igualitario a la filiación, suprimiendo anteriores discriminaciones jurídicas entre hijos legítimos, ilegítimos y naturales, sustituida ahora por la de matrimoniales o no matrimoniales, pero contando ambos los mismos derechos. Además reconoce la investigación de la paternidad. Estas innovaciones se implantan por la ley de 13 de mayo de 1981, que modificó los títulos V y VII del libro I del Código civil y que atribuye al padre y la madre de forma compartida la patria potestad.

Por Ley de 24 de octubre de 1983, se reforma el Código civil en materia de tutela, que regula la incapacitación, la tutela, la curatela y la guarda de menores o incapacitados.

En materia de adopción se han implantado mecanismos más severos de protección de menores privados de una vida familiar normal, para la protección de sus intereses y la selección más adecuada de los adoptantes. Con la ley 21/1987, de 11 de noviembre, por la que se modifican determinados artículos del Código civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que regula la guarda, acogimiento de menores y la adopción, se configura la adopción como un instrumento de integración familiar. Además establece que la situación de desamparo debe dar origen a una tutela automática, a cargo de la entidad competente en cada Autonomía. Pero al margen de sus previsiones específicas, lo destacable aquí es su pretensión de desjudicializar los escalones primeros de protección y sobre todo la potenciación de la intervención de las Administraciones Públicas a través de su estructura de servicios sociales.

En numerosas medidas legales, desde la legislación sanitaria -con programas gratuitos de vacunación de niños, protección de la salud del menor, protección a la maternidad y planificación familiar-, a la de educación, con sistemas de educación obligatoria y de educación especial, se encuentran previsiones dirigidas al bienestar de la infancia. Durante mucho tiempo desempeñaron un papel en este campo los Tribunales Tutelares de Menores. Estos han desaparecido sin embargo como consecuencia de la Ley Orgánica del Poder Judicial y de la Ley de Demarcación y Planta Judicial de 28 de diciembre de 1988.

Con las leyes mencionadas, se ponen en funcionamiento los Juzgados de Menores dentro de la jurisdicción ordinaria y para conocer de las faltas y delitos cometidos por los menores. Quedan suprimidas, por lo tanto, las antiguas facultades de protección y tutela que tenían los Tribunales Tutelares, que corresponden ahora a las Comunidades Autónomas.

Desde el punto de vista administrativo, a nivel central existe la Dirección General de Protección Jurídica del Menor, antes adscrita al Ministerio de Justicia y, desde su creación, al de Asuntos Sociales. Le corresponde el análisis, la elaboración, coordinación y seguimiento de los programas de actuación en materia de protección jurídica y social del menor y de prevención de la marginación infantil y juvenil. En particular le corresponde:

1. El establecimiento de directrices y programas de trabajo en materia de protección al menor y para la prevención de su marginación.
2. La promoción legislativa y seguimiento de su aplicación en la protección jurídica del menor.
3. La gestión de centros e instituciones que sean competencia de la Administración del Estado.
4. La elaboración de documentación, estudios e investigaciones respecto a la protección de menores, prevención de marginación, asistencia educativa de menores

en reforma, formación de educadores en el ámbito del menor y la promoción de programas experimentales sobre el material.

5. La coordinación, la estadística y las relaciones internacionales en materia de adopción y acogimiento familiar, sin perjuicio de la competencia del Ministerio de Asuntos Exteriores.

De esta Dirección General, dependen: la Subdirección General para la Prevención de la Marginación Infantil y el Centro de Estudios del Menor. A la primera le corresponde, en particular, la promoción de sistemas de coordinación entre las Administraciones, la Judicatura y los Agentes Sociales en el ámbito del menor, mientras que para el segundo le restan las tareas de formación de profesionales, información e investigación sobre el menor.

En Andalucía, tampoco se ha aprobado una norma cuyas disposiciones regulen con carácter general las medidas de protección a la infancia; esto sólo ha ocurrido en Cataluña en su Ley de 13 de junio de 1985, cuya exposición de motivos es un compendio de la nueva filosofía que inspira la práctica actual de los servicios sociales sobre la infancia.

El Estatuto andaluz, en su art. 13.23 reconoce la competencia exclusiva en: "La protección y tutela de menores". Una previsión que se concreta en la Ley de Servicios Sociales, al establecer, en su art. 6 entre las áreas de actuación: "Atención y promoción del bienestar de

la infancia, adolescencia y juventud". Igualmente se aprobó el Decreto de 13 de septiembre de 1988, sobre aplicación en Andalucía de la nueva legislación sobre adopción. En ella se atribuye el ejercicio de las funciones de protección y tutela de menores que correspondan a la Autonomía, a la Consejería de Salud y Servicios Sociales.

El decreto atribuye al IASS la declaración de situaciones de desamparo de menores; el ejercicio de la situación de desamparo de los menores; la guarda de menores que le sean confiados por sus padres y tutores, así como por decisión judicial; promover y consentir los acogimientos familiares y, en su caso, proponer al órgano jurisdiccional competente su constitución o cese; proponer, en su caso, las adopciones al órgano jurisdiccional competente; comunicar al Ministerio Fiscal cuantas medidas y actuaciones se realicen en esta materia e informarles de cuantas circunstancias afecten a menores sometidos a protección; coordinar los organismos y servicios de protección de su ámbito de actuación; colaborar y relacionarse con los restantes organismos y servicios públicos de protección de menores, así como con los órganos jurisdiccionales competentes en esta materia.

Para el desarrollo de estas funciones el Decreto establece la creación de un equipo técnico en el IASS de cada provincia compuesto por un psicólogo, un asistente social, un licenciado en derecho y un auxiliar administrativo.

Si el marco normativo sobre la infancia se ha modificado en profundidad en la última década, algunas tendencias de este cambio deben mencionarse. Por una parte, la desjudicialización del tratamiento del menor, en todos los supuestos. El derecho no es ciertamente la solución a los problemas que se ven involucrados los menores, aunque pueda ser el instrumento o la vía para encontrarle solución. Esto mismo ha supuesto la ampliación de los profesionales que intervienen en la asistencia del menor, antes circunscrita a profesionales del derecho.

Por otra parte, puede subrayarse la preocupación actual por la prevención y por el tratamiento global de las necesidades de la infancia. Un comportamiento anómalo, por ejemplo, de un menor no puede abordarse sin un tratamiento global de ese menor. Y en esta misma línea, el rechazo por la institucionalización del menor y la pretensión de ofrecer tratamiento a menores pero sin desarraigarlos de su medio natural y habitual de vida.

Los principales servicios sociales disponibles para atención al menor son (vease Minsiterio de Trabajo 1987 pág. 215 y ss):

1. Guarderías Infantiles. Son centros educativos asistenciales que, en régimen abierto y mixto, atienden a niños con edad inferior a seis años. Existen: guarderías públicas, administradas y gestionadas por Ayuntamientos, Diputaciones y Comunidades autónomas; Guarderías subvencionadas, principalmente laborales; y guarderías privadas.

A corto plazo es previsible un profundo cambio en estas instituciones. En efecto, el documento del Ministerio de Educación y Ciencia "Proyecto para la Reforma de la Enseñanza. Propuesta para debate", incluye como primer tramo del sistema la educación infantil, para edades inferiores a seis años y generalizado a toda la población. Ello hará modificar la actual naturaleza de las actuales guarderías infantiles que, en todo caso, habrán de reacomodarse a las modalidades de la prevista educación infantil.

2. Centros públicos de internado para el menor con problemática económico-social y o familiar. Atienden a menores desprovistos de medio familiar por cualquier causa: abandono, orfandad, deficiencias graves de salud, económicas, afectivas, de separación matrimonial etc.

La respuesta tradicional ante estas situaciones ha sido el internamiento del menor en grandes instituciones. Según la edad de menor se denominaban casas cuna (hasta 3 años); hogares infantiles (hasta 6); hogares escolares (hasta 14); y residencias de estudios. Pero la transferencia de la gestión de estos centros a las Autonomías ha modificado en profundidad su orientación.

3. Otras alternativas a los centros de internado de menores. La orientación insatisfactoria de los centros de internamiento de menores, han hecho proliferar otras modalidades de colocación de menores en núcleos más reducidos que pretenden recrear, incluso en sus

dimensiones, la familia natural, con residencia en un piso a cargo de educadores, y haciendo una vida análoga a la de otro joven de su edad.

Esta modalidad ha sido impulsada por la actuación de instituciones privadas sin ánimo de lucro como Nuevo Futuro, Mensajeros de la Paz, Aldeas Infantiles SOS (Gmeiner 1980 y Moreno Muñoz 1988). Su influjo se ha dejado sentir en la actuación de los centros públicos, hoy orientados claramente en la línea de los pequeños núcleos de acogida.

7.2.-SERVICIOS SOCIALES PARA LA JUVENTUD

La juventud es una fase de la vida de la persona que ha cambiado profundamente en el presente siglo, que incluso se ha convertido en problema, como consecuencia de dos procesos. Por una parte, se ha adelantado la madurez biológica del individuo; como consecuencia de mejor alimentación y mejores cuidados sanitarios las mujeres y los varones se hacen adultos a edades más tempranas que en el pasado. Por otra parte, sin embargo, se ha retrasado la inserción del joven en la vida adulta, como resultado de la prolongación de la enseñanza y el retraso en la integración al trabajo hasta edades más tardías como consecuencia del propio sistema educativo y del paro juvenil.

Se trata de una situación general en todos los países, con particular incidencia en los desarrollados. La propia declaración de 1985 como año internacional de la juventud y la intensa actividad de organizaciones internacionales -ONU, Parlamento Europeo, OIT, etc- es una buena prueba de la actualidad del problema.

Esta situación es, si cabe, más acusada en España que cuenta con una población algo más joven que la de la Comunidad Europea y, sobre todo, por la alta incidencia del paro juvenil. En España, el paro es un problema que afecta fundamentalmente a los jóvenes, que no encuentran su primer empleo; y ello es válido para Andalucía de manera muy particular.

La Constitución española, además de los artículos mencionados al examinar la infancia que, en parte, son aplicables aquí, en un par de ocasiones aborda directamente la cuestión. Por una parte, su art. 12, al fijar la mayoría de edad en 18 años. Y de otra el art 48: "Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural".

En el orden administrativo, el principal instrumento de diseño de la política de juventud es la Comisión Interministerial de la Juventud. Creada en 1980 y actualizada en su composición y funciones por Real Decreto 658/1986, de 7 de marzo, para la coordinación y eficacia de la política de juventud. Su existencia responde a la convicción de la necesidad de establecer una política global de incorporación de los jóvenes a la vida social, con actuaciones en los ámbitos educativos, laborales, culturales, económicos, etc.

Se trata de un órgano colegiado con representantes de todos los Ministerios y adscrito, en la actualidad, al Ministerio de Asuntos Sociales. Sus cometidos son:

1. Propuesta de programas de política para la juventud que articulen factores económicos, sociales, políticos y culturales.

2. Estudio de los problemas de la juventud y propuesta de programas y medidas para resolverlos.

3. La coordinación de las actuaciones de los distintos Ministerios en este campo.

4. La atención a los planteamientos e iniciativas formuladas por el Consejo de la Juventud de España.

5. La ejecución de las iniciativas conducentes al mejor cumplimiento de sus funciones.

La Comisión funciona en Pleno y en Grupos de Trabajo constituídos sobre programas de empleo; sobre medidas de potenciación de la participación juvenil; programas sobre Servicio Militar; programas que favorezcan el acceso de los jóvenes a la vivienda; programas para la prevención y reinserción social de inadaptados y marginados.

El Instituto de la Juventud es el principal instrumento administrativo de la Administración del Estado. Adscrito en la actualidad al Ministerio de Asuntos Sociales, le corresponde la ejecución de la política de la juventud del Ministerio, en colaboración con los Ministerios y Administraciones cuyas actividades inciden en este sector de la población. También la promoción de la comunicación cultural entre la juventud de España; fomento del asociacionismo juvenil; desarrollo y coordinación de un sistema de información y documentación de la juventud; fomento de las relaciones y de la cooperación internacional; desarrollo de la cooperación con las Comunidades Autónomas; fomento de turismo juvenil; elaboración y difusión de estudios. Dependiente del

Instituto de la Juventud, existe un Centro Nacional de Información y Documentación de la Juventud, cuya actividad se centra en las tareas de documentación sobre la juventud.

A nivel nacional existe igualmente el Consejo de la Juventud de España, creado por ley de 16 de noviembre de 1983. Se trata de una entidad de derecho público con personalidad jurídica propia. Su finalidad es ofrecer cauce para propiciar la participación de la juventud "en el desarrollo político, social, económico y cultural de España" (art. 2). Forman parte del Consejo las Asociaciones juveniles o Federaciones de estas con implantación, al menos, en quince provincias o un mínimo de 5000 afiliados; las secciones juveniles de las restantes Asociaciones (donde se incluyen las políticas) que cumplan determinados requisitos; las asociaciones juveniles que presten servicios a la juventud y que acrediten otros requisitos; los Consejos de la Juventud de las Comunidades Autónomas, etc.

Le corresponde al Consejo de la Juventud las siguientes funciones:

1. Colaborar con la Administración con estudios e informes sobre los problemas juveniles que les sean solicitados o por su propia iniciativa.

2. Participar en los organismos consultivos de la Administración del Estado sobre jóvenes.

3. Fomentar el asociacionismo juvenil.

4. Incentivar las relaciones entre organizaciones juveniles de las diferentes Autonomías.

5. Representar a sus miembros en los organismos internacionales para la juventud de carácter no gubernamental.

6. Proponer a los poderes públicos la adopción de medidas relacionadas con la juventud.

Andalucía cuenta con competencia exclusiva, según el art. 13.30 del Estatuto en: "Promoción de actividades y servicios para la juventud", pero la estructura básica de las instancias sobre la juventud es muy semejante a la de la Administración central.

La Dirección General de Juventud, de la Consejería de Cultura, constituye la máxima instancia administrativa. Es el organo encargado de la realización, seguimiento y evaluación de la política de la juventud en Andalucía. Pero para evitar la orientación sectorial de la política de la juventud, así como para coordinar las actuaciones administrativas, fue aprobado el Decreto 378/1986, de 3 de diciembre, donde se crea el Comité Interdepartamental de la Juventud. Adscrito a la Comisión Delegada de Bienestar Social, se trata de un órgano de programación, impulso, coordinación, seguimiento y evaluación de las actuaciones y programas en materia de la juventud.

El Comité Interdepartamental de la Juventud está presidido por el Consejero de Cultura y forman parte de él representantes de distintas Consejerías. Sus funciones son completamente análogas a la Comisión Interministerial de la Juventud.

El órgano de participación autonómica en materia de la juventud es el Consejo de la Juventud de Andalucía, regulado por ley 8/1985, de 27 de diciembre. Al igual que el Consejo de la Juventud de España, se articula con representantes de Asociaciones Juveniles implantadas en la Comunidad Autónoma y de los Consejos Provinciales de jóvenes. Se trata de un órgano consultivo y participativo que actúa como interlocutor de la Administración autonómica. Además de participar en las decisiones de la Junta de Andalucía que les afecten, le corresponde defender los derechos e intereses de la juventud, fomentar el asociacionismo juvenil y facilitar el encuentro entre las distintas organizaciones de jóvenes en Andalucía.

La materialización más notable de la política de juventud en Andalucía es la aprobación del Plan "Andalucía Joven", por iniciativa de la Comisión Interdepartamental de la Juventud. Para 1989 (véase BOJA 21 abril 89) se estructura en cinco áreas: Promoción y participación social; formación; acciones de inserción en el mercado de trabajo; inserción social y promoción cultural. En cada una de ellas se especifican las actuaciones a realizar por parte de las distintas Consejerías de la Junta de Andalucía. Actuaciones que en muchos casos generan la concesión de subvenciones, becas y ayudas.

El plan de Andalucía Joven busca facilitar la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo. Pero esa actuación se encuentra igualmente incentivada con numerosas medidas existentes en la legislación laboral. Hay, en efecto, previsiones para la incentivación de la contratación juvenil muy diversas: contratos en prácticas, para la formación, para la contratación indefinida, el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (convocados por orden ministerial 22 enero 1988), plan de empleo juvenil etc.

La gravedad del problema juvenil y sobre todo sus efectos colectivos, explican la globalidad de las medidas y la multiplicación de instancias que intervienen. Tanto de la administración como de iniciativa social. En este aspecto debe resaltarse la creciente importancia que cuentan los Ayuntamientos en actuaciones de juventud. La existencia de Concejalías especializadas sobre esta materia es habitual y están dedicando esfuerzos sobre todo en ocio y tiempo libre, reinserción de drogadictos jóvenes, ayudas al asociacionismo etc. Hoy día son una pieza básica de los servicios disponibles por la juventud.

Los servicios disponibles por la juventud son de gran variedad. Esto se debe a que los problemas a abordar no son de los jóvenes en cuanto tales jóvenes, que entonces requerirían servicios específicos. Son problemas generales, colectivos, que al proyectarse en los jóvenes adquieren una particular gravedad por el hecho de su

juventud y por la trascendencia social que se atribuye a la juventud.

Todas las intervenciones políticas pueden tener una aplicación concreta para los jóvenes. Desde el actual proceso de reforma de las enseñanzas medias, la educación compensatoria, las mencionadas medidas de fomento de empleo, disposiciones fomentando la incorporación de agricultores jóvenes a las empresas agrarias, los servicios disponibles para toxicómanos, las medidas de promoción de la mujer, hasta la regulación de la prestación social sustitutoria del servicio militar (regulada por ley de 26 de diciembre de 1984), todas estas disposiciones tienen en perspectiva preferentemente la población juvenil. Por consiguiente podemos mencionar entre los servicios destinados a los jóvenes los Talleres Ocupacionales, Hogares y Residencias para quienes no cuenten con domicilio propio, Cooperativas, etc.

Pero como se ha dicho, la estructuración del sistema de servicios sociales prevé que los jóvenes empleen la red general de servicios sociales disponibles para el conjunto de la población: comunitarios y especializados. Pero además cuentan con equipamientos, en su mayoría gestionados por la Consejería de Cultura en Andalucía, con una orientación de mejor calidad de vida: albergues juveniles, albergues residencias, campamentos juveniles, campings, residencias de tiempo libre, oficina de viajes, campos de trabajo, campañas de acercamiento a la naturaleza, ayudas para viajes culturales por España y numerosas acciones relacionadas con el deporte etc.

En definitiva, en la misma medida que la situación global de una sociedad afecta directamente a los jóvenes, también en los servicios sociales estos son usuarios de la red general, más de las prestaciones que, con amplitud, se encauzan hacia ellos.

7.3.- SERVICIOS SOCIALES PARA LA TERCERA EDAD.

Por múltiples razones, la preocupación por la tercera edad se ha convertido en uno de los elementos básicos de las políticas sociales de los países desarrollados. La explicación de esta realidad debería iniciarse por los propios antecedentes de la política de bienestar social. Esta se inicia preocupándose por la enfermedad y también por el bienestar de la vejez, mediante prestaciones en favor de la jubilación. Uno de los primeros seguros que se difunde es, precisamente, el de jubilación, que afecta a la tercera edad.

Pero la generalización de las medidas en favor de la tercera edad en todos los países desarrollados, se debe al juego de otras circunstancias. El creciente peso político de los ancianos en el mundo desarrollado, es una razón. Pero esa influencia proviene de que los ancianos son cada vez más en relación a la población total. En España, a comienzos de siglo, el número de ancianos con edades superiores a 65 años era de unos 960 mil personas; un 5,2 % de la población total. En 1986 ya ascendían a más de cuatro millones y medio; un 11 % de la población total; y se estima que serán más de seis millones en el año 2.000, significando un 15,3 % de la población total (Cuaderno de Debate 1989 pag. 4).

La mejora de la salud de toda la población y también entre quienes cuentan con más de 65 años, modifica

la situación en profundidad. Plantea, paradójicamente, una evidencia: la insuficiencia de una política de vejez centrada en la salud. Al tenerla, se plantea la necesidad de una política global de bienestar social de un colectivo en aumento, con mejor salud y donde, por el adelantamiento en la edad de jubilación, se accede con menos edad, se está durante más años y se cuenta con mayor salud.

Por consiguiente, el papel de la tercera edad en la actualidad ha cambiado en profundidad y por ello la creciente importancia de los instrumentos sociales dirigidos hacia este colectivo. Todas estas circunstancias han hecho aparecer el problema de la vejez después de la segunda guerra mundial y han comenzado a implantarse medidas en su favor. Por ello también están surgiendo innovaciones asistenciales en otros países, como son los sistemas de residencia o vivienda compartida entre ancianos (vease las experiencias de otros países en Peace 1987). ¿Cuál es la situación en España?

La responsabilidad en el tratamiento a la tercera edad se formula explícitamente en el art. 50 de la Constitución que, como se ha examinado en su momento, establece el compromiso con una política global de bienestar social. Junto a la referencia a la actualización de sus pensiones y a la suficiencia económica, establece que los poderes públicos: "Promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio".

En estos ámbitos se desarrollan programas a cargo de entidades oficiales del poder central, como en las distintas autonomías. Las pensiones se rigen fundamentalmente por lo dispuesto en la Ley General de la Seguridad Social, de 30 de mayo de 1974, por la Ley de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social, de 31 de julio de 1985. Esta normativa regula las condiciones y requisitos para tener derecho a pensión, la extinción y sus incompatibilidades; el reconocimiento del derecho a pensión que corresponde al INSS y el pago a la Tesorería general de la Seguridad Social.

Desde una perspectiva de los Servicios Sociales debemos mencionar las pensiones asistenciales. Se trata de las pensiones otorgadas a ancianos sin recursos -ni familiares obligados a prestarles alimentos- enfermos o invalidos incapacitados para el trabajo. En la actualidad, estas pensiones se rigen por el Real Decreto 24 julio 1981. La gestión del montante económico de las pensiones se encuentran transferidas a las Comunidades Autónomas, entre ellas a Andalucía.

El organismo básico en la política dirigida a la tercera edad es el INSERSO. Fue creado como entidad gestora de la Seguridad Social, por Real Decreto Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo. Se le atribuyen las competencias relacionadas con la gestión de los Servicios Sociales complementarios de las prestaciones del sistema de Seguridad Social.

En la actualidad se trata de un organismo autónomo adscrito al Ministerio de Asuntos Sociales. Consta de Organos de participación, de Dirección y Gestión. Entre sus diversas competencias, aquí nos interesan las referidas a tercera edad. Le corresponde:

-La creación y mantenimiento de residencias para pensionistas de la Seguridad Social, donde se les ofrezca una atención permanente y una asistencia integral.

-La creación y mantenimiento de Centros de Día (Hogares y Clubes), donde se promueva fundamentalmente la convivencia de los ancianos y se faciliten servicios que complementen la acción asistencial.

-La atención domiciliaria a los beneficiarios, mediante la prestación de los servicios domésticos y personales que se manifiesten necesarios de acuerdo con cada situación concreta.

-La planificación y gestión del Programa de Vacaciones de tercera edad, dirigidos a pensionistas y mayores de 65 años.

Desde 1982 se produce un importante impulso a la política de participación de la tercera edad, al igual que con otros colectivos atendidos por el INSERSO. Se ha manifestado por ejemplo con la 1 Asamblea Nacional de la 3 Edad y la creación del Consejo Estatal de la 3 Edad. Además se ha aprobado el Estatuto Básico de los Centros de la

Tercera Edad, reconociendo gran participación, por orden ministerial de 16 de mayo de 1985 y el Ministerio de Asuntos Sociales prepara el Plan Gerontológico y Geriátrico.

Las áreas de actuación del Insero abarcan, como hemos visto, a todos los aspectos contemplados en el art. 50 de la Constitución. Salud, vivienda, cultura y ocio, son contempladas con mayor o menor concreción entre las funciones de este organismo. La salud quedaría incluida en la atención domiciliaria y en Residencias; la vivienda en las Residencias; la Cultura en los Centros de Día y el ocio en los Programas de Vacaciones, una actividad ésta que ha tenido un acelerado incremento en los últimos cinco años. Pero para el logro de estos objetivos se cuenta con los siguientes tipos de Centros (además de en numerosos documentos de este organismo, una descripción comparativa por Autonomías en: Insero 1987 esp. pág. 73 y ss):

1. Residencias. Se trata de centros que proporcionan de forma continuada junto al alojamiento servicios como: atención médica, rehabilitación menor, asistencia social, actividades culturales y recreativas, etc. Existen residencias adaptadas a distintas situaciones de desenvolvimiento y autonomía o dependencia por enfermedad de los ancianos. Y naturalmente junto a las Residencias públicas, existen también privadas, como las dependientes de órdenes religiosas y de Cáritas.

2. Centros de Día. Son centros gerontológicos abiertos, en los que se promueve fundamentalmente la

convivencia de los mayores de una determinada población o barrio. En ellos se ofrecen servicios de asistencia social, atención geriátrica, terapia ocupacional y otros servicios de carácter cultural y recreativo. Según cuente con todos los servicios o no, se denominan Hogares (todos), o Centros.

Asimismo, pueden desempeñar funciones más amplias, como recurso de la Comunidad y para apoyo en la prestación de servicios sociales y asistenciales a otros sectores, sin que pierda su finalidad esencial. Junto a los Centros públicos, numerosas entidades privadas cuentan con Hogares y Clubes igualmente.

3. Ayuda a Domicilio. Su finalidad consiste en prestar apoyo al pensionista en su propio domicilio, evitando que rompa los lazos con su medio habitual.

Los servicios que prestan se corresponden con la necesidades de subsistencia en el propio domicilio de aquellas personas que, aun requiriendo atenciones médicas, no necesitan sin embargo internamiento hospitalario. Se prestan servicios domésticos y personales, atención geriátrica, lavandería, alimentos preparados, peluquería, actividades culturales y terapia ocupacional, compañía a domicilio y otros servicios de acuerdo con las necesidades concretas de cada beneficiario. Junto a los equipamientos públicos, instituciones como Cáritas, Cruz Roja, órdenes religiosas, etc. prestan igualmente este servicio.

4. Actuaciones de ocio y cultura. Se trata de un conjunto de acciones dirigidas al ocio de la tercera edad, a las que se le ha dado un gran impulso en los últimos años. Constan de Programas de Viaje y esparcimiento acompañados; excursiones breves; turnos en balnearios, para aquellos pensionistas a los que el médico geriatra les prescriba el tratamiento.

Por orden de 16 de mayo de 1985, se aprobó el Estatuto Básico de los Centros de la Tercera Edad del Insero. En él se regulan los órganos de participación y representación en sus órganos de gobierno -Asamblea General y Junta de Gobierno-, y los derechos de los usuarios en el centro, otorgando poderes a la asamblea de usuarios. Ha de añadirse que, en todos los casos, las ayudas en estos ámbitos son solicitadas en las convocatorias que periódicamente se convocan.

Las funciones del Insero han sido transferidas a buena parte de las Autonomías. Para Andalucía, se pueden mencionar que se le han traspasado las siguientes funciones que venía realizando el Estado y la Administración de la Seguridad Social por Real Decreto de 1 de agosto de 1984:

A.- Funciones que asume la Junta de Andalucía.

1. Las funciones correspondientes a los centros y establecimientos del Insero en Andalucía.

2. Las funciones que tenían encomendadas las direcciones Provinciales andaluzas

3. La ejecución de los planes e inversiones que se lleven a cabo en Andalucía dentro de los límites presupuestarios.

4. El establecimiento de conciertos con entidades que presten servicios en Andalucía.

5. La creación, transformación y ampliación de centros ordinarios del Insero en Andalucía.

6. La inspección y gestión de las prestaciones.

7. La gestión de los centros, establecimientos y servicios así como las funciones traspasadas se realizarán de acuerdo con la legislación del Estado y el régimen económico, financiero y administrativo de la seguridad social.

B.-Funciones que se reserva la Administración del Estado.

1. La elaboración y aprobación de la normativa básica en la materia.

2. El régimen económico, sin perjuicio de su gestión por la Comunidad Autónoma.

3. El fomento y coordinación de los estudios investigación, y experimentación de métodos de actuación así como de la asistencia técnica dirigida a mejorar los servicios sociales.

4. La alta inspección y las relaciones con organismos extranjeros e internacionales interesados en la materia.

5. La actividad estadística para lo cual en la Comunidad autónoma habra de suministrar la información que se precise.

6. El registro de entidades y centros dedicados a la prestación de servicios sociales cuyo ámbito de actuación se extienda a más de una comunidad autónoma.

7. Cualquiera otra que le corresponda en virtud de la normativa y que no sea inherente a las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma, o que siendolo no haya dado lugar en su caso a correspondiente traspaso.

C.-Funciones concurrentes.

1. La supresión de centros.

2. El asesoramiento técnico y jurídico así como en su caso la representación y defensa en juicio de la

Administración autonómica y la colaboración en las funciones interventoras.

En Andalucía se asumen por consiguiente las mencionadas competencias y, en un primer momento, por Decreto 304/1984, de 27 de noviembre, se crea la Administración de los Servicios Sociales de Andalucía de la Seguridad Social (ASERSASS), para gestionarlas. Con posterioridad, la Ley de Servicios Sociales de Andalucía establece que las funciones de la ASERSASS pasarán a depender del IASS (Instituto Andaluz de Servicios Sociales, ya estudiado en anterior capítulo).

La Comunidad andaluza ha mantenido el espíritu de participación en la gestión de los centros por parte de los ancianos, tanto en su Asamblea General como en la Junta de Gobierno, según la orden de 28 de noviembre de 1985, por la que se aprueba el Estatuto de Centros de la Tercera Edad de la Junta de Andalucía.

7.4.- SERVICIOS SOCIALES PARA LA MUJER

En los servicios y acciones sociales destinadas a la mujer, se ha producido en la última década un cambio muy importante. Y no se trata, primariamente, de un cambio cuantitativo. Se trata de la transformación de la orientación, los objetivos y la filosofía, que inspiran a la actuación de esos servicios.

En efecto, tradicionalmente -y no sólo desde la guerra civil-, a la mujer se le otorgaba una posición subordinada desde el punto de vista jurídico. Sobre todo en el caso del matrimonio, la hegemonía que concedía el Código civil al marido respecto a la mujer, situaba a ésta en una situación equiparable al menor en carencia de derechos.

Precisamente por estas concepciones, la legislación se orientaba a obstaculizar o impedir el trabajo extradoméstico de la mujer; sobre todo el trabajo en ocupaciones cualificadas juez, notario, etc. La afirmación contenida en el Fuero del Trabajo - "el Estado liberará a la mujer del trabajo"- constituye un excelente testimonio de esta mentalidad.

En este contexto, la protección de la mujer, se entendía que era una función básica del Código penal, tipificando delitos para la protección de la moralidad de la mujer (vease la Ley de 20 diciembre 1952, sobre organización y funciones del Patronato de Protección de la

Mujer; sus funciones pasaron a la Dirección General Protección Jurídica del Menor o fueron transferidas a las Autonomías). Para las relaciones cotidianas la orientación se manifestaba en el Código civil que, en su art. 57, establecía: "El marido debe proteger a la mujer, y ésta obedecer al marido".

Las medidas jurídicas esbozadas, no impidieron que la mujer trabajara fuera del hogar, en especial en los puestos peor pagados. Pero dieron lugar a toda suerte de discriminaciones salariales, a impedimentos para que la mujer trabajara efectivamente e, incluso, la excedencia forzosa en caso de matrimonio (pueden consultarse las referencias básicas en Iglesias de Ussel y Capel 1984).

Distintas reformas legales emprendidas en 1961, 1962 y 1970 y 1975 atenuaron la discriminación en materia de derechos políticos, profesionales y laborales; que cambian también como consecuencia de las nuevas costumbres que van implantándose, opuestas a las previsiones legales. Pero la modificación más importante se produce en 1976, ya en plena transición política, con la Ley de Relaciones Laborales, que equiparó laboralmente a los varones y las mujeres. Una innovación que llega en plena crisis económica y con limitados efectos en el medio rural (Iglesias de Ussel, 1988).

Ahora bien, con la Constitución de 1978 es cuando se produce una nueva orientación. Por una parte, establece, en su art. 14 la plena igualdad entre todos los ciudadanos, sin que pudiera prevalecer discriminación, entre otras, por

razón de sexo. Pero, complementariamente, también establece la obligación de los poderes públicos de remover los obstáculos que impidan esa igualdad.

La Constitución supone por consiguiente la confirmación de una nueva orientación. Se trata del compromiso con la igualdad, con su impulso y promoción, pues aunque la discriminación no exista ya en las leyes subsiste en las costumbres colectivas.

El objetivo actual por consiguiente radica en la equiparación de la mujer, en las distintas esferas de la vida colectiva, una vez equiparadas en el terreno legal: trabajo, política, cultura, educación, ocio, etc.

Se trata de un objetivo en el cual existe gran consenso en la comunidad internacional. Desde el año internacional de la mujer, de 1975, se han multiplicado declaraciones y documentos en tal sentido. Las Comunidades Europeas aprobaron un plan de acción a medio plazo, 1986-1990, para promover la igualdad de oportunidades con medidas sobre: educación y formación; empleo; nuevas tecnologías; protección social y seguridad social; en reparto de responsabilidades familiares y profesionales; y para la evolución de las mentalidades.

En España el nivel administrativo más importante es el Instituto de la Mujer. Fue creado por Ley 16/1983 (BOE 26 de septiembre 1983), como organismo autónomo dependiente entonces del Ministerio de Cultura, y sustituía a una anterior Subdirección general de la Condición

Femenina existente en el mismo Ministerio. Hoy esta integrada en el Ministerio de Asuntos Sociales.

Con posterioridad, por Real Decreto 1456/1984, se aprobó su Reglamento y, por orden del Ministerio de Cultura de 7 mayo 1985, el funcionamiento de su Consejo Rector, en el que están representados numerosos Ministerios. Entre sus funciones se encuentran:

1.-Estudiar la situación educativa, laboral, cultural, sanitaria, etc. de la mujer.

2.-Elaborar informes y sugerir medidas para eliminar discriminaciones existentes.

3.-Asesorar al Gobierno para lograr la igualdad real entre los ciudadanos, como establece el art. 14 de la Constitución.

4.-Coordinar el trabajo de los distintos Ministerios que afecten a la mujer.

5.-Establecer relaciones con organizaciones feministas nacionales no gubernamentales, con organizaciones internacionales y con instituciones semejantes de ámbito autonómico o local.

6.- Fomentar la prestación de servicios en favor de la mujer.

Su actividad se ha desarrollado en numerosos campos, pero deben destacarse: promoviendo medidas legales, realizando estudios e investigaciones, organizando jornadas y seminarios, editando publicaciones, organizando campañas de sensibilización de la opinión pública en radio, prensa y televisión (sobre malos tratos a la mujer, derechos de la

mujer, trabajo de las empleadas de hogar, tareas domésticas, etc. y acción cultural: exposiciones, ciclos de cine y teatros, etc. Las áreas en que más ha actividad ha desarrollado han sido la salud, la educación, el trabajo, la justicia, los servicios para colectivos específicos de mujeres (como maltratadas), la imagen de la mujer en los medios de comunicación y publicidad.

Pero sin duda la actuación destinada a producir efectos más importantes es el Plan de Igualdad de Oportunidades 1988-90. Elaborado por el Consejo Rector del Instituto, fue aprobado por acuerdo del Consejo de Ministros de 25 septiembre 1987, que le encomendó las funciones de impulso y seguimiento. Comprende actuaciones que corresponden a la mayor parte de los Ministerios.

El plan de Acción, pretenden primer lugar completar el desarrollo normativo para hacer realidad el principio de igualdad y, en segundo lugar, modificar las actitudes, comportamientos, formas de vida y estructuras sociales, que impiden a las mujeres el libre desarrollo de su personalidad y su participación en la cultura, el trabajo y la política.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía se le ha dado también relevancia a la actuación en este ámbito. El propio Estatuto, en su art. 12.2, establece que: "propiciará la efectiva igualdad del hombre y de la mujer andaluces, promoviendo la plena incorporación de ésta en la vida social y superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica o política".

Así, ya en 1983 se creó, por Decreto 162/1983, de 10 de agosto, la Comisión Interdepartamental de la Mujer. Su configuración como Comisión obedece a que se estimó que los problemas de la mujer son de carácter global y no específicos de una u otra Consejería. Por ello se constituye esta Comisión, de composición y funciones equivalentes al Consejo Rector del Instituto de la Mujer de la Administración central.

Dos años después, por Decreto 151/1985, de 10 de julio, se acuerda subvencionar ocho Centros Asesores de la mujer, para cada una de las provincias, que habrían de implantarse previos concertos con las Diputaciones, quienes habrían de asumir su gestión. En ellos se efrecería información y asesoramiento a la mujer, en el área jurídica, psicológica y social; fomento de actividades que favorezcan la promoción de la mujer; promover y potenciar asociaciones sin ánimo de lucro que actúen en el área de la mujer.

Con posterioridad, se creó el Instituto Andaluz de la Mujer, por ley 10/1988, de 29 de diciembre, cuyo Reglamento fue aprobado por Decreto 1/1989, de 10 de enero. Se trata de un organismo autónomo adscrito a la Consejería de la Presidencia, regido por un Consejo Rector, compuesto por representantes de distintas Consejerías, entre cuyas funciones cabe mencionar la realización de un inventario de recursos existentes en la Comunidad, la planificación y coordinación de la política para la mujer de la Comunidad, aumentar la prestación de los servicios en favor

de la mujer y, en particular, de las más necesitadas, etc.

Respecto a los servicios disponibles es preciso constatar que, junto a los que accede por otras circunstancias (por ser joven, minusválidas, etc), existen tres tipos principales (Ministerio de Trabajo 1987, pag239 y ss)..

En primer lugar, los Centros de Información de los Derechos de la mujer que informan y asesoran de materias jurídicas, asociaciones, orientación profesional, etc.

En segundo lugar, los Centros de Atención a madres solteras. Residencias que acogen a madres solteras antes y después del nacimiento de descendencia. Numerosas órdenes religiosas, ofrecen también residencia en estos supuestos.

Y en tercer lugar, casas de acogida para mujeres maltratadas. Se trata de una realidad a la que los órganos administrativos sobre la mujer, están prestando una atención relevante.

Es preciso añadir que, dada la importancia del tema y la sensibilización social existente, numerosos Ayuntamientos han promovido actuaciones e implantados servicios concretos dentro del área de su actividad.

7.5.-SERVICIOS SOCIALES PARA MINUSVALIDOS

En España son sin duda los servicios sociales para los minusválidos los que cuentan con mayor tradición en el tiempo. No se han estudiado las causas de ello, aunque en nuestra opinión deba atribuirse, al menos en parte, a una singularidad de estos servicios: son los únicos que van dirigidos a personas de todas las condiciones y clases sociales. Por consiguiente, al verse implicados todos los sectores en este problema -como tal vez hoy con la drogadicción-, la capacidad de influencia y negociación ante el poder político de algunos sectores privilegiados afectados, lograron acelerar la intervención estatal en este problema.

En todo caso, la asistencia a las minusvalías, que tradicionalmente había corrido a cargo de la Iglesia, fue de los primeros sectores en desenvolverse estatalmente. Incluso en 1922, por Real Decreto de 4 marzo, en el Instituto de Reeducación Profesional del Ministerio de Trabajo, su art. 23 propone su vinculación con el Ministerio de Gobernación: "a los efectos de extender la reeducación profesional a aquellos inválidos y ciegos acogidos en los establecimientos del Estado" Aznar López y Osuna Novel 1983 1983 pag. 16, donde pueden consultarse muchos otros antecedentes legislativos). Se trata de un Instituto sorprendentemente moderno al que se le atribuyen las funciones de readaptación funcional, reeducación profesional y tutela social de los reeducados. Sin embargo

en su trayectoria legal posterior perdería amplitud de objetivos, y se asociaría la rehabilitación únicamente a los accidentes del trabajo.

La Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963, hace de la rehabilitación y la incorporación laboral de los minusválidos, uno de sus objetivos y cuenta con al efecto con la previsión de un Servicio Social de Reeducción y Rehabilitación de inválidos. Sin embargo el texto articulado de la ley, de 1966, limita las ambiciones previstas y se limita a señalar que ese Servicio extenderá la acción protectora, en línea de asistencia social, a las personas que carezcan del derecho a la prestación de recuperación, supeditando las ayudas a sus disponibilidades financieras (Aznar y Osuna 1983 pag. 21).

En 1970, el Instituto Nacional de Previsión crea un Servicio de Asistencia a Menores Subnormales, que concedía pensiones económicas para contribuir a su sostenimiento dentro de las estructuras de la Seguridad Social, pero nunca llegó a implantar centros de recuperación. Sin embargo, ese mismo año, se crea el Servicio Social de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos, por Decreto 2531/1970, de 22 de agosto, conocido desde entonces como SEREM. Fue este el intento más decidido, con importantes novedades. La principal fue extender la acción protectora a los no afiliados a la Seguridad Social, llevando a la práctica el principio de universalidad básico en los servicios sociales (vease García Viso e Iñiguez del Val 1983, y en general todas las

colaboraciones incluídas en ese mismo -excelente- volúmen).

El SEREM va a consolidar una política de protección a las minusválidos, tanto en la estructura administrativa como en el marco normativo, orientándola hacia un auténtico servicio social. Así, crea estructuras administrativas provinciales y nacionales, impulsan la publicación de numerosas normas -sobre bonificaciones de empleo de minusválidos; registro de entidades de recuperación y rehabilitación; asignación de competencias en materia de reconocimiento, declaración y calificación de subnormal y minusválido, etc-, y desarrollan numerosos programas de atención (Casado 1983).

Pero en 1970 se aprueba también la Ley de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa que, entre otros aspectos, integra dentro del sistema educativo las bases de la educación especial. Encomienda al Ministerio establecer los medios para la localización y diagnóstico de los alumnos necesitados de Educación Especial, que siempre que fuera posible se desarrollarían en los Centros docentes de régimen ordinario.

El Decreto 11512/1985, de 23 de mayo, creaba el Instituto Nacional de Educación Especial, como entidad estatal autónoma para la expansión y el perfeccionamiento de la educación especial. Le correspondía la formulación de directrices básicas; promover la participación de entidades públicas y privadas en la educación especial; proponer la ordenación de estas enseñanzas y la investigación sobre esta materia; velar por el cumplimiento de

esta normativa y asegurar la calidad del proceso educativo; y ejercer la inspección de los centros.

Este Instituto debía, igualmente, proponer los criterios para la determinación de personas que hayan de recibir educación especial; elaborar el censo de alumnos necesitados de esta enseñanza; y velar por proporcionar simultáneamente la atención médico sanitaria. En relación al profesorado, atendía a su especialización y perfeccionamiento y convocaba cursos de formación. Además elaboraba el censo de centros, promovía su creación, y la implantación de unidades especiales de transición en Centros ordinarios, a fin de facilitar el desarrollo de actividades escolares y extraescolares y la integración de los alumnos.

En 1983, se adscribe este organismo a la Dirección General de Educación Básica, con nivel orgánico de subdirección general. Pasa luego por diversos avatares administrativos y, en la actualidad, el Real Decreto 1362/1987, de 6 noviembre, por las peculiaridades de la educación especial, lo adscribe a la Subdirección General de Educación Especial en la Dirección General de Renovación Pedagógica.

Este amplio programa de actuaciones fue completado con el Plan Nacional de Prevención de la Minusvalía que, el Real Decreto 2176/1978, de 25 de agosto, encomienda la realización y gestión de sus objetivos al Ministerio, llamado entonces, de Sanidad y Seguridad Social. Sus acciones se dirigen al desarrollo de acciones tendentes a

la prevención de la deficiencia, mediante el seguimiento del embarazo y atención al parto, consejo y estudio genético y el establecimiento de una red técnica que permita la detección precoz de alteraciones metabólicas del recién nacido. Además de numerosas medidas de carácter médico, el Plan comporta también un programa de investigación sobre esta materia.

De lo dicho se deduce que, cuando se produce la transición política, se dispone ya de un importante recorrido hecho en lo que se refiere a los servicios sociales para minusválidos. Tanto desde el punto de vista de la propia administración pública, como de asociaciones o entidades de ayuda mutua y voluntariado, este ámbito se encontraba ya asentado y, desde luego, era el más solidamente desarrollado.

La Constitución de 1978 es, por tanto, menos innovadora en esta materia. Su art. 49 establece que: "Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que éste Título otorga a los ciudadanos". Recoge, en gran parte, la práctica previa y también el espíritu de la Declaración de los Derechos del Deficiente Mental, aprobada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1971.

El gran número de disposiciones aparecidas en este campo, las múltiples instancias administrativas intervinientes y el propio mandato Constitucional, hacían conveniente la sistematización normativa de este campo. Fue lo que ocurrió con la aprobación de la Ley de Integración Social de Minusválidos de 7 de abril de 1982 (conocida como LISMI, y así la mencionaremos a continuación); con numerosas medidas ulteriores de desarrollo.

La Ley consta de 66 artículos, con diez títulos. El primero enuncia los principios generales que inspiran la Ley, a los que siguen otros sobre: Los titulares de los derechos; de la prevención de las minusvalías; el diagnóstico y valoración de las minusvalías; el sistema de prestaciones sociales y económicas; de la rehabilitación (médica, psicológica, educación especial y recuperación profesional); de la integración laboral; de los servicios sociales; de otras atenciones a los minusválidos como barreras arquitectónicas (sobre ello puede verse la amplia normativa generada en: Inserso 1988); y de la gestión y la financiación, con una previsión fundamental: "La financiación de las distintas prestaciones, subsidios, atenciones y servicios contenidos en la presente Ley se efectuará con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, a los de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, de acuerdo con las competencias que les correspondan respectivamente. En dichos presupuestos deberán consignarse de manera específica las dotaciones correspondientes" (art. 66).

Aquí debemos destacar la regulación de los servicios sociales en la LISMI. Su objetivo lo establece en : "Garantizar el logro de adecuados niveles de desarrollo personal y de integración en la comunidad, así como la superación de las discriminaciones adicionales padecidas por los minusválidos que residan en zonas rurales" (art. 49). Se reconoce el derecho a obtener prestaciones de los servicios sociales a todos los minusválidos, servicios que podran ser prestados tanto por Centros públicos como privados sin ánimo de lucro. Pretende que estos servicios, mediante su adecuada localización geográfica, permitan mantener al máximo la vinculación de los minusválidos a su medio familiar y a su entorno geográfico.

La ley establece diversas prestaciones económicas (subsidios de asistencia sanitaria y prestaciones farmacéuticas; de garantía de ingresos mínimos; por ayuda de tercera persona; por movilidad y compensación por gastos de transporte; por rehabilitación médico funcional; recuperación profesional; medidas de integración social). Unas prestaciones en su estructura y finalidad semejantes a las disponibles en otros países europeos (Un análisis descriptivo de los sistemas de ayuda en los países de la CEE y España, puede verse en: Inserso 1989, especialmente pág. 23-103).

Por otra parte la Ley contempla la implantación de los siguientes servicios sociales (art. 52):

1.- Servicio de Orientación Familiar. Su objetivo es informar las familias, capacitación y entrenamiento

para atender a la estimulación y maduración de los hijos minusválidos y a la adecuación del entorno familiar a las necesidades rehabilitadoras.

2.-Servicio de Orientación e información. Se encargan de facilitar el conocimiento de las prestaciones y servicios disponibles, así como las condiciones de acceso a los mismos.

3.-Servicio de atención domiciliaria. Su cometido es proporcionar atenciones de carácter personal y doméstico, así como la prestación rehabilitadora.

4.-Servicio de residencias y hogares comunitarios. Atienden a los minusválidos carentes de hogar y familia o con graves problemas de integración familiar.

5.-Servicio de actividades culturales, deportivas, ocupación del ocio y tiempo libre. Siempre que sea posible se desarrollarán en las instalaciones y medios ordinarios de la comunidad. Para ello además, se adoptarán las previsiones para facilitar el acceso de los minusválidos a tales instalaciones.

Junto a estos Servicios Sociales, se han implantado centros con distintas finalidades. Estos equipamientos al servicio de los minusválidos son (Ministerio de Trabajo 1987 pag. 316 y ss):

A.-Centros de orientación y diagnóstico. Son centros que desempeñan funciones de diagnóstico, valoración y tratamientos básicos de la minusvalía.

B.-Centros de Recuperación de minusválidos físicos. Son centros con instalaciones adecuadas para el desarrollo de actividades necesarias para la recuperación del minusválido físico o sensorial.

C.-Centros de atención especializada a minusválidos físicos. Prestan atención especializada a personas con edad laboral, que padezcan una minusvalía física o sensorial grave. Su finalidad es la atención, en régimen de internado, de minusválidos con especiales dificultades, como son carecer de posibilidades de recuperación profesional y carecer de atención familiar cotidiana.

D.-Centros de atención especializada a minusválidos psíquicos. Están dedicados a la atención y asistencia a personas con minusvalía psíquica grave, que por ello exigen tratamientos especializados y una rehabilitación continuada y tratamientos especiales.

E.-Centros Ocupacionales. Están destinados a proporcionar actividades para-laborales y ocupacionales a minusválidos psíquicos mayores de 16 años, cuya acusada minusvalía les impida integrarse en una empresa o en un Centro Especial de empleo.

Estos Centros son dependientes del Inerser, o del organismo que haya asumido sus competencias en cada Autonomía; por consiguiente son gestionados por el Instituto Andaluz de Servicios Sociales.

El INSERSO, organismo hoy dependiente del Ministerio de Asuntos Sociales, tiene importantes competencias en materia de minusválidos:

1. El reconocimiento, calificación y registro de minusválidos, incluido la expedición de certificaciones acreditativas de la condición correspondiente y el control de las entidades dedicadas a la recuperación y rehabilitación.

2. La declaración de la condición de beneficiario por situaciones de minusvalías protegidas por la Seguridad Social, así como el reconocimiento, suspensión o extinción de del derecho a la aportación económica correspondiente.

3. En las situaciones de invalidez de la Seguridad Social, la determinación de la existencia de posibilidades razonables de recuperación y, en su caso, la elaboración y desarrollo del programa correspondiente.

4. La gestión de la aportación económica de la Seguridad Social por beneficiario inválido, y el establecimiento de centros dirigidos a facilitar educación, instrucción y recuperación de las personas con minusvalías.

5. La gestión de determinadas ayudas que le competen por razón de su tipo y finalidad, dentro del Plan Unificado de Ayudas Públicas a Disminuídos.

6. La gestión de las prestaciones sociales y económicas contempladas en el Título V de la LISMI.

7. La creación y mntenimiento de Centros Residenciales para minusválidos físicos, psiquicos, y sensoriales donde se les ofrezca atención permanente y rehabilitación personal y social.

El desarrollo de la LISMI y la actuación en este campo del Inerso, ha dado lugar a un considerable desarrollo legislativo. Sus principales manifestaciones han sido:

a.El Real Decreto de 11 mayo 1983, sobre empleo selectivo y medidas de fomento de empleo de trabajadores minusválidos.

b.El Real Decreto de 1 febrero de 1984, de prestaciones sociales y económicas, que comprende las siguientes medidas: asistencia sanitaria y farmacéutica; la rehabilitación medico funcional; recuperación profesional; medidas de integración social; subsidio de garantía de ingresos mínimos; subsidio por ayuda de tercera persona; subsidio por movilidad y compensación por gastos de transporte.

c. El orden de 8 marzo de 1984, por la que se establece la determinación del grado de minusvalía y la valoración de las diferentes situaciones exigidas para tener derecho a las prestaciones y subsidios (vease la clasificación de las minusvalías en: Organización Mundial de la Salud 1983

d. El Real decreto 2273/1985, de 4 de diciembre, donde se aprueba el reglamento de los Centros Especiales de Empleo. Su objetivo es realizar trabajo productivo, participando regularmente en el mercado, cuya finalidad es asegurar un empleo remunerado y la prestación de servicios de ajuste personal y social que requieran sus trabajadores minusválidos, a la vez que sea un medio de integración del mayor número de minusválidos al régimen de trabajo normal. Los aspectos meramente laborales del contrato de trabajo en estos centros fueron regulados por un Real Decreto previo de 17 de julio del mismo año 1985.

e. El Real Decreto 2274 de 4 diciembre de 1985, que regula los Centros Ocupacionales para minusválidos. Son aquellos establecimientos que tengan como finalidad asegurar los servicios de terapia ocupacional y de ajuste personal y social a los minusválidos, cuando por el grado de su minusvalía no puedan integrarse en una empresa o Centro Especial de Empleo.

f. El Real Decreto de 10 de febrero de 1986, por el que se sustituyen los términos subnormalidad y subnormal, contenidos en las disposiciones vigentes, por las de minusvalía y persona con minusvalía, con especificación,

cuando proceda, de la naturaleza física, psíquica o sensorial.

Pero de todas las disposiciones aparecidas desde la LISMI, hemos de destacar la reestructuración -por Real decreto 1475/1986, de 11 de julio- del Real Patronato de Prevención y de Atención a personas con minusvalías (en gran parte el propio Real Patronato se planteó la necesidad de su reorientación, tras la LISMI; vease Casado y Zabarte 1985) cuya Presidenta de Honor es la Reina. Se trata de un organismo público que tiene por objeto la promoción, impulso, y coordinación de la prevención de deficiencias, así como la educación, rehabilitación e integración social de las personas con minusvalías. En el Patronato participan representantes de la Administración del estado y del sector privado y podran colaborar representantes de las restantes Administraciones públicas. Sus funciones se enumeran en los siguientes campos:

1. Promover e impulsar las actuaciones públicas o privadas en los campos de la prevención de la deficiencias; el diagnóstico y valoración de las minusvalías; y la promoción de la autonomía personal de los afectados por minusvalías así como su incorporación social.

2. Facilitar la colaboración y coordinación entre las Administraciones y de estas con asociaciones y entidades privadas, en los ámbitos señalados.

3. Colaborar como instrumento técnico de apoyo, con los organismos, entidades, especialistas en materia de investigación, información y documentación.

4. Informar preceptivamente los proyectos de disposiciones de carácter general de la Administración del Estado relativo a materias propias de este ámbito.

En Andalucía, el organismo que asumió estas funciones, tras la descentralización del Inersa, fue el ASERSASS. Pero posteriormente, al aprobarse la Ley de Servicios Sociales, las funciones relativas a este colectivo las desempeña en INSS (Instituto Andaluz de Servicios Sociales). Por su parte la Junta de Andalucía ha desarrollado igualmente un amplio programa normativo que abarca desde la educación especial y la integración escolar de personas con minusvalías (orden 25 marzo 1986), a la supresión de barreras arquitectónicas y físicas en todos los ámbitos: en edificios escolares públicos (orden 27 diciembre 1985; en establecimientos hoteleros) etc. Y convoca ayudas públicas en materia de Servicios Sociales (vease la Orden que regula las de 1989, en BOJA 31 enero 1989).

En dicha norma, se establecen ayudas tanto individuales como institucionales, que pueden aplicarse a: mantenimiento de centros, equipamiento, adquisición, construcción, ampliación y reforma, y programas, actividades y servicios. Las subvenciones concedidas implicarán la obligación de someterse a la supervisión, seguimiento y control de las ayudas a cargo del IASS.

Las ayudas pueden atribuirse por rehabilitación; atención domiciliaria; asistencia a instituciones o centros; por movilidad o comunicación; promoción e integración laboral; ayudas complementarias por transporte, comedor y residencia. Y por otra, ayudas institucionales. Son las destinadas a subvencionar a las corporaciones locales, asociaciones, e instituciones sin ánimo de lucro que puedan crear o mantener servicios de atención a minusválidos, así como promocionar acciones de interés social destinados a los mismos. Pueden atribuirse para Centros de estimulación precoz, centros ocupacionales y residencias hogar, centros para minusválidos gravemente afectados, servicios de perfeccionamiento de personal, para el sostenimiento de actividades de interés social para minusválidos y para la eliminación de barreras arquitectónicas.

7.6.-SERVICIOS SOCIALES PARA LOS GITANOS

Los gitanos cuentan con una larga tradición de la marginación en España. Su situación actual no puede, por consiguiente, separarse de esa larga historia.

Precisamente en nuestro pasado pueden encontrarse numerosas pruebas de una discriminación y marginación que no sólo ha sido de hecho sino, lo que es peor, también de derecho. Y no hay que olvidar que las leyes discriminatorias producen el efecto de reforzar y consolidar las mentalidades y los comportamientos discriminatorios de la población (vease el análisis de la discriminación y los prejuicios en Cazorla Pérez 1976).

Los ejemplos de esa legislación marginadora son abundantes en nuestro pasado. Desde la conocida pragmática de 1499, de los Reyes Católicos, ordenando la expulsión de quienes no tomen domicilio fijo y sirvan a los amos de la tierra. O la de Felipe III, en 1611, fijando la labranza de la tierra como oficio obligado y único para los gitanos. O la de Felipe IV, de 1633, prohibiendo a los gitanos que usen su lengua y traje, los ejemplos son innumerables (los estudios sobre gitanos son muy abundantes y casi todos aluden a estas dimensiones históricas y legales; por todos ellos vease San Román y otros 1986, con bibliografía ampliatoria sobre el tema).

La cultura propia de los gitanos ha jugado el doble papel, simultaneamente, de causa y consecuencia aducida de la marginación. La cultura propia, específica, de los gitanos, diferente de la cultura dominante, se ha mantenido durante siglos, probablemente debido a la propia marginación. Pero el hecho es que sus distintas costumbres, mentalidades y formas de vida son contempladas negativamente por la sociedad dominante. La lengua es un buen ejemplo de ello. En el Estado autonómico, la gran protección de las distintas lenguas de España no ha alcanzado, sin embargo, a la específica de los gitanos.

El aspecto económico es igualmente decisivo en la marginación gitana. Es un círculo vicioso: la falta de oportunidades económicas incrementa el rechazo y el menosprecio que la sociedad proyecta sobre los gitanos; lo cual a su vez refuerza la discriminación: "De un colectivo de gitanos cercano a 500.000 personas, una parte importante sufre discriminación en distintos terrenos de la vida cotidiana, como la educación, la sanidad, la convivencia en general y hasta la misma justicia. Hay ejemplos suficientes de sentimientos racistas que boicotean el ingreso de niños gitanos en los centros de enseñanza, por su aspecto y malas costumbres, o exoulsan familias gitanas de determinados pueblos por su peligrosidad social" (Díaz 1988 pag. 15).

En la discriminada situación de los gitanos pueden aducirse razones importantes atribuibles al propio sistema económico, desde la industrialización, que ha empeorado la situación de los gitanos, en Andalucía en la década de los años sesenta y setenta.

Antes de la industrialización y el desarrollo económico, la situación de los gitanos era menos desfavorable. Sus actividades, habilidades, tradiciones y costumbres están vinculadas a actividades relacionadas con el medio rural. Y muchas de sus cualificaciones -y formas de ganarse la vida- son precisamente las primeras en desaparecer o convertirse en inservible con la industrialización. Con lo cual el deterioro de la situación económica de los gitanos -precisamente cuando el conjunto de la sociedad progresa-, agrava su marginación social.

Y se trata de un proceso continuado. Progresos sanitarios recientes, continúan siendo un obstáculo a su prosperidad. Una actividad habitual entre los gitanos, como es la venta ambulante, se limita y restringe para preservar la salud pública, incidiendo precisamente en las posibilidades de ganarse la vida y, por tanto, en la marginación de los gitanos. Sin duda muchos de los problemas que sufren los gitanos hoy provienen de las dificultades de adaptación -en trabajos, viviendas, costumbres, formas de vida- con el mundo industrial.

Un experto español en cuestiones gitanas, Calvo Buezas, ha subrayado el importante papel desempeñado por la Iglesia. Ya a finales del XIX y principios del XX, surgen las primeras acciones dirigidas a promover la enseñanza entre los gitanos. Y es precisamente en Granada, con las Escuelas del Ave María del Padre Manjón en el Sacromonte y del Padre Poveda en Guadix. Pero esas meritorias actuaciones no eran más que acciones aisladas. De hecho hay

que esperar hasta que: "En la década de los sesenta la Iglesia Católica va a iniciar en España una serie de servicios pastorales, asistenciales y educativos, que van a constituir la primera atención específica organizada al pueblo gitano" (1986 pag. 391).

En los años sesenta, la Iglesia promueve diversas peregrinaciones gitanas, comienza a fomentar el asociacionismo gitano y el Concilio Vaticano II replantea el apostolado y reduce la orientación europea de la Iglesia. Estas orientaciones van a cristalizar en España donde el 1967 se crea la Comisión Episcopal de Migraciones y, dentro de ella, la Dirección Nacional de Apostolado Gitano.

Esta funda Secretariados Gitanos en la mayoría de las diócesis -donde participan en ocasiones gitanos- y algunos de ellos vinculados a Cáritas actúan, como el de Barcelona, con una línea decidida de Servicios sociales. La Iglesia activa desde los sesenta su orientación hacia la enseñanza de los gitanos, y en 1978 se firma un convenio entre el Ministerio de Educación y la Dirección Nacional de Apostolado Gitano para escuelas gitanas, de las que existían años después 182 aulas, con casi 9.000 alumnos (El texto del convenio puede verse en Cuadernos de Acción Social, n 8, 1982 pag. 84 y ss; vease también Calvo Buezas 1986 pag. 391- 395).

Al menos en ciertas minorías existía la voluntad de abordar la situación, sin acudir a medidas represivas. Por ello paulatinamente se va abriendo camino la vía de la

reforma legal y la de la implantación de servicios sociales. Desde el punto de vista legal, no fue necesario esperar a la Constitución; antes de su aprobación ya se había iniciado el giro en el tratamiento de los gitanos. En agosto de 1978 el Parlamento suprime los artículos 4, 5, y 6 de las Ordenanzas de la Guardia Civil de 1942, que le encomendaba la vigilancia, control y represión de los gitanos.

Pero el cambio básico de la tendencia legal en el tratamiento de los gitanos, se produce con la Constitución. Es su art. 14 establece la igualdad ante la ley: "Los españoles son iguales ante la ley sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social". Y el art. 9.2 atribuye a los poderes públicos la obligación de hacer efectivas las condiciones de igualdad.

La nueva orientación democrática y la Constitución, impulsan numerosas actuaciones políticas; interpelaciones parlamentarias; referencias a los gitanos en los programas y campañas electorales; el impulso al asociacionismo y a su coordinación, con la constitución de la Coordinadora de Asociaciones Gitanas del Estado Español y su Primera Reunión en abril de 1978 (el listado de las asociaciones y sus actividades en Cuadernos de Acción Social n 8, 1982, suplemento; Calvo 1986 pag.406 y ss).

Pero los efectos de esta dinámica incidieron igualmente en la actuación administrativa. Se adoptó en efecto una importante decisión: la creación de la Comisión Interministerial para el estudio de los problemas que afectan a la comunidad gitana, por Real Decreto 250/1979, de 11 de enero. Con intervención de representantes de numerosos Ministerios y bajo la presidencia del Subsecretario de Cultura, la Comisión tenía como objetivos:

a) El estudio de los problemas que afectan a la Comunidad gitana.

b) La coordinación de toda la acción administrativa que afecte al desarrollo gitano, al respeto y salvaguardia de su cultura y a su plena incorporación a la convivencia ciudadana.

A partir de esa Comisión, la Administración comienza a conceder subvenciones a las Asociaciones relacionadas con actividades gitanas. Por Real Decreto 442/1981, de 6 de marzo, se atribuye al Ministerio de Cultura la ejecución de programas encaminados a la promoción sociocultural de las minorías étnicas, respetando y asumiendo sus peculiaridades culturales. En tal sentido, el Fondo de Asistencia Social concedió, ya desde 1980, numerosas ayudas para estos fines (sus cuantías, objetivos y provincias de actuación en: Hervas Burgos 1982 pag. 27 y ss). Con posterioridad, por orden de 22 de marzo de 1982, se sistematizan las normas para las ayudas, que pueden obtenerse para algunos programas específicos para gitanos.

Su art. 2 expresa la orientación de la Administración ante este problema:

a) Rescate y fomento de las actividades artísticas específicas de su peculiar cultura.

b) Actividades que a partir de iniciativas propias tengan como objeto el desarrollo de la comunidad.

c) Promoción de acciones educativas y culturales de carácter social y base popular.

d) Acciones encaminadas a la promoción sociocultural de la familia en general y a cada uno de sus miembros en particular.

e) Formación de monitores para impartir las actividades reseñadas.

f) Campañas de divulgación, información y sensibilización en base a la promoción e integración del sector a que vayan dirigidas.

g) La realización de actividades de extensión cultural.

Desde 1982, la orientación de la política referida a los gitanos va a cambiar de orientación. Por una parte, la reforma del Código penal va a sancionar al funcionario público que en el ejercicio de su cargo discriminara a las personas de raza gitana. Se trata, ciertamente, del cierre

histórico de la discriminación legal, sancionando precisamente la discriminación.

Pero además el Parlamento aprobó la proposición no de ley, el 3 de octubre de 1985, poniendo en marcha un Plan Nacional de Desarrollo Gitano cuyo objetivo no puede ser más ambicioso: "Acabar con la discriminación histórica del pueblo gitano, así como sacarlo de la marginación social que padece, por la rápida e irreversible transformación industrial y urbana de nuestra sociedad".

En la actualidad, es el Ministerio de Asuntos Sociales quien tiene competencia en el desarrollo del Plan, coordinando a representantes de numerosos Ministerios. Las líneas de actuación aprobadas para 1989 son las siguientes (una descripción más detallada en Cuadernos de Acción Social n 16, 1989 pag. 27 y ss):

1. La creación de una unidad administrativa para la gestión del Plan, en la Dirección General de Acción Social.
2. Creación del Consejo Asesor para el desarrollo del pueblo gitano.
3. Coordinación con las Comunidades Autónomas.
4. Colaboración con las asociaciones de ámbito estatal de apoyo al sector gitano.

5. Impulso de la actividad del grupo interministerial para coordinar las medidas previstas en el Plan en vivienda, salud, educación, formación profesional, cultura, trabajo e integración.

6. Análisis de la información que genera esta actividad.

7. Divulgación de la existencia del Plan y de sus actuaciones.

La Comunidad Autónoma Andaluza -donde se estima residen unos 250 mil gitanos- ha desarrollado una importante labor en la promoción de los gitanos. Se trata de una exigencia impuesta por el propio Estatuto que en su art. 12, al igual que el art. 9.2 de la Constitución, establece que promoverá las condiciones para que: "La igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; removerá los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitará la participación de todos los andaluces en la vida política, económica, cultural y social".

En la materialización de ese compromiso, por orden de 22 de abril de 1985 se crea la Secretaría de Estudios y Aplicaciones para la Comunidad Gitana, desarrollada por orden de 7 de octubre de 1985, como órgano de coordinación y asesoramiento de la Comisión Delegada de Bienestar Social, dependiendo de la Dirección General de Servicios Sociales. Sus funciones son:

1. Asesorar a los órganos de la Administración Autonómica, mediante el estudio de las necesidades reales de la comunidad gitana.

2. Colaborar con la Administración, proporcionando una perspectiva adecuada desde la óptica gitana para la solución de sus carencias

3. Promover el asociacionismo gitano.

4. Plantear iniciativas para actuaciones dirigidas a la promoción de los gitanos.

5. Servir de enlace entre la Comunidad gitana y la Administración.

6. Realizar el seguimiento de los programas.

El Plan Andaluz para la Comunidad Gitana, aprobado por la Comisión Delegada de Bienestar Social de Andalucía, constituye el instrumento operativo que guía la acción de la administración en materia de promoción de gitanos. El Plan adopta dos vías: la acción comunitaria y el desarrollo de programas sectoriales específicos. La primera, se refiere a la actuación en barrios determinados con colectivos gitanos y en situaciones especialmente marginadas. Los programas sectoriales se refieren a problemas concretos y son similares a las funciones antes mencionadas de la Secretaría de Estudios.

Anualmente la Junta de Andalucía efectúa la convocatoria de Ayudas Públicas en materia de servicios sociales. La de 1989 apareció en el BOJA de 10 de enero de 1989. Concede ayudas a las asociaciones e instituciones privadas sin ánimo de lucro y a las Corporaciones locales para el desarrollo de programas destinados a la promoción de los gitanos.

La Administración autonómica ha realizado, además numerosas medidas con repercusiones directas en el bienestar de los gitanos; por ejemplo en materia de erradicación del chabolismo. Su orientación por consiguiente ha estado encaminada a la adopción de múltiples medidas compensatorias frente a la discriminación. Pero no ha implantado servicios sociales específicos para utilización exclusiva de este colectivo.

7.7.-SERVICIOS SOCIALES PARA TOXICOMANOS

La preocupación por las toxicomanías en España, se ha extendido considerablemente en la última década. Los estudios de opinión, de manera muy estable, revelan que, junto al paro y al terrorismo, las drogas aparecen como una de las más acuciantes preocupaciones de la población española. Y las causas de esta tendencia son desde luego numerosas. El incremento del consumo es una de ellas, e importante sin duda. Pero no es la única.

A nuestro entender, la conciencia de la gravedad del problema proviene también de otros elementos a retener. Por una parte, el aumento no sólo lo ha sido del consumo sino, como es obvio, también del tráfico. El tráfico ha sido destinado al consumo interno en España, pero existen evidencias de que también es lugar de paso para la provisión del mercado en otros países europeos. Esta situación y las notorias actuaciones de mafias que controlan la distribución, han aumentado la preocupación colectiva por el problema de las toxicomanías.

La sensibilización colectiva ante la calidad de vida y por la salud dan motivos de reflexión igualmente a grandes sectores de la población española. Máxime cuando una de sus manifestaciones más graves aparece cotidianamente en los medios de comunicación: la mortalidad por drogas y los accidentes de tráfico por embriaguez. El Fiscal General del Estado, en su última Memoria ofrece la

cifra de 250 muertes en 1988, solamente por sobredosis de heroína, en muchos casos por adulteración de la droga; una mortalidad que aumenta velozmente, pues eran 166 las producidas por esa misma causa en 1987. Estas situaciones provocan también la generalizada preocupación colectiva por esta cuestión.

Pero además habría que aludir al extraordinario incremento de los hechos delictivos atribuidos en sus causas a las toxicomanías y que crean gran alarma social: los robos con intimidación para la obtención de recursos económicos necesarios para adquirir la droga, y los realizados en farmacia para aprovisionarse de las sustancias.

Esta situación se encuentra acompañada de una percepción de la insuficiencia de las medidas tanto legales, como médicas, como de servicios y de equipamientos adecuados para la previsión, tratamiento y reinserción de las personas implicadas en las toxicomanías. Sobre todo cuando las personas involucradas en asuntos de droga tienden a ser cada vez más jóvenes. Todas estas circunstancias en suma evidencian la magnitud de un problema que se plantea en términos radicalmente diferentes a los del pasado.

El enfoque que prevalecía en el tratamiento de esta cuestión era sobre todo jurídico y con una orientación netamente de sanción. Sólo la Ley de Peligrosidad Social de 1970 parecía querer cambiar de orientación, al establecer como medidas de rehabilitación el internamiento en un

establecimiento de custodia o de reeducación en Centros especiales (art. 5). Pero tales centros no llegaron a crearse y las sanciones por drogas se cumplieron en la práctica en instituciones penitenciarias.

Con el sistema democrático se producen desde luego modificaciones y cambios en el terreno de la legislación sobre drogas, pero el cambio más relevante será la utilización de los servicios sociales como instrumento de actuación en las toxicomanías. Antes de examinarlos, debemos sin embargo aludir a las modificaciones jurídicas.

Los cambios legislativos se han producido en el terreno de la regulación de las sustancias y preparados psicotrópicos y de productos que producen dependencia; la regulación del tráfico ilícito; de los tratamientos terapéuticos; restricciones de la publicidad y consumo de bebidas alcohólicas y del tabaco, incluyendo centros docentes; en el tratamiento penitenciario especial para drogadictos; y en sucesivas reformas del Código penal (los aspectos legales pueden verse en: Martínez Higuera 1986).

La última de las cuales es la Ley orgánica 1/1988, de 24 de marzo, de reforma del Código penal en materia de tráfico ilegal de drogas, con un importante incremento de las penas privativas de libertad con que se persiguen estos hechos. Esta norma agrava las penas cuando se faciliten drogas a menores de 18 años, disminuidos psíquicos, o se introduzcan o difundan en centros docentes, militares o penitenciarios. Y lo mismo ocurre cuando quien introduce las sustancias sean empleados de los centros mencionados; cuando se adulteren; cuando se faciliten a personas en

tratamiento de rehabilitación o cuando: "fuere autoridad, facultativo, funcionario público, trabajador social, docente o educador" (art. 344 bis a del Código penal), a quienes además se les impone la inhabilitación especial.

La reforma del Código establece también la confiscación de los bienes, efectos e instrumentos que hayan servido para la comisión de los delitos, y que para la determinación del importe de las multas se atenderá preferentemente al valor económico final que el producto hubiera podido obtener.

La reforma del Código penal significó una reorientación de la política ante las drogodependencias con matices más restrictivos de los imperantes desde la transición política. A ello se añadió, la creación por ley de 24 de marzo de 1988 del Fiscal Especial para la Prevención y Represión del tráfico ilegal de drogas, con competencias en todo el territorio nacional.

Junto a amplias competencias en los procesos, se le atribuye una de enorme importancia para la persecución del tráfico: "Investigar la situación económica y patrimonial, así como las operaciones financieras y mercantiles de toda clase de personas respecto de las que existan indicios de que realizan o participan en actos de tráfico ilegal de drogas o de que pertenecen o auxilian a organizaciones que se dedican a dicho tráfico, pudiendo requerir de las Administraciones Públicas, Entidades, Sociedades y particulares las informaciones que estime precisas" (art 3.d).

Pero como ya se ha señalado, la novedad más significativa del régimen democrático respecto las toxicomanías, ha sido su tratamiento por nuevas vías, frente al exclusivismo del tratamiento penal o sancionatorio anterior. Se está configurando una nueva política más amplia y diversificada.

La génesis directa ha de situarse en el debate sobre el estado de la Nación, a cuyo término el Parlamento aprobó, en su sesión de 27 de octubre de 1984, una moción dirigida a: "la elaboración de un plan de prevención contra la droga en que se contemple la reinserción social de los drogadictos". La propuesta acordada explicita ya su vocación de abordar el tema en su globalidad y atendiendo a la reinserción; huyendo por consiguiente de planteamientos meramente represivos. Casi simultáneamente el Senado aprobó la creación de una Comisión de Investigación para estudio del problema del consumo y tráfico de droga, cuyos resultados fueron debatidos en el pleno de noviembre de 1985.

Como resultado del acuerdo parlamentario, el Consejo de Ministros de 24 de julio de 1985, aprueba el Plan Nacional sobre las Drogas. El Plan aborda de manera global el uso de drogas en nuestro país, si bien las medidas recomendadas inciden, sobre todo, en las drogas ilegales y sus efectos. Las medidas incluidas se dirigen prioritariamente a conseguir los siguientes objetivos:

1. Reducción de la oferta y la demanda.
2. Disminución de la inseguridad ciudadana.
3. Oferta de una red pública de servicios de atención
4. Coordinación y cooperación de las Administraciones e instituciones sociales implicadas en el problema.

La prevención se orienta a la reducción de la oferta y a la reducción del consumo. Reconoce además que la mayor parte de las medidas preventivas sobre el consumo de drogas no son específicas, sino generales, mejorando las condiciones de vida y con la prevención de la marginalidad. Por ello las actividades prioritarias se centran en la educación para la salud en el medio escolar, la promoción del bienestar de la población juvenil y la participación de los agentes sociales ya que la prevención exige amplia corresponsabilidad ciudadana. En la reducción de la oferta se plantea distintas actuaciones policiales y penales.

Pero el Plan atiende a la asistencia y su objetivo es la abstinencia del consumo y la reinserción social. El Plan cuestiona la reinserción que es un dudoso objetivo, si por ella se entiende la vuelta a la situación anterior que, en muchos casos, ya era disocial. La asistencia la plantea con arreglo a tres premisas básicas:

1. Complementariedad entre servicios de salud y servicios sociales para la elaboración de programas terapéuticos.

2. Potenciación de redes generales de servicios asistenciales, frente a la creación de servicios paralelos especializados, salvo en casos específicos.

3. La promoción de fórmulas alternativas al internamiento, fomentando la asistencia en el ámbito familiar y comunitario.

El Plan sostiene que la asistencia debe estructurarse a través de los servicios comunitarios, tanto sociales como de salud, y utilizando la red existente:

Servicios Sociales Comunitarios y Servicios Básicos de Salud, con funciones de información, orientación y canalización hacia otros servicios sociales o sanitarios; son las instituciones de entrada al sistema.

Servicios de Salud Comunitaria, con programas específicos de tratamiento de la toxicomanía. Actuación sectorializada y polivalente, en la que se incluirá la desintoxicación: ambulatoria o en hospitales. Y

Comunidades Terapéuticas, utilizadas como recurso de tratamiento o de reinserción social por los servicios que actúan en ambos niveles.

El Plan añade un conjunto de actividades de soporte tanto en formación de personal, en información e investigación y medidas particulares para tres colectivos de población: Menores en reforma; Reclusos y Fuerzas Armadas. Su última parte se dedica a la coordinación interdepartamental e interautonómica y a la enumeración de medidas a realizar por las distintas Administraciones (Ministerio Sanidad y Consumo 1985).

Unos meses después de la aprobación del Plan, por Real Decreto de 11 septiembre 1985, se crea la Comisión Interministerial para la ejecución del Plan Nacional. Presidida por el Ministro de Sanidad y Consumo y con intervención de otros Ministros, establece la figura del Delegado del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas -adscrito al Ministerio de Sanidad y Consumo- quien actuará como Secretario del Grupo Ministerial. Al Delegado le corresponde:

1. Elaborar propuestas de programas y actuaciones para la lucha contra la droga.
2. Desarrollar las acciones y propuestas acordadas por la Comisión.
3. Coordinar la actuación de los órganos administrativos en este campo.
4. Coordinar la asignación de los recursos presupuestarios del Plan.

5. Realizar el estudio, evaluación y seguimiento de las actividades desarrolladas en el Plan.

6. Elaborar informes y mantener documentación.

La figura del Delegado del Gobierno, cuenta con equivalente en Andalucía. La Junta creó, por Decreto 72/1985, de 3 de abril, el Comisionado para la Droga, con funciones similares al anterior y con dependencia de la Consejería de Salud y Servicios Sociales. Simultáneamente se crean los Patronatos Provinciales para la Droga y los Centros Provinciales de Toxicómanos (Boja 20 mayo 1985).

Los Patronatos se constituyen en cada provincia de Andalucía, como instrumentos de coordinación -y para la movilización- de las instituciones y fuerzas sociales, para la actuación frente a la toxicomanía. En ellos se integran representantes de la Administración Autonómica y de las corporaciones locales -Diputaciones y Ayuntamientos- y a todos los agentes que puedan dar una respuesta al problema (representantes sindicales, asociaciones juveniles, asociaciones de ayuda mútua, asociaciones de familiares de exdrogadictos etc).

El cometido de los Patronatos se centra en la adaptación a cada provincia del Plan Antidroga para Andalucía, el estudio de la drogodependencia y la creación de Centros provinciales de Toxicomanías. Estos Centros tienen encomendadas las siguientes funciones:

1. Ejecutar los acuerdos de los Patronatos Provinciales del que dependan, que se refieran a planes de prevención, en base a coordinar su seguimiento y realizar su puesta en funcionamiento.

2. Servir como centro especializado de atención primaria de las toxicomanías.

3. Actuar como órgano de información ciudadana sobre toxicomanías.

4. Colaborar con las instituciones sanitarias para la rehabilitación de los toxicómanos.

Los Centros Provinciales se crean de acuerdo entre las Diputaciones y la Junta de Andalucía y se financian con fondos procedentes de las respectivas Administraciones y del Plan Nacional. En el supuesto de inexistencia de acuerdo para su creación o mantenimiento, el Comisionado para la Droga se ocupará de la gestión directa de los mismos.

La estructura operativa diseñada por el Plan Andaluz de la Droga, Comisionado para la Droga -diseñando, evaluando y actualizando el Plan-, Patronatos Provinciales -lugar de encuentro y coordinación de actuaciones-, y los Centros Provinciales -eje operativo del programa-, se completa con el diseño de los servicios para los toxicómanos. Estos servicios se establecen en el Plan con arreglo a los siguientes tres niveles:

1.- En él se enmarcan los servicios generales más próximos al ciudadano:

a). Servicios Sociales Comunitarios. Se trata del instrumento básico de información y orientación comunitaria, así como la potenciación de nuevos recursos asociativos, culturales, de voluntariado social, etc. encaminados a cooperar en el tratamiento y a favorecer la inserción del individuo en la sociedad con posterioridad al mismo.

b). Centros de Salud. Es la estructura física y funcional que permite el desarrollo de la atención primaria, integral y continuada.

2.- El segundo nivel corresponde a los centros y servicios de tratamiento especializado.

a). Centros Provinciales de Drogodependencias. Como hemos visto es el eje de proceso terapéutico en su ámbito provincial, actuando como centro especializado de referencia para la provincia. Coordinan los recursos existentes y la derivación a los mismos y a los servicios y programas especializados de los pacientes que consideren idóneos.

b). Equipos de Salud mental. Atienden por derivación desde los Centros Provinciales y los Centros de Salud, a los pacientes con problemas psicopatológicos asociados a la drogodependencia.

c). Unidades Hospitalarias de Desintoxicación. Dependientes del servicio de medicina interna de los Hospitales Generales, realizan tratamientos de desintoxicación en pacientes enviados desde Centros Provinciales, que no puedan ser tratados en ambulatorios o domiciliariamente.

3.- El tercer nivel corresponde a los centros, servicios y programas destinados a la rehabilitación y reinserción social de drogodependientes. Superada la fase de desintoxicación, es posible la continuidad del proceso terapéutico mediante la participación en programas específicos de rehabilitación y reinserción.

a). Centro Regional de Rehabilitación. Comienzan a implantarse y están previstos conciertos con comunidades terapéuticas privadas para disponer de plazas en las mismas con carácter gratuito. En estos centros un equipo multidisciplinar se ocupa de fomentar la adquisición de hábitos, conocimientos, y habilidades que favorezcan el proceso de integración social.

Por otro lado el proceso de inserción social se favorece con la realización de programas específicos sobre:

a). Red de Artesanos. Programa experimental de capacitación profesional mediante el aprendizaje directo de un oficio, con la colaboración de trabajadores autónomos o pequeños talleres. Durante el período de aprendizaje se recibe una beca y el artesano o trabajador una gratificación por su colaboración.

b). Pisos de reinserción. El objetivo del programa es facilitar la adaptación al medio, mediante la residencia temporal en un piso tutelado por personal técnico cualificado, dependiente del Centro Provincial.

c). Centros de Día. Destinados a quienes han superado la fase de desintoxicación, y dependientes también de los Centros Provinciales, desarrollan programas ocupacionales y de formación, destinados a desarrollar hábitos de conducta que faciliten la integración social.

Los programas de reinserción y rehabilitación de drogadictos no le limitan a los equipamientos mencionados (para un desarrollo más amplio puede verse Comas Arnau y otros 1987, con amplia bibliografía). La Junta en el Plan Andaluz establece como objetivo prioritario también la promoción del movimiento asociativo y la implicación activa de la comunidad en actuaciones de voluntariado social.

Hemos de mencionar, para concluir, la creciente preocupación por el fenómeno del SIDA. No ha dado lugar a la implantación de servicios específicos y se atienden dentro del sistema sanitario general. Guardan alguna relación con las toxicomanías, en cuanto a su transmisión, y quizá requieran en un futuro próximas medidas de atención particulares. Por el momento ya comienzan a articularse algunas medidas concretas. Así en el BOE 6 octubre 1987 se establecen normas para la adjudicación de subvenciones y

ayudas a Instituciones sin ánimo de lucro para financiar estudios en materia de prevención del SIDA.

También la Junta de Andalucía (BOJA 12 diciembre 1987) ha creado un Plan de prevención y control del SIDA, para reducir su propagación y mitigar sus consecuencias somáticas, psíquicas, sociales y económicas.

7.8.-SERVICIOS SOCIALES PARA RECLUSOS

El artículo 25.2 de la Constitución aborda la cuestión, que ha sido tan considerablemente debatida a lo largo de la historia, de la finalidad de la pena. Una cuestión que suscita reflexiones y polémicas y que la Constitución plantea en términos de reinserción cuando, en dicho art. se establece que: "Las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social y no podrán consistir en trabajos forzados. El condenado a pena de prisión que estuviera cumpliendo la misma, gozará de los derechos fundamentales de este capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria. En todo caso, tendrá derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios correspondientes de la Seguridad Social, así como al acceso a la cultura y al desarrollo integral de su personalidad".

Estas previsiones de la Constitución sientan los principios básicos del tratamiento de los reclusos. Y lo hace, orientando la privación de libertad hacia la reeducación y la reinserción social; bien lejos por consiguiente de la consideración de la pena como venganza o retribución que durante mucho tiempo ha predominado en las sociedades. El tratamiento dado a la cuestión por nuestra legislación es en definitiva el resultado de una dilatada evolución durante el siglo XIX y XX, en los cuales

la asistencia social a los penados ha llegado a ser una obligación propia de la Administración Pública y no mera caridad o beneficencia. Numerosas modalidades de auxilio a los reclusos existentes en el pasado en España, tenían esas características (Carmona Salgado 1984 pag. 163 y ss) y procedían de la acción privada y no la pública.

Pero al margen de los antecedentes existentes en nuestro país, tanto del ámbito público como privado, merece citarse el Centro de Estudios de Protección Ciudadana, regulado por orden de 15 de septiembre de 1980, dentro del Ministerio del Interior. Su fianlidad es la coordinación entre los organismos y los especialistas para la adopción de medidas preventivas así como la reincorporación a la sociedad de las personas afectadas, especialmente los jóvenes. Igualmente importante es la Comisión Interministerial para la prevención de la Delincuencia juvenil. Se trata de un órgano colegiado de estudio e investigación asignado al Ministerio de Interior. Junto a las funciones de coordinación administrativa y de estudio, le corresponde igualmente promover la creación de centros de rehabilitación y reinserción de menores y jóvenes, para lograr la efectiva integración social.

Pero lo importante es que la Constitución establece, pues, una filosofía humanitarista en el tratamiento del recluso al que protege, por ello, tratando de evitar al máximo las cargas adyacentes al hecho de estar internado en prisión. Y así reconoce a los reclusos el derecho al trabajo y a la Seguridad Social. Es más, protege a los reclusos hasta el punto que se trata del único sector

de la población que tiene un derecho protegido -el de la Seguridad Social- con mayores garantías que el resto de los ciudadanos.

El conjunto de la población tiene reconocido ese derecho en el artículo 35, dentro de la sección 2 del capítulo 2, que no puede ser alegado ante la jurisdicción ordinaria, salvo cuando así lo dispongan las leyes que lo desarrollen. Mientras que la garantía para los reclusos, al estar encuadrada en la sección 1 del capítulo 2 del Título 1, pueden ser alegados directamente ante los Tribunales ordinarios, según el art. 53 de la Constitución.

Por otra parte otra cuestión se suscita en el artículo 25.2 y es la naturaleza del derecho al trabajo que reconoce. Ha suscitado numerosas controversias doctrinales y, ya también, de tipo judicial (veanse por ejemplo las referencias jurisdiccionales en Ortubay 1987 y Bueno Arús 1988). El debate puede sustanciarse en estas dos posiciones: "La redacción ambigua del precepto abre la duda sobre si todo condenado a pena de prisión, por el hecho de serlo, tiene derecho a los beneficios correspondientes de la Seguridad Social, o, lo que parece mucho más lógico -escribe Alzaga 1978-, tal derecho sólo le corresponde si opta por llevar a cabo voluntariamente un trabajo remunerado en las instituciones penitenciarias adecuadas a tales quehaceres" (Alzaga 1978 pag. 245).

La principal concreción legal con posterioridad ha sido el art. 3.1 de la Ley 31/1984, de 2 de agosto, al determinar que tienen derecho al subsidio de desempleo del

nivel asistencial -al 75 % del salario mínimo interprofesional durante seis meses y hasta dieciocho- quienes, entre otros requisitos, hayan sido liberados por cumplimiento de condena o remisión de pena y no tengan derecho a prestación por desempleo.

Pero al margen de las peculiaridades de aplicación del precepto, lo que es incuestionable es que el art. 25.2, carece de precedentes en el derecho constitucional y denota claramente la voluntad decidida de rehabilitación y de reinserción que tiene la prisión en la Constitución.

Si la Constitución marca los principios inspiradores del tratamiento de los reclusos, su concreción se produce con la Ley General Penitenciaria de 1979. En ella se regulan los establecimientos y regímenes penitenciarios. Pero, junto a la organización de la cárcel, para ese objetivo de reinserción, se introduce una importante innovación: se establecen las Comisiones de Asistencia Social (art. 75).

Por Asistencia Social Penitenciaria podemos entender como aquella "actividad pública o privada, dirigida a resolver las necesidades materiales y morales de internos y liberados, así como de sus respectivas familias, y a intentar mantener relacionado al condenado con el mundo social en el que se desenvolvía antes de entrar en prisión. Su finalidad es reducir los efectos desocializadores que ocasiona la pérdida de libertad" (Carmona Salgado 1984 pag. 157-158).

La Comisión de Asistencia Social se crea como organismo dependiente de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias. Se configura además con gran amplitud, pues ha de prestar asistencia a los internos; a los liberados condicionales o definitivos y a los familiares de unos y otros.

El Real Decreto 1415/1983, de 30 de marzo, estructura a la Comisión en los siguientes órganos:

- a. Comisión Central de Asistencia Social
- b. Secretaría General
- c. Comisiones Provinciales o Locales de Asistencia.

A la Comisión Central le corresponde dirigir y fomentar las actividades de asistencia social penitenciaria; aprobar el programa general de actividades y señalar directrices de actuación a todos los órganos de la Comisión de Asistencia Social. Esta presidida por el Director General de Instituciones Penitenciarias, según el Real Decreto 1449/1985, de 1 de agosto, que modifica la estructura orgánica del Ministerio de Justicia. La integran Direcciones Generales de diversos Ministerios y representantes de otras entidades tales como Colegio de Abogados o el Presidente de la Federación de Asistentes Sociales.

Las Comisiones Provinciales o Locales de Asistencia Social cuentan con una voluntad de inserción en el medio que es manifiesta. Su composición es menos

funcionarial o burocrática y, en cambio, se aumenta la de sectores representativos de la localidad: representantes de organizaciones sindicales, empresariales, organismos privados de asistencia social. Estos representantes participan en las Comisiones con miembros de los organismos de acción social, de la comunidad autónoma y de la administración local.

Las Comisiones Provinciales o Locales -que se crean en las localidades que determine la Comisión Central- realizan el papel más importante y de relación directa con los reclusos y sus familiares. El Real Decreto le atribuye la ejecución de las directrices emanadas de la Comisión Central y, además de su regulación administrativa interna:

1. Atender las cuestiones planteadas por los internos y sus familias, ayudándoles moral y materialmente.

2. Procurar la reinserción de los liberados condicionales o definitivos, así como su colocación en centros de trabajo.

3. Acoger a los familiares de los liberados, prestándoles ayuda en lo posible y cuidando, especialmente, de la educación de sus hijos en instituciones escolares sin discriminación alguna.

4. Informar cuando los órganos judiciales o administrativos encargados de la vigilancia de los liberados condicionales lo soliciten, sobre el modo de vida

y la reinserción social de los mismos, así como respecto a las ofertas de trabajo y gestiones para encontrar empleo.

5. Dirigir sugerencias a la Comisión Central de Asistencia Social.

Con distintas medidas, la regulación de las Comisiones cuidan que se desvinculen a los integrantes del equipo de Asistencia Social, del resto de los funcionarios de prisión. Así la propia Ley Penitenciaria establece que el personal asistencial estará constituido por funcionarios que se dedicarán a esa tarea con exclusión de cualquier otra actividad que no sea asistencial. Además, el Real Decreto de 1983 precisa que la sede de las oficinas de las Comisiones provinciales o locales se encontrarán situadas fuera del recinto penitenciaria. Se trata con ello de resaltar el aspecto de asistencia y, al mismo tiempo, hacerla posible suprimiendo cualquier recelo o sospecha que existiera.

El trabajo de las Comisiones se realiza mediante los equipos de Asistencia Social Penitenciaria. Contarán, como mínimo, con un Asistente Social por cada 50 internados. Las funciones de los Asistentes Sociales penitenciarios serán:

1. La asistencia directa a los reclusos y familiares en el plano sociofamiliar en sus aspectos preventivos y rehabilitador, prestándoles ayuda y consejo.

2. Ejercer la actividad profesional propia de la asistencia social, con arreglo a los planes y programas de la Comisión Central de Asistencia Social, respetando los principios de del trabajo social y guardando el debido secreto profesional.

3. Participar, en su caso, en las sesiones de la Comisión Provincial o Local de Asistencia.

4. Informar a los organismos judiciales y a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias sobre aquellos asuntos de su competencia relativos a la asistencia social.

5. Realizar investigación social sobre el trabajo de asistencia social y su eficacia.

6. La proyección exterior de la asistencia social penitenciaria en coordinación con otros servicios sociales.

Los Equipos de Asistencia Social realizan una labor muy activa en la información y gestión de las prestaciones sociales disponibles para familias de internados y liberados condicionales. Conceden ayuda social de urgencia, asistencia sanitaria, ayudas promoción de empleo, ayudas urgentes a excarcelados, y ayudas para visitas de familiares (Ministerio de Trabajo 1987 pag. 253 y ss).

7.9.-SERVICIOS SOCIALES PARA EMIGRANTES

España es un país con gran tradición en los movimientos migratorios. Por razones económicas o por razones políticas, siempre ha sido frecuente la emigración. Sobre todo en las regiones más atrasadas, como Andalucía, Extremadura o Galicia.

Sin embargo, desde finales de la 2 guerra mundial, se producen dos importantes cambios en la emigración exterior. Por una parte, desciende, de forma muy acusada, la emigración hacia América, que había sido la tradicional en España. Y aumenta sin embargo -y aceleradamente en los años sesenta- la que tiene como destino los países europeos más desarrollados: Alemania, Francia, Holanda, Suiza, etc.

Por otra parte, cambia el carácter de la emigración. Antes se producía una emigración definitiva, para instalarse en los países de destino. Sin embargo, la emigración europea de los años sesenta tuvo, en la mayoría de los casos, un objetivo provisional o temporal.

El gran incremento de la emigración europea, la dureza de las condiciones de vida y otras muchas circunstancias han incrementado la preocupación pública por las condiciones de vida de los emigrantes (vease por ejemplo Cazorla Pérez 1989). Los países de destino y la Comunidad Europea han adoptado numerosas medidas destinadas a la mejora de la formación, condiciones de vida y

adaptación de los emigrantes en los respectivos países. La detención de la emigración hacia esos países por la crisis económica, ha modificado el tipo de riesgos a proteger, pero no modifica la precariedad de la situación del emigrante. La Organización Internacional del Trabajo ha promovido numerosas medidas en favor de la condición del emigrante.

En España, la Constitución de 1978, con su art.42, eleva a rango constitucional que la emigración no debe suponer menoscabo o limitación de los derechos que la Constitución reconoce a todos los trabajadores; y establece que: "El Estado velará especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero y orientará su política hacia su retorno".

Pero el reconocimiento básico del derecho a la emigración se encuentra en el art. 19, que establece la libertad de residencia y circulación de las personas. Y otros artículos importantes en esta materia son el 68.5: "El Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España". También el art. 149.1.2, que atribuye la competencia en materia de emigración al poder central. En un sentido más amplio, puede mencionarse el 40.1, cuando establece que los poderes públicos realizarán una política orientada al pleno empleo.

El marco normativo básico regulador de esta materia se encuentra en la Ley General de Emigración, de 21

de julio de 1971, con numerosas disposiciones complementarias posteriores. su título 3, se dedica a la Asistencia Social al Emigrante, donde junto a previsiones generales al respecto, precisaban la asistencia en materia de enseñanza y formación profesional; asistencia de carácter económico; asistencia en la contratación; asistencia en el exterior; centros y asociaciones de españoles en el extranjero; reagrupación familiar y asistencia a la familia; repatriación, etc. Se trata en suma de un compendio sistemático de medidas asistenciales en favor de los emigrantes.

El organo administrativo encargado de la puesta en práctica de estas previsiones era el Instituto Español de Emigración, que había sido creado por ley de 17 de julio de 1956 (aunque contaba con antecedentes más lejanos). La Ley General de Emigración, en su título 7, lo regula y lo configura como entidad gestora de la Seguridad Social, quedando convertido en organismo autónomo del Ministerio de Trabajo. Esta misma ley le encomienda la ejecución y puesta en práctica de la acción del Estado en materia de emigración.

El Real Decreto 530/1985 modificó la estructura orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y suprime al Instituto como organismo autónomo. En su lugar crea la Dirección General del I.E.E., que asume las funciones del Instituto. El Real Decreto de 8 de abril de 1985 define a la Dirección General como el centro directivo al que corresponden las funciones relativas a emigraciones, asistencia a los emigrantes, migraciones interiores e

inmigraciones, así como el trabajo de extranjeros en España. Integran esta Dirección General, las subdirecciones de Movimientos Migratorios y la de Promoción y Asistencia Social, que de manera más directa tiene la responsabilidad de la asistencia a los trabajadores emigrantes y a los retornados.

En Andalucía, dado precisamente la fuerte tradición emigrante, a esta cuestión se le prestó atención ya en el Estatuto de Autonomía. Aunque, como sabemos, la emigración es competencia estatal, el Estatuto en su art. 17.2 ordena a la Comunidad ejercer su cometido: "Para la superación de las condiciones económicas, sociales y culturales que determinan la emigración de los andaluces y mientras ésta subsista la asistencia a los emigrados para mantener su vinculación con Andalucía. En todo caso, se crearán las condiciones indispensables para hacer posible el retorno de los emigrantes y que éstos contribuyan con su trabajo al bienestar colectivo del pueblo andaluz".

El Estatuto, por tanto, contiene un mandato muy claro en tres grandes campos: el de la política global para evitar que se produzca la emigración; la asistencia y mantenimiento de lazos con los emigrantes y la elaboración de una política de retorno.

La actuación administrativa en este campo ha sido llevada a cabo por la Dirección General de Emigración, creada el 4 febrero de 1982, y la Comisión Interdepartamental de Emigración, creada el 10 de diciembre de 1982 y reestructurada el 5 de agosto de 1988, como

organo de coordinación administrativa de las actuaciones de la Junta en materia de emigración.

En el desarrollo de esta política en favor de los emigrantes andaluces, la Junta ha emprendido diversas actuaciones. Ha establecido Convenios e Cooperación cultural con otras autonomías, aprobó una Ley de Reconocimiento de las Comunidades Andaluces asentadas fuera del territorio andaluz -ley 7/1986, de 6 de mayo, en base a la cual se conceden subvenciones y ayudas económicas, se promueve el asociacionismo de los emigrantes andaluces, etc. Completa, por tanto, para los emigrantes de origen andaluz, los programas de actuación y ayudas generales establecidos por el poder central (veanse la gama de ayudas y protección disponibles en: Ministerio de Trabajo, 1988).

Hay que señalar para concluir que, en la actualidad, los aspectos de la emigración se están viendo modificados por tres cuestiones significativas. Por una parte, porque dada la situación de crisis, la emigración ha cambiado de nuevo. Ahora es fundamentalmente de retorno, dejando al margen la emigración de temporada que plantea problemas distintos y no la abordamos aquí. Es decir, se trata de emigrantes que regresan bien sea por haber finalizados sus contratos, o por despido. Para estos emigrantes la Administración central concede ayudas de retorno e instalación en España y la Junta ha facilitado ayudas para cooperativas.

Otra circunstancia que ha alterado la situación profundamente, ha sido la incorporación de España a la

Comunidad Europea. Esto abre un proceso que conducirá a la equiparación plena en derechos de los trabajadores españoles con los de otros países. Esto no eliminará, sin embargo, la necesidad de apoyos de los emigrantes y, además, tal vez sea necesario reforzar las medidas en favor de emigrantes de segunda generación.

Por último, hay que indicar que un fenómeno reciente obligará a reforzar las medidas en favor de otros colectivos. España se está convirtiendo en un país que cuenta ya con importante número de trabajadores inmigrantes procedentes de, sobre todo, norte de Africa y Portugal (vease por ejemplo Caritas 1987 y 1988). Será necesario, a corto plazo, proporcionar servicios y apoyos específicos a ese creciente colectivo.

CONCLUSIONES

1.- Los Servicios Sociales se están consolidando en España, como un sistema público. Son, no obstante, el resultado de una dilatada evolución histórica que ha estado sujeta a toda suerte de influencias. Factores históricos, políticos, económicos, religiosos, culturales, jurídicos -relacionados entre sí- han condicionado su trayectoria.

2.- Los primeros esbozos de alguna responsabilidad pública ante situaciones de necesidad, se producen en torno al siglo XVI. Pero en esta época -y durante varios siglos todavía-, la respuesta se realiza como atención al caso concreto y a la situación particular. A menudo la forma de realizarlo que se empleaba era la institucionalización -es decir, el ingreso de la persona en algún establecimiento al efecto-. Pero estas instituciones generaban aún mayor segregación y marginación de los individuos.

3.- El papel y la responsabilidad del Estado fue en aumento también como consecuencia de la desamortización. La falta de recursos de las fundaciones religiosas cuando, en el XIX, se incrementan las necesidades, obligan a la rápida sustitución de la beneficencia privada por la pública que, en ocasiones, quiere nutrirse de los restos de la privada.

4.- La cuestión social se encuentra en el substrato de la aparición de los servicios sociales. Provocó como respuesta, entre otros aspectos, el paulatino

intervencionismo estatal. Esa intervención adopta, en un primer momento durante el XIX, una modalidad limitadora de los excesos mediante leyes sociales protectoras. Pero, esa misma dinámica, generará demandas de medidas preventivas, equipamientos y servicios que pronto se estructurarán como servicios sociales.

5.-Si en otros países europeos esa evolución fue más rápida, el franquismo en España retrasó el proceso. Aunque introduce numerosas medidas concretas de acción social, lo realizó con mentalidad paternalista y con gran dispersión organizativa. De ahí que en los finales del siglo XX, España no cuente aún con un nivel de cobertura de los servicios sociales, semejante al disponible en otros países europeos.

6.-El retraso del sistema de servicios sociales en España en comparación a otros países, se ha reducido a partir de la Constitución de 1978 y las dinámicas jurídicas y políticas que ocasionó. Con la Constitución los servicios sociales se dirigen a todos los ciudadanos, siguiendo el principio de universalidad, aunque en la práctica no todos los grupos sociales necesitados cuentan con cobertura para sus necesidades. La falta de recursos económicos, el incremento de demandas debido a la crisis económica, la reciente implantación etc., origina que haya sectores sociales todavía desatendidos.

La tendencia actual se dirige a reforzar los servicios sociales comunitarios, como primer nivel de atención, y a la desinstitucionalización. De esta manera se logra mantener a la persona en su medio habitual, propiciándo así la integración.

7.-Tanto a nivel central como autonómico -en Andalucía, en particular-, se producen situaciones muy diferenciadas de acceso a los servicios sociales especializados. Existen, en el momento actual, colectivos bastante mejor protegidos -p.ej. tercera edad o toxicómanos-, que otros -como gitanos- con menores dotaciones y servicios disponibles.

8.-La iniciativa social ha desempeñado un papel relevante en la atención a las necesidades sociales. La legislación vigente apoya a las instituciones del voluntariado, ya que puede ser una vía para atenuar las situaciones de marginación propias de una situación de crisis económica.

9.-Desde la transición política, las distintas Administraciones -Central, Autonómica, Local- han realizado importantes esfuerzos en la consolidación de los servicios sociales. Pero resultan todavía insuficientes. Además dado el retraso del que se partía, gran parte de los recursos se orientan a la misma creación y puesta en marcha, tanto de las estructuras administrativas, como centros y

equipamientos. Por ello, pese a los esfuerzos que se realizan, puede dar la impresión de que los esfuerzos no llegan los verdaderos necesitados.

10.-La evolución jurídica y las practicas materiales se encaminan a la configuracion de los servicios sociales como un sector más del bienestar social. Unido al sector educativo, al de empleo, salud, seguridad social etc., se han convertido en elementos básicos para la calidad de vida.

B I B L I O G R A F I A

Alberti López L.:

- "La asistencia sanitaria en el conjunto de la previsión social española" en Varios autores: "De la Beneficencia al Bienestar Social. Cuatro siglos de acción social" ed. Siglo XXI, Madrid 1986 pag. 297-338.

Aleman Bracho, C:

- "La Planificación en las Leyes de Servicios Sociales" Revista Facultad de Derecho, Granada 1989, en prensa.

Alonso Olea, M.

- "la Revolución Industrial y la emergencia del derecho del trabajo" Revista de Trabajo (Madrid) n 32, 1970 pag. 5-53.

- "La Seguridad Social" en Varios autores: "El Estado y la Política" ed. Moneda y Crédito, Madrid 1974 pag. 939-1001.

- "Instituciones de Seguridad Social" ed. Civitas, Madrid 1982, 432 págs.

Alvarez Gutierrez, L.:

- "La creación de la Comisión de Reformas Sociales: Su contexto internacional y el eco exterior de la misma" en Varios autores: "El Reformismo Social en España: la Comisión de Reformas Sociales", Córdoba 1987 pag. 35-47.

Alvarez Junco, J

- "La ideología política del anarquismo español, 1868-1910" ed Siglo XXI, Madrid 1976.

- "La Comisión de Reformas Sociales: Intentos y realizaciones" en Varios autores: "De la Beneficencia al Bienestar Social. Cuatro siglos de acción social" ed. Siglo XXI, Madrid 1986 pag. 147-155

Alvarez Uría, F.:

- "Los visitantes del pobre. Caridad, economía social y asistencia en la España del siglo XIX" en Varios autores: "De la Beneficencia al Bienestar Social. Cuatro siglos de acción social" ed. Siglo XXI, Madrid 1986 pag. 117-146.

Alzaga, O.:

- "La Constitución Española de 1978. Comentario sistemático" ed. del Foro, Madrid 1978, 1003 págs.

Amurrio Iñigo, R.:

- "Comisión de Cooperación Interautonómica de Acción Social" Cuadernos de Acción Social (Madrid) n 16, 1989 pag. 8-35.

Ander-Egg, E.:

- "Apuntes para una Historia del Trabajo Social" ed. Humanitas Buenos Aires, 1985, 523 págs.

Anónimo:

- "Auxilio Social, desde el punto de vista religioso y moral" ed. FET y de las JONS, Madrid 1940, 121 págs.

Anónimo:

- "Origen y finalidad que se proponen las Escuelas de Servicio Social" en Varicos: "Caridad, Beneficencia y Asistencia Social" 19 Semana Social, Madrid 1960 pag. 495-505.

Arenal, Concepción

- "La Beneficencia, la Filantropía y la Caridad" vol. 2 de "Obras Completas" Librería Victoriano Suarez, Madrid 1894, 241 págs.

Artola, M.:

- "La Burguesía Revolucionaria. 1808-1869" ed. Alianza Universidad, Madrid 1973, 434 págs.

Aubrun, Ch.:

- "La miseria en España en los siglos XVI y XVII y la novela picaresca" en Varios autores: "Literatura y Sociedad. Problemas de metodología en Sociología de la Literatura" ed. Martínez Roca, Barcelona 1969 pag 143-159.

Aznar López, M.:

- "Normativa constitucional y estatutaria sobre los servicios asistenciales y sociales: reflexiones en torno a un modelo inédito" en Varios autores: "Los servicios asistenciales y sociales en el Estado de las Autonomías" ed. Marsiega, Madrid 1983 pag 31-61

- "El sistema de servicios sociales de la Comunidad Autónoma de Madrid" Cuadernos de Acción Social (Madrid) n 20, 1985 pag. 83-89.

- "Los servicios sociales en la Ley de Bases de Régimen Local" en Varios autores: "Aplicación de las leyes de servicios sociales" ed. Acebo, Madrid 1987 pag. 43-61.

Aznar López, M. y Casado, D.:

- "Perspectivas de la Seguridad Social Española" ed. Acebo, Madrid 1988, 154 págs.

Aznar López, M. y Osuna Novel, C.:

- "Antecedentes del Servicio Social de Minusválidos" en Varios autores: "10 Años del Servicio Social de Minusválidos, 1972-1982" ed. Inserso, Madrid 1983 pag. 13-31.

Balaguer Callejon, F.:

- "Las competencias de la Comunidad Autonoma Andaluza en la Constitución y en el Estatuto" ed. ed. Junta de Andalucía, Sevilla, 1986, 221 págs.

Barreno Vara, G.:

- "Un economista en las Fundaciones benéfico asistenciales" Cuadernos de Acción Social, Madrid n 4, 1987 pag. 64-68.

Bataillon, M.:

- "Juan Luis Vives, reformador de la beneficencia" en el volumen "Erasmus y el erasmismo", Barcelona 1977 pág. 179-203.

Bernaldo de Quiros, C.:

- "El Instituto de Reformas Sociales" Revista de Trabajo, Madrid n 25, 1969 pág. 153-159.

Beveridge, Lord

- "Seguro Social y Servicios Afines" (ed. original de 1942), Informe de Lord Beveridge, ed. Ministerio Trabajo y Seguridad Social, Madrid 1989, 538 págs.

Benito Ruiz, L.:

- "Comentario a la legislación en materia de Servicios Sociales de las Comunidades Autónomas" Cuadernos de Acción Social (Madrid) n 0, 1986 pag. 73-81.

Borrajo Dacruz, E.:

- "Distribución de competencias entre el poder central y los poderes territoriales en materia de Sanidad y Seguridad Social" Revista de Derecho Público, n 80-81, 1980.

- "De la previsión social a la protección en España: Bases histórico-institucionales hasta la Constitución" Economía y Sociología del Trabajo, n 3, 1989 pág. 12-37.

Bottomore, T.B.

- "Introducción a la Sociología" Península, Barcelona, 1968.

Brenan, G.:

- "El Laberinto Español. Antecedentes sociales y políticos de la guerra civil" ed. Ruedo Ibérico, París 1962.

Brun, F.:

- "Hacia una interpretación sociológica de la novela picaresca" en Varios autores: "Literatura y Sociedad. Problemas de metodología en Sociología de la Literatura" ed. Martinez Roca, Barcelona 1969 pag. 132-143.

Bueno Arús, F.:

- "De nuevo sobre el derecho de los reclusos a un trabajo remunerado" Poder Judicial, Madrid, n 12, 1988 pag. 111-121.

Cabeza y Sánchez Albornoz, S.:

- "La Comisión de Reformas Sociales: legislación sobre trabajo de las mujeres y los niños" en Varios autores: "El Reformismo Social en España: la Comisión de Reformas Sociales" Córdoba, 1987 pág. 353-367.

Cabra de Luna, M.A.:

- "El sistema de los servicios sociales en el Estado español" Cuadernos de Acción Social (Madrid) n 20, 1985 pág. 7-35.

- "Desarrollo legislativo y condicionamientos derivados del marco jurídico" en Varios autores: "Los Servicios Sociales en la Administración Local" ed. Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid 1987 pag. 71-109.

- "El protectorado sobre las Fundaciones benéfico asistenciales" Cuadernos de Acción Social, Madrid n 4, 1987 pag. 8-15.

Cabra de Luna, M.A. y otros:

- "Marco jurídico internacional y estatal del bienestar social en España" Cuadernos de Acción Social, Madrid, n 1, 1986 pag. 56- 74.

Calvo Buezas, T.:

- "Servicios sociales y minorías étnicas" en Varios autores: "De la Beneficencia al Bienestar Social. Cuatro siglos de acción social" ed. Siglo XXI, Madrid 1986 pag. 387-414.

Callahan, W.J.:

- "Caridad, sociedad y economía en el siglo XVIII" Moneda y Crédito, Madrid n 146, 1978 pag. 65-78.

Canales Aliende, J.M.

- "Las fuentes documentales para el estudio del nacimiento y desarrollo de la Administración social en España" Revista de Seguridad Social, n 22, 1984 pag. 253-266.

Cantero Cuadrado, P.:

- "Doce años de asistencia social en España. Labor del Estado Español 1936-1948" ed. Oficina Informativa Española, Madrid 1948, 111 págs.

Carasa Soto, P.:

- "Pauperismo y Revolución Burguesa. Burgos 1750-1900" ed. Universidad de Valladolid, 1987

Caritas Española:

- "Guía de Recursos Comunitarios en el Mundo Rural" ed. Popular, Madrid 1987, 333 págs.

- "Los inmigrantes en España" Documentación Social, n 66, enero-marzo 1987 b, 375 págs.

- "Situación en España de los inmigrantes procedentes de países de mayoría islámica" Cuadernos de Formación 1988, 89 págs.

Carmona García, J.I.:

- "La Asistencia Social en la España de los Austrias" en Varios autores: "De la Beneficencia al Bienestar Social. Cuatro siglos de acción social" ed. Siglo XXI, Madrid 1985 pag. 69-89.

Carmona Salgado, C.:

- "La Asistencia Social Penitenciaria: aspectos legales y político criminales" Revista Facultad Derecho de la Universidad de Granada, n 5, 1984 pag. 157-183.

Carr, R.:

- "España 1808-1939" ed. Ariel, Barcelona 1970.

Casado, D.:

- "Los servicios sociales en el sector del bienestar social" Documentación Social (Madrid) n 36, 1979 pag. 15-33.

- "Notas sobre bienestar social y servicios sociales" Documentación Social (Madrid) n 53, 1983 pág. 47-63.

- "Criterios para la descentralización territorial de los servicios asistenciales y sociales" en Varios autores: "Los servicios asistenciales y sociales en el Estado de las autonomías" ed. Marsiega, Madrid 1983 pag. 17-30.

- "Organización y Programas del Servicio Social de Minusválidos" en Varios autores: "10 Años del Servicio Social de Minusválidos 1972-1982" ed. Inersso, Madrid 1983 b, pag. 125-143.

- "Pistas bibliográficas para el estudio de la pobreza en España" Cuadernos Inas, Madrid n 14, 1984 pag. 60-71.

- "Los servicios sociales en el estado de las autonomías. Cuestiones de aplicación" en Varios autores: "Aplicación de las leyes de servicios sociales" ed. Acebo, Madrid 1987 pag. 15-29.

Casado, D. y Guillen, E.:

- "Introducción a los Servicios Sociales", en colaboración con Encarna Guillen, ed. Acebo, Madrid 1987, 227 págs.

Casado, D. y Zabarte, M.:

- "Memoria sobre el Real Patronato de Educación y Atención a Deficientes" Boletín Real Patronato de Educación y Atención a Deficientes, Madrid, n 1, 1985 pag. 9-27.

Casares, F.:

- "Estudio comparado de las leyes autonómicas de servicios sociales" en Varios autores: "Aplicación de las leyes de servicios sociales" ed. Acebo, Madrid 1987 pag. 29-43.

Castellano Castellano, J.L.

- "Estudio Preliminar" a la obra de B. Ward: "Proyecto Económico" (1779) ed. Instituto Estudios Fiscales, Madrid 1982.

- "Luces y Reformismo. Las Sociedades Económicas de Amigos del País del Reino de Granada en el siglo XVIII" ed. Diputación Provincial de Granada 1984, 425 págs.

Cavillac, M.:

- "Cristobal Pérez de Herrera, médico, político y poeta 1556- 1620", introducción a C. Pérez de Herrera: "Amparo de Pobres" (1598), ed. Espasa Calpe, Madrid 1975 pág. IX-L.

- "La problemática de los pobres en el siglo XVI" estudio preliminar a C. Pérez de Herrera: "Amparo de pobres" ed. Espasa Calpe, Madrid 1975 pag. L-CXCVII.

- "La Reforma de la Beneficencia en la España del siglo XVI: la obra de Miguel Giginta" Estudios de Historia Social (Madrid) n 10-11, 1979 pag. 7-59.

- "Para una relectura del Guzmán de Alfarache y de su entorno sociopolítico" en Varios autores: "Homenaje a J.A.Maravall " ed. CIS, vol. 1, Madrid 1985 pag. 397-413.

Cazorla Pérez, J.:

- "Minorías marginadas en España: el caso de los gitanos" Revista Española Opinión Pública, Madrid, n 45, 1976 pag. 23-36.

- "Retorno al Sur" ed. Siglo XXI, Madrid 1989, 278 págs.

Cazorla, J. y otros:

- "Derechos, Instituciones y Poderes en la Constitución de 1978" Granada, 1983, 404 págs.

Cerdeira Gutierrez, I.:

- "Los Servicios Sociales del franquismo a la Constitución" Cuadernos de Trabajo Social, n 0, 1987 pag. 134-159.

- "El Discurso del Bienestar", con la colaboración de E. Roldan García, ed. Comunidad de Madrid 1989, 183 págs.

Cervera Vera, L.:

- "Francisco de Eiximenis y su sociedad urbana ideal" ed. Swan, Madrid 1989, 198 págs.

Comas Arnau, D. y otros:

- "Reinserción Social y Drogodependencias" Asociación para el Estudio y Promoción del Bienestar Social, Madrid 1987, 434 págs.

Comisión de Reformas Sociales

- "Comisión de Reformas Sociales. Información oral y escrita 1889-1893" Edición facsímil con un estudio de S. Castillo, ed.

Ministerio de Trabajo, Madrid 5 vols. 1985.

Consejo de Europa:

- "Voluntariado Social: Recomendación del Consejo de Europa" Cuadernos de Acción Social, n 0, 1986 pa. 31-42.

Cruz Roja Española:

- "Guía para el Trabajo Voluntario de Acción Social en España" actualizada periódicamente, Madrid 1985

Cuadernos de Debate:

- "Alternativas para los jubilados" ed. Siglo XXI, Madrid 1989, 33 págs.

Díaz. J.A.:

- "Oportunidades de integración para los colectivos potencialmente discriminados" ed. Siglo XXI, Madrid 1988, 22 pags.

Diego García, E. de:

- "La opinión pública en la prensa diaria ante la Comisión de Reformas Sociales 1884-1885", en Varios autores: "El Reformismo Social en España: la Comisión de Reformas Sociales" Córdoba 1987 pag. 47-58.

Diez de Velasco, M.

- "Instituciones de Derecho Internacional Público. Organizaciones Internacionales" 2 ed. Tecnos, Madrid 1978.

Echarren, R.:

- "Cáritas ¿qué es?" ed Euramérica, Madrid 2 ed. 1967, 361 págs.

Elorza, A. e Iglesias, M.C.:

- "Burgueses y Proletarios. Clase obrera y Reforma social en la Restauración" ed. Laia, Barcelona 1973

Farré, L.:

- "Ricos y Pobres en la Edad Media. Ambiente religioso y socio-económico" Revista de Occidente (Madrid) n 17, 1977 pag. 32-40.

Felez Lubelza, C.:

- "El Hospital Real de Granada. Los comienzos de la arquitectura pública" ed. Universidad de Granada 1979, 294 págs.

Fraile, G.:

- "Soto, Domingo de" Diccionario Historia Eclesiástica de España, ed. CSIC, Madrid 1975, vol. 4, pag. 2507.

Friedlander, W.A.:

- "Dinámica del Trabajo Social", ed. Pax, México, 7 ed. 1989, 604 págs.

Gallego, J. A.:

- "Pensamiento y acción social de la Iglesia en España" ed. Espasa, Madrid 1984, 350 págs.

Garces Sanagustín, A.:

- "La Acción Social. Delimitación conceptual y régimen jurídico" ed. Diputación General de Aragón, 1988, 219 págs.

García de Blas, L.:

- "El estado de la descentralización de los servicios asistenciales y sociales en España" en Varios autores: "Los servicios asistenciales y sociales en el Estado de las Autonomías" ed. Marsiega, Madrid 1983 pag. 121-127.

García Cotarelo, R.

- "Del Estado del Bienestar al Estado del Malestar" ed. Centro Estudios Constitucionales, Madrid 1986, 218 págs.

García Guerra, D.:

- "La asistencia hospitalaria en la España moderna: el Hospital Real de Santiago" Estudios de Historia Social, n 7, 1978 pag. 289-331.

García Herrero, G.:

- "Centros de Servicios Sociales. Conceptualización y desarrollo operativo" ed. Siglo XXI, Madrid 1988, 404 págs.

García Ninet, J.I.

- "Elementos para el estudio de la evolución histórica de del derecho español de trabajo: Regulación de la jornada de trabajo desde 1855 a 1931" Revista de Trabajo (Madrid) n 51, 1975 pag. 70-94; y n 52 1975 pag. 9-44.

García Viso, M. y Iñiguez del Val, M.:

- "Creación del Servicio Social de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos 1972-73" en Varios autores: "10 Años del Servicio Social de Minusválidos 1972-1982" ed. Inersio Madrid 1983 pag. 31-51.

Garrido Falla, F.:

- "La beneficencia de las entidades públicas y su conexión con la privada y con las nuevas formas de seguridad social" en Varios autores: "Problemas Políticos de la Vida Local" ed. Instituto Estudios Políticos, Madrid 1962 pag. 198-223.

- "La beneficencia general y la particular. Situación y perspectivas" en Varios autores: "Problemas fundamentales de beneficencia y asistencia social" ed. Ministerio de Gobernación, Madrid 1967 pag. 13-33.

Garrido Falla, F. y otros:

- "La Provincia" IX Congreso Italo Español de Profesores de Derecho Administrativo, Granada, 1985, 505 págs.

Gestel, C. van:

- "La Doctrina Social de la Iglesia" ed. Herder, Barcelona 1959, 435 págs.

Giner, S.

- "Historia del Pensamiento Social" ed. Ariel, Barcelona 1967.

Gmeiner, H.:

- "Las Aldeas Infantiles SOS" Publicaciones de las Aldeas Infantiles, 1980, 87 págs.

Gómez Arboleya, E.:

- "Historia de la Estructura y del Pensamiento Social" ed. Instituto Estudios Políticos, Madrid 1957, 601 págs.

González Calbet, M.T.

- "La Destrucción del Sistema Político de la Restauración: El Golpe de septiembre de 1923" en Varios autores: "La Crisis de la Restauración. España entre la 1 Guerra mundial y la 2 República" ed. Siglo XXI, Madrid 1986 pag. 101-121.

- "La Dictadura de Primo de Rivera. El Directorio militar" Fundación Ortega y Gasset, ed. El Arquero Madrid 1987, 220 pags.

Gual Frau, J.:

- "Bases para la organización de los servicios sociales en la Administración local" en Varios autores: "Los Servicios Sociales en la Administración Local" ed. Federación Española Municipios y Provincias, Madrid 1987 pag. 9-21.

Guerrero Salom, E.:

- "La Institución (Libre de Enseñanza), el sistema educativo y la educación de las clases obreras a finales de siglo" Revista de Educación (Madrid) n 243, 1976 pag. 64-82.

Gutierrez Alamillo, F.:

- "Fuentes para el estudio de la Seguridad Social", Madrid 1975.

Guy, A.:

- "Democracia y Socialismo en Vives y Luis de León" en Varios autores: "Homenaje a J.A. Maravall" ed. CIS, vol. 2, Madrid 1985 pag. 265-277.

Heras Pinilla, P. de las:

- "Los servicios sociales en España. Situación actual" en Varios autores: "Sociología y Planificación de los Servicios Sociales" ed. Colegio Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología, Madrid 1985 pag. 21-27.

Heras, P. de las y Cortajarena, E.:

- "Introducción al Bienestar Social" ed. Federación Española Asociaciones de Asistentes Sociales, Madrid 1984, 287 págs.

Hernández Iglesias, F.:

- "La Beneficencia en España" Imprenta Minuesa, Madrid 1879, 279 págs. Edición más amplia en dos vols., Madrid 1876.

Herr, R.:

- "España y la Revolución del siglo XVIII" ed. Aguilar, Madrid 1971, 415 págs.

Hervas Burgos, S.:

- "La problemática gitana y su tratamiento por los poderes públicos" Cuadernos de Acción Social, Madrid, n 8, 1982 pag. 19- 32.

Iglesias, M.C. y Elorza, A.:

- "La fundación de la Comisión de Reformas Sociales"
Revista de Trabajo, Madrid n 25, 1969 pag. 75-105.

Iglesias de Ussel, J.:

- "Infancia y Sociedad en España" ed. Hesperia, Jaén
1983, 260 págs.

- "La mujer en el medio rural andaluz" El Campo, Madrid,
n 107, enero-marzo 1988 pag. 59-63.

Iglesias de Ussel, J. y Capel, R.M.:

- "Mujer española y sociedad" ed. Instituto de la Mujer,
Madrid 1984, 391 págs.

Insero:

- "Análisis de la Guía de Centros para la Tercera Edad"
ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid 1987,
317 págs.

- "Accesibilidad para personas con movilidad reducida.
Marco normativo" ed. Ministerio Trabajo y Seguridad Social,
Madrid 38, 275 págs.

- "Prestaciones y servicios para personas con minusvalía
en los países de la CEE" ed. Ministerio de Asuntos
Sociales, Madrid 1989, 372 págs.

Jiménez Salas, M.:

- "Historia de la Asistencia Social en España en la Edad Moderna" ed. C.S.I.C., Madrid 1958, 371 págs.

- "La Beneficencia Eclesiástica" en "Diccionario de Historia Eclesiástica de España" ed. CSIC, vol 1, Madrid 1972 pág. 213- 238.

Jiménez Delgado, J.:

- "Juan Luis Vives" Diccionario de Historia Eclesiástica de España, ed. CSIC, Madrid vol 4, 1975 pag. 2779-2780.

Jutglar, A.:

- "Ideologías y clases en la España contemporánea 1808-1874" ed Edicusa, Madrid vol. 1 1968 y vol. 2 1969.

Krause, M.:

- "La Beneficencia madrileña en los primeros años del siglo XX" en Varios autores: "De la Beneficencia al Bienestar Social. Cuatro siglos de Acción Social" ed. Siglo XXI, Madrid 1986 pag. 267-281.

Linares, E.:

- "La evolución de la asistencia social desde una institución privada (Cáritas)" en Varios autores: "Ce la Beneficencia al Bienestar Social. Cuatro siglos de acción social" ed. Siglo XXI, Madrid 1985 pág. 339-371.

Linz, J.J.:

- "Una teoría del régimen autoritario: El caso de España" en Fraga (ed): "La España de los años setenta. El Estado y la Política" ed. Moneda y Crédito, Madrid 1974 pag. 1467-1531.

López Alonso, C.:

- "La Pobreza en la España medieval. Estudio Histórico-Social" ed. Ministerio Trabajo y Seguridad Social, Madrid 1986, 735 págs.

López Cano, J.:

- "La obra nacional de Auxilio Social: evolución, situación y perspectivas" en Varios autores: "Problemas fundamentales de Beneficencia y Asistencia Social" ed. Ministerio de Gobernación, Madrid 1967 pag. 91-115.

López Guerra, L.:

- "Las dimensiones del Estado social de derecho" Sistema (Madrid) n 38-39, oct. 1980, pag. 171-191.

López Pena, I.:

- "Los orígenes del intervencionismo laboral en España: el Instituto de Reformas Sociales" Revista de Trabajo (Madrid) n 25, 1969 pag. 8-44.

López Piñero, J.M.:

- "Medicina, Historia, Sociedad" ed. Ariel, Barcelona 3 ed. 1973.

Lorenzo García, R. de:

- "Los Servicios Sociales en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía" en Varios autores: "Cambio Social y Servicios Sociales" Cuadernos de Política Sectorial ed. PSOE, Madrid 1981 pag. 325-337.

Maravall, J.A.:

- "Estado Moderno y Mentalidad Social. Siglos XV a XVII" ed. Revista de Occidente, vol. 2, Madrid 1972, 619 págs.

- "De la misericordia a la justicia social en la economía del trabajo: la obra de Fray Juan de Robles" Moneda y Crédito (Madrid) n 143, 1979 pag. 57-89.

- "Franciscanismo, Burguesía y Mentalidad Precapitalista: la obra de Eiximenis" en su vol.: "Estudios de Historia del Pensamiento Español", vol 1, 3 ed., ed. Cultura Hispánica, Madrid 1983 pág. 363-385.

- "La crisis económica de los siglos XVII, interpretada por los escritores de la época" en su vol.: "Estudios de Historia del Pensamiento Español" vol. 3, ed. Cultura Hispánica, Madrid 1984 pag. 151-197.

March Civera, B.:

- "Transferencias de competencias de a las Autonomías en materia de Fundaciones: la experiencia valenciana" Cuadernos de Acción Social, Madrid n 4, 1987 pag. 29-38.

Martín Martín, V.:

- "El Socorro a los Pobres. Los opúsculos de Vives y Soto" Información Comercial Española, n 656, 1988 pag. 7-21.

Martín Mateo, R.:

- "Guía de Actividades Públicas Asistenciales. La asistencia social como servicio público" ed. Secretaría General Técnica, Ministerio de Gobernación, Madrid 1967, 387 págs.

- "Sobre el concepto de Asistencia Social" en Varios autores: "Problemas fundamentales de beneficencia y asistencia social" ed. Ministerio de Gobernación, Madrid 1967 b, pag. 53-89.

Martin Rodriguez, M.:

- "Pensamiento económico español sobre la población. De Soto a Matanegui" ed. Pirámide, Madrid 1984, 309 págs.

Martin Valverde, A.:

- "La Formación del Derecho del Trabajo en España" en Varios autores: "La Legislación Social en la Historia de España. De la Revolución liberal a 1936" ed. Congreso de los Diputados, Madrid 1987 pag. 11-114.

Martinez Alcubilla, M.:

- "Diccionario de la Administración Pública" 6 ed. vol. 2, Madrid 1925.

Martinez Higuera, A.J.:

- "Legislación sobre las Drogas" ed. Tecnos, Madrid 1986, 945 págs.

Martinez Kleiser, L.:

- "Refranero Ideológico Español" Madrid, 1953.

Marvaud, A.:

- "La Question Sociale en Espagne" ed. Alcan, Paris 1910; reedición por Ministerio de Trabajo, Madrid 1975.

Maurice, J.

•
- "A proposito del trienio bolchevique " en Varios autores: "La crisis de la Restauración: España entre la 1 guerra mundial y la 2 República" ed. Siglo XXI, Madrid 1986 pág. 337-351.

Maza Zorrilla, E.:

- "Pobreza y Asistencia Social en España, siglos XVI al XX. Aproximación histórica" ed. Universidad de Valladolid, 1987, 265 págs.

Mazuecos Sánchez, A.:

- "La política social socialista durante el primer bienio republicano: trabajo, previsión y sanidad" Estudios de Historia Social (Madrid) n 14, 1980

Medina, E.:

- "Estado del Bienestar" en Varios autores: "Terminología Científico-Social. Aproximación crítica" ed. Anthropos, Barcelona 1988 pag. 374-381.

Ministerio de Sanidad y Consumo:

- "Plan Nacional sobre Drogas" Madrid 1985, 75 págs.

Ministerio de Trabajo:

- "Guia de los Recursos Sociales" Madrid 1987, 415 págs.

- "Programas de actuación en favor de los emigrantes. 1988", Madrid 1988, 72 págs.

Mishra, R.:

- "El Estado de Bienestar despues de la crisis: los años ochenta y más alla" en Varios autores: "Crisis y futuro del Estado de Bienestar" ed. Alianza Universidad, 1989 pag. 55-81.

Moix Martinez, M.:

- "El Bienestar social ¿mito o realidad?" ed. Almena, Madrid 1980, 341 págs.

Moragas Moragas, R.:

- "Transferencias de Servicios Sanitarios y Sociales: actitudes, innovaciones y peligros" Documentación Administrativa n 195, julio septiembre 1982.

Montalvo Correa, J.

- "Fundamentos de Derecho de Trabajo" ed. Cívitas, Madrid 1975

Montoya Melgar, A.:

- "Ideología y lenguaje en las primeras leyes laborales de España" ed. Cívitas, Madrid 1975.

- "La seguridad social: notas para una aproximación histórica" Revista de Trabajo, n 54-55, 1976 pag. 17-36.

Montraveta, M.I. y Vilá, A.:

- "Legislación autonómica de servicios sociales. Análisis comparativo de las leyes de servicios sociales autonómicas" Revista de Servicios Sociales y Política Social, n 5, 1986 pag. 6-21.

Morales Moreno, J.:

- "El derecho de fundación y la Constitución española" Cuadernos de Acción Social, Madrid 1987 pag. 38-57.

Moreno Muñoz, R.:

- "Las Familias Monoparentales Artificiales" en Varios autores: "Las Familias Monoparentales" ed. Ministerio Asuntos Sociales, Madrid 1988 pag. 57-67.

Muñoz Machado, S. (ed):

- "Comentario al Estatuto de Autonomía de Andalucía" ed. Instituto Estudios Administración Local, Madrid 1987.

Oliva Morales, J. y Sánchez Ayuso, M.:

- "La política de servicios sociales: situación actual en España. Alternativa socialista" en Varios autores: "Cambio social y servicios sociales" Cuadernos de Política sectorial, ed. PSOE, Madrid 1981 pag. 27-47.

Ordinas, T. y Thiebaut, M.P.:

- "Los Servicios Sociales Comunitarios" ed. Siglo XXI, Madrid 1987, 110 págs.

Organización Mundial de la Salud:

- "Clasificación Internacional de Deficiencias, discapacidades y Minusvalías. Manual de clasificación de las consecuencias de la enfermedad" ed. Inerso, Madrid 1983, 281 págs.

Organización Naciones Unidas:

- "Consulta internacional sobre los Servicios Sociales en España" Boletín de Estudios y Documentación de Servicios Sociales n 17, 1984 pag. 31-39.

Ortubay, M.:

- "El trabajo remunerado como un derecho fundamental de los penados" Poder Judicial, Madrid, n 7, 1987 pag. 155-171.

Palacio, J.I.

- "Crisis política y crisis institucional: la experiencia del Instituto de Reformas Sociales en el período 1914-1924" en Varios autores: "La crisis de la Restauración. España entre la primera guerra mundial y la 2 República" ed. Siglo XXI, Madrid 1986 pag. 271-291.

Palacio Atard, V.:

- "Canalejas y el Proyecto de Instituto de Trabajo en 1902" en Varios autores: "El Reformismo Social en España: la Comisión de Reformas Sociales" Córdoba, 1987, 261-275.

Pascual i Esteve, J.M. y Red Vega, N.:

- "Problemática actual de los servicios sociales en la Administración Local" en Varios autores: "Los Servicios Sociales en la Administración Local" ed. Federación Española Municipios y Provincias, Madrid 1987 pag. 21-65.

Peace, S.M.:

- "Vida compartida: Una alternativa viable para la tercera edad" ed. Inserso, Madrid 1987, 201 págs.

Peña Rosino, P. y Beloqui Urmeneta, L.:

- "Los Servicios Sociales y su configuración en el Estado de las Autonomías" Revista de la Seguridad Social, n 19, 1983 pag. 116-142.

Pellicani, L.:

- "Estado de Bienestar" en Varios autores: "Diccionario de la Política" ed. Siglo XXI, Madrid 1982 pág. 609-614.

Perdomo Cejudo, J.G.:

- "Asistencia Social y Beneficencia: evolución, situación actual y perspectivas" en Varios autores: "De la Beneficencia al bienestar social. Cuatro siglos de acción social" ed. Siglo XXI, Madrid 1985 pág. 281-297.

Pereda Mateos, A. de:

- "La Asistencia Social y los Servicios Sociales en la Constitución Española" en Varios autores: "Jornadas sobre Derecho de Trabajo y Constitución" ed. Instituto Estudios Laborales y de la Seguridad Social, Madrid 1985 pag. 473-507.

Pérez Estevez, R.M.

- "El problema de los vagos en la España del siglo XVIII" ed. Confederación Española Cajas Ahorro, Madrid 1976, 371 págs.

Pérez de Herrera, C.:

- "Amparo de Pobres" (1598), reedición Espasa Calpe con estudio preliminar de M. Cavillac, Madrid 1975, 316 págs.

Pérez Llinas, M.I. y Palomeque López, M.

- "Índice cronológico de normas reguladoras del trabajo de la mujer" en Varios autores: "El trabajo de la mujer con responsabilidades familiares" ed. Ministerio de Trabajo, Madrid 1978 pag. 283-303.

Pérez Ledesma, M.:

- "La Comisión de Reformas Sociales y la cuestión social durante la Restauración" en Varios autores: "De la Beneficencia al Bienestar social. Cuatro siglos de acción social" ed. Siglo XXI, Madrid 1986 pag. 155-167.

Pernil Alarcón, P.:

- "Caridad, educación y política ilustrada en el Reinado de Carlos III" Revista de Educación (Madrid) númeroextra 1988 pag. 327-345.

Picó, J.:

- "Teorías sobre el Estado del Bienestar" ed. Siglo XXI, Madrid 1987, 155 págs.

Piñar Mañas, J.L. y Real Pérez, A.:

- "Legislación sobre Instituciones de Beneficencia Particular. Fundaciones benéfico-asistenciales y mixtas" ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid 1987, 418 págs.

Potetsching, Umberto:

- "Los Servicios Sociales (en Italia)" Documentación Administrativa, n 191, julio- septiembre 1981 pag. 429-443.

Ralle, M.:

- "El Montepío obrero: ¿anacronismo o modelo?" Revista de Trabajo, Madrid n 30, 1984 pag. 7-20.

Riber, L.:

- "Ensayo Bio-Bibliográfico. Juan Luis Vives valenciano" estudio preliminar a "Juan Luis Vives. Obras Completas" vol 1, ed Aguilar, Madrid 1947 pag. 13-255.

Riezu Martinez, J.:

- "La organización territorial del Estado en la Constitución Española de 1978" Rev. Fac. Derecho de Granada, n 3, 1984.

- "El contexto social e histórico de santo Domingo de Guzmán" en su obra: "Religión y Sociedad" ed. San Esteban, Salamanca 1989 pag. 127-150.

Riu, M. (ed):

- "La pobreza y la asistencia a los pobres en la Cataluña medieval" ed. CSIC, Barcelona 1980, 390 págs.

- "La pobreza y la asistencia a los pobres en la Cataluña medieval" ed. CSIC, Barcelona 1982, 414 págs.

Robles, Fray Juan de:

- "De la orden que en algunos pueblos de España se ha puesto en la limosna, para remedio de los verdaderos pobres" (1545), reeditada junto a la obra de Domingo de Soto: "Deliberación en la causa de los pobres" y con est. título global; ed. Instituto Estudios Políticos, Madrid 1965 pag. 143-316.

Roca Roca, E.:

- "Los Pósitos Municipales" ed. Municipalia, Madrid 1968, 270 págs.

- "Asistencia y Servicios Sociales. La protección y tutela de menores" en S. Muñoz Machado (ed): "Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía" ed. Instituto Estudios Administración Local, Madrid 1987 pag. 230-251.

Rodríguez Cabrero, G.:

- "Estado de Bienestar y Política Social: concepciones teóricas" Boletín Estudios y Documentación de Servicios Sociales, Madrid, n 13, 1982.

- "Orígenes y evolución del Estado de Bienestar español en su perspectiva histórica. Una visión general" Política y Sociedad (Madrid) n 2, 1989 pag. 79-87.

- "Política Social en España: realidades y tendencias" en Varios autores: "Crisis y futuro del Estado de Bienestar" ed. Alianza Universidad, Madrid 1989 b pag. 183-205.

Ross, A.:

- "Filantropía" en Varios autores: "Enciclopedia internacional de Ciencias Sociales" ed. Aguilar, Madrid 1970, pág. 230-235.

Rubio Nombela, G.:

- "Caridad, beneficencia y asistencia social" en Varios autores: "Problemas fundamentales de beneficencia y asistencia social" ed. Ministerio de Gobernación, Madrid 1967 pag. 69-91.

Ruiz Robledo, A.:

- "La Comunidad Autónoma de Andalucía" ed. Parlamento de Andalucía, Sevilla 1988, 289 págs.

- "El Estado Autonómico" ed. Centro Estudios Municipales, Granada 1989, 295 págs.

Rumeu de Armas, A.:

- "Historia de la Previsión Social en España. Cofradías. Gremios. Hermandades. Montepíos" ed. Revista de Derecho Privado, Madrid 1981, 709 págs.

Lamaniego Boneu, M.:

- "Hacia la unificación de los Seguros Sociales: el intento integrador de la II República" Studia Historica (Salamanca) vol 2
1984 pag. 103-122.

Sánchez Agesta, L:

- "Sistema Político de la Constitución Española de 1978"
ed. Nacional, Madrid 2 ed, 1981, 491 págs.

San Román, T. y otros:

- "Entre la marginación y el racismo. Reflexiones sobre
la vida de los gitanos" ed. Alianza Universidad, Madrid
1986, 241 págs.

Sarrailh, J.:

- "La España Ilustrada de la segunda mitad del siglo
XVIII" ed. Fondo de Cultura Económica, Madrid 1974, 779
págs.

Satrústegui y Fernández, I.:

- "La Protección Social a ciegos" en Varios autores:
"Problemas fundamentales de Beneficencia y Asistencia
Social" ed. Ministerio de Gobernación, Madrid 1967 pag.
251-267.

Seco Serrano, C.:

- "Perfil político y humano de un estadista de la
Restauración: Eduardo Dato a través de su archivo" ed. Real
Academia de la Historia, Madrid 1978, 145 págs.

Segrelles Chillida, V.:

- "La Beneficencia y otras formas de acción social de la Iglesia en la actualidad" en Varios autores: "Problemas fundamentales de beneficencia y asistencia social" ed. Ministerio de Gobernación, Madrid 1967 pag. 131-153.

Seminario Taxonómico:

- "Conceptos básicos del Bienestar Social" ed. Colegio Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología, Madrid 1987, 277 págs.

Serna Alonso, J.:

- "Presos y Pobres en la España del XIX. La determinación social de la marginación" ed. P.P.U., Barcelona 1988

Simon Segura, F.:

- "La desamortización española del siglo XIX" Papeles de Economía Española, n 20, 1984 pag. 74-108.

Soto, Domingo de:

- "Deliberación en la Causa de los Pobres" (1545) Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1965, 142 págs.

Soubeyroux, J.:

- "El encuentro del pobre y la sociedad: Asistencia y represión en el Madrid del XVIII" Estudios de Historia Social (Madrid) n 20-21, 1982 pag. 7-225.

Tallada Cuellar, M.:

- "Protección Social a las mujeres inadaptadas o deficientes y desvalidas" en Varios autores: "Problemas fundamentales de Beneficencia y Asistencia Social" ed. Ministerio de Gobernación, Madrid 1967 pag. 211-229.

Titmuss, R.M.

- "Política Social" ed Ariel, Barcelona 1981, 213 págs.

Titos, F

- "1891-1978. la Caja General de Ahorros y Monte de Piedad de Granada. Aportación al estudio de la historia económica de Andalucía" Granada 1979.

Toharia, J.J.:

- "La dinámica demográfica y familiar" en Varios autores: "Diez años en la vida de los españoles" ed. Plaza y Janes, Barcelona 1986 pag. 101-159.

Tomás y Valiente, F.:

- "El marco político de la desamortización en España" ed. Ariel, Barcelona 1971, 172 págs.

- "Manual de Historia del Derecho Español" ed. Tecnos, Madrid 3 edición, 1981.

Toro Orti, V.:

- "El Voluntariado en la Acción social. Nota sobre los trabajos realizados por el Consejo de Europa" Cuadernos de Acción Social (Madrid), n 17, 1985 pag. 147-151.

Torres, M. de:

- "Teoría de la Política social" ed. Aguilar, Madrid 1954, 276 págs.

Trinidad Fernández, P.:

- "Asistencia y Previsión social en el siglo XVIII" en Varios autores: "De la Beneficencia al bienestar social. Cuatro siglos de acción social" ed. Siglo XXI, Madrid 1986 pag. 89-117.

Tusell, J.:

- "Radiografía de un Golpe de Estado. El ascenso al poder del General Primo de Rivera" Alianza editorial, Madrid 1987, 282 pags

UGT Andalucía:

- "Jornadas de Servicios Sociales de Andalucía" Granada 1987.

Valle Gutierrez, A. del:

- "El modelo de servicios sociales en el Estado de las Autonomías" Fundación IESA, Madrid 1987, 270 pags.

Varios autores:

- "Servicios Sociales Comunitarios" Cuadernos de Acción Social, ed. Secretaría Federal de Acción Social, PSOE, Madrid 1984, 54 pags.

Varios autores:

- "La legislación social en la historia de España. De la Revolución liberal a 1936" ed. Congreso de Diputados, Madrid 1987

Varios autores:

- "Servicio Social de Ayuda a Domicilio" 1 Jornadas Internacionales, ed Siglo XXI, Madrid 1987 b, 120 págs.

Varios autores:

- "Los Servicios Sociales Comunitarios" ed. Instituto Estudios y Formación, Cruz Roja Española, Madrid 1987 c, 185 págs.

Varios autores:

- "Los Servicios Sociales en el Medio Rural" ed. Siglo XXI, Madrid 1987 d, 134 págs.

Varios autores:

- "Encuentro sobre Servicios Sociales Comunitarios" ed. Siglo XXI, Madrid 1988, 234 págs.

Varios autores:

- "Seguimiento de la gestión de los Servicios Sociales Comunitarios. Propuesta de un sistema de indicadores" ed. Siglo XXI, Madrid 1988 b, 142 págs.

Velarde Fuertes, J.:

- "La evolución de la economía en los últimos 25 años" en Varios: "Cuatro rasgos del vivir de España" ed. Farmaindustria, Madrid 1989 pag. 127-171.

Vicens Vives, J.:

- "Historia Económica de España" ed. Vicens Vives, Barcelona, 1974, 782 págs.

Vicente Martín, C. de:

- "Discurso de apertura de las II Jornadas Socialistas de Servicios Sociales" en Varios autores: "Cambio Social y Servicios Sociales" Cuadernos de Política Sectorial, ed. PSOE, Madrid 1981 pág. 11-23.

Vida Soria, J.:

- "Seguridad Social" en Varios autores: "Comentarios a las leyes políticas. Constitución Española" ed. Edersa, vol. 4, Madrid 1984 pag. 81-108.

Vidal Galache, F.:

- "De la caridad privada a la beneficencia pública en España. La Ley General de Beneficencia de 1822" en Varios autores: "Materiales para el estudio de la Constitución de 1812" Madrid 1989 pág. 764-779.

Villa, L. E. de la

- "Los orígenes de la Administración Laboral en España" ed. Escuela Nacional Administración Pública, Madrid 1969

- "El Derecho del trabajo en España, durante la Segunda República" Revista Facultad Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, vol. XIII, n 34-35-36, 1969b pág 237-370.

- "Nacimiento del Derecho Obrero en España" ed. ENAP, Madrid 1970.

Villota Villota, F.:

"Problemas actuales de los servicios de bienestar social" ed. Euramérica, Madrid 1973, 262 págs.

Villar Palasí, J.L. y Suñe Llinas, E.:

- "Comentario al artículo nueve de la Constitución española" en Varios autores: "Comentario sistemático a la Constitución Española" ed. Edersa, Madrid 1978 pag. 283-391.

Viñas Mey, C.:

- "Notas sobre la Asistencia Social en la España de los siglos XVI y XVII" Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, n 48, 1971 pág. 175-216.

Vives, Juan Luis

- "Del Socorro de los Pobres" (1525), en "Obras Completas" ed. Aguilar, Madrid 1947 pag. 1355-1411.