

# Sistemas de apoyo formales para mayores en Fuenlabrada y coordinación interinstitucional

Casimiro GONZÁLEZ DELGADO\*

## Resumen

Los cuatro centros de que constan los servicios Sociales del Municipio de Fuenlabrada (provincia de Madrid) promueven y desarrollan el bienestar social de los ciudadanos en general, estando algunos de sus servicios dirigidos especialmente a las personas mayores.

Algunos de los servicios descritos en este artículo son tradicionales, mientras que otros resultan novedosos. Merece especial atención la coordinación socio-sanitaria. En ella se señalan los objetivos que persiguen tanto los Servicios Sociales como los Servicios de salud en el Plan de mayores de la Comunidad de Madrid, la falta de coordinación entre los distintos profesionales y la ausencia de alguno de ellos en los ámbitos de decisión.

Por último, se aportan algunos criterios estratégicos para una mejor coordinación socio-sanitaria.

## Abstract

Social Services of Fuenlabrada Country (Madrid) are formed by four centers which promote and develop social welfare for all citizens, although some of these services are specifically devoted to the community elders.

This article describes such services, being some of them traditional ones, whereas others are new. Special attention is paid to social-health coordination. It is underlined the aims shared by the social services and the Health Services of the Elder's Plan of Madrid Autonomy, the lack of coordination between different professionals, as well as the absence of some of these professionals in the decision processes.

This article also contributes with some strategic criteria for a better social-health coordination.

## I. Sistemas de apoyo formales para mayores

### 1. ¿Qué y quienes somos?

**P**oseemos un conjunto de características biológicas, resultantes de la herencia genética y de la interacción con el medio ambiente. Con el objeto de adaptarnos al medio, vamos desarrollando una

capacidad cognitiva que nos permite representarnos en nuestro ambiente los recursos que están presentes y elaborar estrategias para la resolución de problemas (CARON, 1996).

Cotidianamente y a lo largo de nuestra existencia se nos presentan circunstancias problemáticas que requieren soluciones. Lo intentamos y normalmente tenemos habilidades y

\* Trabajador Social. Coordinador del Centro de Servicios Sociales de Avda. de la Hispanidad de Fuenlabrada.

conocimientos suficientes para resolver, puesto que nosotros mismos somos el mejor sistema de ayuda o apoyo que existe y nosotros mismos somos el mejor potenciador para reforzarnos en la resolución de problemas a lo largo de toda la vida (autoestima, autonomía, comunicación). Somos nuestros propios dueños y manejamos las relaciones (redes sociales) que nos ofrecen no sólo ayuda material y emocional, sino también el sentido de ser un objeto de interés y preocupación continuo e importante para los demás.

Con frecuencia ocurre que no siempre conseguimos resolver los problemas y en función de nuestra historia de éxitos y fracasos recurrimos a los siguientes sistemas de apoyo: natural (familia, amigos, vecinos); natural organizado (grupos de apoyo, asociaciones); formal (Servicios Sociales, Salud, Educación, Cultura). Cuando se necesita apoyo externo, normalmente se acude en primer lugar al sistema natural (redes sociales), mientras que los Servicios y programas públicos o privados son especializados y complementarios con relación al apoyo natural (POWELL, 1990).

Desde nuestro ámbito municipal y perspectiva técnica somos los SISTEMAS DE APOYO FORMALES (profesionales de la Salud, Servicios Sociales, etc.) con objetivos comunes y/o complementarios que, bien coordinados, pueden traducir esfuerzos en servicios eficaces, eficientes y pertinentes.

Entendemos nuestro papel desde el Modelo de Competencia: promoción de la competencia individual y desarrollo de comunidades y organiza-

ciones autónomas (sistemas de apoyo natural y natural organizado).

## **2. Servicios y prestaciones municipales**

A través de los cuatro Centros de Servicios Sociales existentes en Fuenlabrada (Servicios Sociales Generales) se promueve y posibilita el desarrollo del bienestar social de "todos" los ciudadanos, orientándoles, en su caso, a los Servicios Especializados pertinentes (Ley 11/84 de Servicios Sociales Comunidad de Madrid).

Desde los Programas de Familia y Convivencia y Unidades de Trabajo Social se ofrece información, valoración, asesoramiento, apoyo sociofamiliar, tratamiento social, mediación familiar y asesoramiento jurídico, en donde los profesionales especializados son el recurso, así como prestaciones sociales individuales de carácter económico, cuyo derecho y concesión está regulado por Ordenanza Municipal de Marzo 1996. Hablamos, pues, de derechos objetivos que, particularizados en los mayores, son:

— AYUDA A DOMICILIO: Se pretende que los mayores puedan mantenerse en su entorno el mayor tiempo y de la forma más adaptativa posible. La valoración de la necesidad y tarea es técnica en función de la autonomía y limitación.

— LECTURA A DOMICILIO: Este servicio intenta paliar el aislamiento y deterioro intelectual en lo posible, de las personas con dificultades para salir de casa. Ofrece préstamos y/o lectura a domicilio, a través de

voluntarios sociales y una Biblioteca municipal.

— TELEASISTENCIA: Es un servicio domiciliario de atención inmediata ante cualquier situación de urgencia, que, además, mantiene comunicación permanente en los casos de soledad, recuerdos de tratamientos médicos, citas, eventos familiares, etc. Proporciona la seguridad de no estar solos.

— ALOJAMIENTO TEMPORAL: en viviendas alquiladas o residencias, en los casos de graves problemas de convivencia familiar o de carencia de hogar.

— OTRAS: Apoyo a gastos de vivienda (luz, gas, acondicionamiento sanitario, mobiliario y electrodomésticos básicos, adaptaciones especiales); prótesis dentales, audífonos, óptica, alimentación básica.

— VOLUNTARIADO SOCIAL: A través del Programa de Cooperación Social y Voluntariado con un doble objetivo: aumento de autoestima y relaciones a través de expresiones solidarias tales como la animación sociocultural, la compañía y el acompañamiento a la realización de todo tipo de gestiones, la colaboración con asociaciones, la lectura a domicilio, préstamos de libros, etcétera.

— TALLER DE ABUELOS EDUCADORES: (Proyecto Avanzada): A veces no son los mayores quienes reciben la ayuda de los familiares sino que en la actualidad, y cada vez más, son los más mayores de la familia, los abuelos, quienes asumen, por diversas circunstancias, la responsabilidad de cuidar y educar a los más pequeños, es decir, a sus nietos.

*Objetivos del taller:* El objetivo de este proyecto tiene un carácter orien-

tador y educativo centrado en apoyar, en el cumplimiento de sus funciones, a aquellas personas mayores que se ven en la responsabilidad de tener nietos a su cargo. También busca proporcionar un asesoramiento a los abuelos en habilidades básicas de comunicación para una mejor relación con los nietos y fomentar el encuentro de abuelos educadores, que pueden tener problemas aunque siempre con iguales experiencias.

*Actividades:* Se trata de llevar a cabo talleres de apoyo y formación semanales donde se abordan las responsabilidades educativas de ser padres y abuelos, así como la reflexión sobre las experiencias vividas con sus propios hijos.

— TALLER DE PREJUBILADOS: Hoy, último día de vida activa-laboral, ¿somos “productivos-útiles”? y mañana, primer día de jubilación, ¿somos “improductivos-inútiles”? La adaptación y capacidad de aceptación del envejecimiento, como una realidad natural, no es algo a adquirir cuando una persona se jubila; obviamente aprendemos a envejecer día a día. Luego, la preparación para la jubilación (envejecemos cada segundo que pasa) no es una adaptación hecha en el último momento, mas bien conviene proponérsela como consideración toda la vida, especialmente a partir de la edad adulta y, tanto a los individuos particulares como a los formuladores de políticas. Este taller se destina a personas entre 55 y 65 años sin empleo. En este espacio grupal de periodicidad semanal (2 horas) se analiza la problemática derivada de la falta de trabajo no deseada, orientándola a la aceptación del

envejecimiento como una realidad natural en la que, además de pérdidas, hay aspectos positivos. Son núcleos de interés la transición a la jubilación, las decisiones y aspectos de planificación, la vida saludable, la utilización significativa del tiempo, las fuentes de ingresos, disposición de bienes y otras cuestiones jurídicas, etcétera.

— TRAMITACIONES ESPECÍFICAS: Pensiones no contributivas, instalación gratuita de teléfono y reducción de cuota, centros de estancias diurnas, balnearios, vacaciones, residencias públicas, estancias temporales en residencias, pisos tutelados, viviendas compartida acogimiento familiar, etcétera.

Otros Recursos específicos o especializados que existen en el municipio son:

— Dos Centros de Día (uno de dependencia municipal y otro de la Comunidad de Madrid) que, como ya sabemos, ofrecen socialización y servicios muy económicos: prestaciones sociales, información, actividades, cafetería, comedor, biblioteca y/o prensa. Destacamos especialmente el Taller de "vida sana y activa" que se desarrolla semanalmente en el Centro Municipal, en el que participan 45 personas en dos grupos que trabajan los siguientes contenidos: higiene de columna, ergoterapia, el ejercicio físico, seguridad en el hogar, economía articular, el sueño, la memoria, estimulación cognitiva, prevención de accidentes, depresión, relajación, habilidades sociales, alimentación y aspectos legales

— Un Círculo de Jubilados de Caja Madrid donde se ofrecen actividades culturales, recreativas y ocupacionales.

— Una Residencia Municipal de con 35 plazas para válidos, 28 asistidas y 20 de estancia diurna.

— Cuatro asociaciones de Mayores con locales cedidos por el Ayuntamiento, en donde se realizan actividades culturales, recreativas y ocupacionales.

## **II. Coordinación interinstitucional**

### **1. Orientación de la Coordinación en Fuenlabrada**

En general, el principio de descentralización hasta el nivel local contenido en las leyes autonómicas de Servicios Sociales está poco desarrollado. Prima un excesivo centralismo autonómico que dificulta la optimización (sobre todo de cara a los administrados) de los sistemas de apoyo formales municipales. No obstante y en Fuenlabrada, los Servicios Sociales son un derecho objetivo con campos de actuación perfilados, así como sus estructuras, organización, relación y coordinación con otros sistemas de apoyo. Nos identificamos como eje coordinador de las actuaciones que desde las distintas parcelas del Bienestar Social se producen en el municipio, aplicando el modelo tridimensional de planificación integrada (López Cabanas y Gallego, 1989).

En la aplicación de dicho modelo partimos de:

a) Las situaciones de necesidad objeto del Sistema Público de Servicios Sociales. El Plan Concertado del Ministerio de Asuntos Sociales (1989) establece como necesidades básicas en el conjunto de la Comunidad:

— La necesidad de acceder a los recursos sociales para facilitar la igualdad de oportunidades.

— La necesidad de convivencia para la realización personal.

— La necesidad de integración social para la superación de la marginación.

— La necesidad de solidaridad social para prevenir las desigualdades y discriminaciones sociales.

b) Sectores de población: según criterios evolutivos (mayores); discriminaciones y desigualdades de género (*mujeres*); limitaciones funcionales, lugar de origen y dependencia de tóxicos.

c) Sistemas de Protección Social: salud, educación, empleo, vivienda, etcétera.

Este Modelo es el más adecuado para lograr un desarrollo global y armonioso en un territorio municipal. No obstante, es práctica común la intervención a partir de planificaciones sectoriales, que conducen a duplicidades y/o lagunas entre los distintos Sistemas de Protección.

Se han implantado dos niveles operativos de coordinación:

### 1.1. Nivel Político

1.1.1. Área Social: con su creación se pretende la coordinación y planificación política de las actuaciones de todas las Delegaciones Municipales del Bienestar Social: Bienestar Social, Educación, Cultura, Juventud e Infancia, Deportes, Mujer y Salud.

1.1.2. Consejo Local de Bienestar Social: Órgano consultivo del Pleno del Ayuntamiento, compuesto por representantes de grupos políticos,

sindicales, tejido asociativo y de los sistemas de apoyo formales.

1.1.3. Red Intermunicipal de Mayores: Compuesta en la actualidad por más de 13 municipios, nació en Noviembre de 1997 con la intención de potenciar la coordinación de las políticas municipales referidas a los mayores y lograr la participación de éstos en la vida local. La Red pretende favorecer especialmente el movimiento asociativo de los Mayores a través de los Consejos Locales, dándoles mayor participación en la toma de decisiones. También desea impulsar la puesta en marcha de nuevos servicios y recursos para a una mejor política de prevención, mayor participación y mejor atención a los Mayores. (Red Intermunicipal de Mayores, 1999).

### 1.2. Nivel Técnico

1.2.1. En el que participan todos los sistemas de apoyo formales y naturales organizados que operan en el municipio. Se estructura en comisiones de trabajo del Consejo Local de Bienestar Social a las que denominamos Foros:

— De Familia e Infancia.

— Del Programa de Integración Social de Adolescentes (PISA).

— De Inmigrantes.

— Sobre Las Discapacidades.

En este nivel, estamos vinculados institucionalmente también a:

— Mesa de Educación para la Salud: compuesta por las Delegaciones Municipales de Educación, Salud y Bienestar Social, INSALUD, Centro de Profesores y Recursos y Centro de Salud Pública de la Comunidad de Ma-

drid. Se busca la convergencia de esfuerzos y recursos para ofrecer actividades conjuntas y coordinar las que se continúen ofreciendo de forma particular.

— Mesa Sobre Absentismo Escolar: compuesta por las Delegaciones Municipales de Educación, Bienestar Social y Policía Local, Ministerio de Educación, Centros Escolares Públicos y Asociaciones de Padres.

— Grupo de Coordinación De Trabajadores Sociales de la Zona de Fuenlabrada: Compuesto por representantes de todos los sistemas de apoyo que tienen en sus plantillas al menos un/a Trabajador/a Social.

— Comisión de Seguimiento del Programa Municipal de Malos Tratos: Compuesta por la Casa de la Mujer, los Servicios Sociales, el Teléfono Amiga y Policía Local, Salud y Juzgados.

— Comisión de Seguimiento de Menores en Guarda o Tutela: Compuesta por el Programa de Familia y Convivencia (Delegación de Bienestar Social), la Comisión de Tutela y la Residencia de IMM de la Comunidad de Madrid.

— Comisión Sociosanitaria del Área 9: Creada en Junio de 1995 por iniciativa del INSALUD y compuesta por Atención Primaria, Atención Especializada, Ayuntamientos, Servicios Sociales, Servicio de Mayores de la Comunidad y Centros de Día de Mayores.

## 2. Coordinación Sociosanitaria

Se habla de "atención sociosanitaria integrada" y de "coordinación" en el PLAN DE MAYORES de la Comunidad

de Madrid 1998. En los criterios de política social del mismo propone ofrecer una atención globalizada, que integralmente contemple las necesidades de todo tipo: sociales, sanitarias, económicas, culturales, etc. También se plantea generar corresponsabilidad social sin dejar fuera a ningún agente social.

Interesa destacar especialmente los "criterios técnicos de coordinación" que pretenden potenciar los mecanismos de coordinación de la oferta de prestaciones y recursos entre:

— Los sistemas de apoyo formal, específicamente Sanidad y Servicios Sociales/ con sus modos particulares de organización y funcionamiento. Ambos comparten unos objetivos comunes de actuación enfocados a la prevención, mantenimiento de la autonomía personal y la prestación de asistencia en función de las necesidades.

— Administraciones Central, Autonómica y Local.

— Entre las anteriores y los sistemas de apoyo natural organizados.

Los Centros de Servicios Sociales municipales ejercen el papel de coordinación de las actuaciones de carácter social, relacionándose con los Centros de Salud de su ámbito territorial para la intervención conjunta en diversos programas. Ignoramos si se han elaborado los protocolos consensuados para estos fines a fecha de hoy, tal y como refiere el Plan.

Para llevar a cabo estos criterios, el Plan institucionaliza las Comisiones Sociosanitarias territoriales y les dota para su acción de lo que denomina "modelo coordinado de atención sociosanitaria".

En las páginas 93 y 94 del Plan se indica que los Servicios de Salud y Servicios Sociales comparten objetivos comunes de actuación enfocados a la prevención y mantenimiento de la autonomía, con sus particulares modos de organización y funcionamiento. La coordinación funcional entre las distintas Administraciones debe perseguir el entrelazado de los distintos dispositivos a través de las Comisiones Socio-Sanitarias territoriales que tendrán por objeto el conocimiento de los recursos existentes en cada ámbito, el diseño del apoyo que cada uno de los sistemas (social-sanitario) deba prestar a las actividades propias del otro, etc. Recordemos que los miembros de estas Comisiones se relacionan en punto 1.2.1.

Por otro lado, plantean unos interresantísimos objetivos de corresponsabilidad interinstitucional que, resumidos, son:

- Favorecer la colaboración evitando duplicidades.
- “Informar y debatir” actuaciones que pretendan llevarse a cabo.
- Velar por el efectivo cumplimiento del Plan.

Para ello, se crea la Comisión Provincial que representa las Comisiones Socio-Sanitarias de área, aunque ignoramos si se ha hecho. Del mismo modo, y dentro del Consejo Asesor de Bienestar Social de la Comunidad, se crea una comisión de coordinación y seguimiento. Llegado a este punto, no quiero pasar por alto que el Decreto 1/99 sobre composición y funcionamiento del referido Consejo Asesor (posterior al Plan) incluye políticos y representantes de colegios oficiales de profesionales sanitarios, pero no hay presencia del Colegio

Oficial de trabajadores sociales, como tampoco están representadas las Comisiones Socio-Sanitarias.

### **3. El futuro de la coordinación socio-sanitaria**

El establecimiento de acuerdos políticos y técnicos para la puesta en marcha de estrategias de coordinación y colaboración son importantes, pero insuficientes, si no se profundiza en el modelo tridimensional llegando a planificar juntos. Superar el egocentrismo del Sistema y, en consecuencia, prueba de madurez, sería que esta coordinación se recogiera explícitamente en su propio marco legislativo suficientemente desarrollado.

Se hace imprescindible la transferencia de servicios y recursos sociales a los Ayuntamientos por parte de la Administración Autonómica, asumiendo ésta, las tareas de “planificación macro-estructural” con los instrumentos imprescindibles para corregir las posibles desigualdades territoriales en su ámbito.

Por lo demás, coincidimos con otros al plantear como criterios estratégicos para abordar la coordinación socio-sanitaria:

- La **convergencia** entre los Sistemas de Apoyo Formales ( Servicios Sociales y Sanitarios) y Naturales.
- La **Oferta de servicios** amplia y complementaria, no paralela.
- No cerrar el trabajo común a la asistencia ni al colectivo de Mayores, aprovechando la estructura para asuntos como malos tratos, menores en riesgo, etcétera.
- Que la nueva estructuración de las Comisiones Socio-Sanitarias y su

desarrollo no se haga unilateralmente e intervengan todos los Sistemas de apoyo implicados para que salga la mejor alternativa. Los Ayuntamientos tienen que estar y participar en ese proceso.

— La Incorporación práctica y real del concepto “socio-sanitario” en las estructuras sanitarias que, desde luego, tendrán que reivindicar permanentemente su trabajadoras/es sociales desde una relación de igualdad y no de subordinación, ya que es con quienes, en cualquier caso, la coordinación técnica desde los Servicios Sociales Generales es posible.

## **Bibliografía**

Caron, J. (1996) “Una teoría ecológica para la intervención comunitaria” en *Intervención Psicosocial*, nº 14. 53-68.

Decreto 1/1999, de 7 de Enero, por el que se regula la composición y funcionamiento del Consejo Asesor de Salud de la Comunidad de Madrid.

Informe-Memoria “*II Encuentro de la Red Intermunicipal de los Mayores*” 26, 27 y 28 de Abril de 1999, página 12, Getafe.

*Guía de Servicios Sociales para Personas Mayores*, 1999. Ayuntamiento de Fuenlabrada.

*Ley de Servicios Sociales 11/84* de la Comunidad de Madrid.

López Cabanas, M y Gallego, A. (1989) “Los Servicios Sociales Generales: eje coordinación de programas integrados de Bienestar Social”. *II Jornadas de Psicología de la Intervención Social*. Madrid: INSERSO: Ministerio de Asuntos Sociales.

*Ordenanza Municipal reguladora del reconocimiento del derecho y concesión de prestaciones sociales individuales de carácter económico de Marzo 1996*. Ayuntamiento de Fuenlabrada.

*Plan de Mayores*, Julio 1998. Dirección General de Servicios Sociales, Comunidad de Madrid.

Powel. (1990) “Gráfico de Powell” publicado en Tracy, E. Y Biegel, D. (1991).

---

Casimiro GONZÁLEZ DELGADO