

UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DEL TRABAJO
GRADO EN TRABAJO SOCIAL
Trabajo Fin de Grado

**Análisis de los Sistemas de Atención a las
Necesidades Urgentes.
Propuesta de Coordinación entre el
Centro de Servicios Sociales de la Comarca
Ribera Alta del Ebro y las ONGs de la zona.**



Autoras
Borja Pardo, Alicia
García Zaldívar, Marta
Valero Santabárbara, Asunción

Directora
Marco Bes, M^a José.

Zaragoza, junio de 2014



Universidad
Zaragoza



Facultad de
Ciencias Sociales
y del Trabajo
Universidad Zaragoza



Título: Análisis de los sistemas de atención a las necesidades urgentes de primera necesidad / Propuesta de coordinación entre el Centro de Servicios Sociales de la Comarca Ribera Alta del Ebro y las O.N.G/s de la zona.

Autoras: Borja Pardo, A, García Zaldivar, M, Valero Santabárbara, A.

Dirección: M^a José Marco Bes.

Estudios: Curso de Adaptación al Grado en Trabajo Social

Centro: Universidad de Zaragoza

Fecha: Junio 2014

Abstract: En un trabajo de investigación previo en el que se analizó la evolución de la prestación de Ayudas de Urgencia gestionadas por el Centro de Servicios Sociales de la Comarca Ribera Alta del Ebro se llega a la conclusión de que es necesario modificar esta prestación.

En el presente trabajo se analizan todos los actores que intervienen en la atención de la cobertura de las necesidades básicas con carácter de urgencia. Se constata la necesidad de establecer un sistema de coordinación entre todas las entidades implicadas, con el objeto de optimizar los recursos y mejorar la eficiencia en la cobertura.

Se propone un Protocolo de Coordinación con dos líneas de actuación, en la primera se establece el sistema de acercamiento entre las entidades y en la segunda se expone una propuesta concreta desde el Centro Comarcal de Servicios Sociales, centro en el que trabajan dos de las autoras de este trabajo.

Palabras Clave: Ayuda de Urgencia, Coordinación entre Entidades, Servicios Sociales, Comarca Ribera Alta del Ebro.



Agradecimientos

A M^a José Marco Bes, directora del trabajo, por su profesionalidad y sus aportaciones.

A Elena Moreno Naval y Ana Belén Millán Fernández, por permitirnos utilizar el trabajo realizado en el Practicum de Investigación.

Al Centro de Servicios Sociales de la Comarca Ribera Alta del Ebro, que nos ha facilitado los datos necesario para realizar la investigación y especialmente a las Trabajadoras Sociales del equipo que nos han aportado su experiencia.

A la técnico de Cáritas de la zona, Aránzazu Martínez García, que nos ha facilitado los datos de su entidad y nos ha aportado su perspectiva.

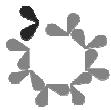
A los representantes y voluntarios de Fundación Ángela por su predisposición a colaborar con los profesionales del Centro Comarcal de Servicios Sociales de forma incondicional.

A los voluntarios de Cruz Roja, por su interés en los más desfavorecidos y su dedicación a los demás. .



INDICE

INTRODUCCIÓN.....	6
1.- METODOLOGÍA	9
1.1.- ANÁLISIS DOCUMENTAL.....	10
1.2.- ANÁLISIS CUANTITATIVO	10
1.3.- ANÁLISIS CUALITATIVO	11
1.3.1.- La entrevista	11
2.- FUNDAMENTACIÓN	13
2.1.- EXCLUSIÓN SOCIAL Y POBREZA	14
2.2.- SITUACIÓN DE URGENTE NECESIDAD	22
2.3.- TERRITORIO: COMARCA RIBERA ALTA DEL EBRO	25
2.4.- ACTORES.	29
2.4.1.- Centro de Servicios Sociales de la Comarca Ribera Alta del Ebro.	31
2.4.2.- Cruz Roja.....	40
2.4.3.- Fundación Ángela.....	44
2.4.4.- Cáritas	46
2.4.5.- Iniciativas Ciudadanas	49
2.5.- COORDINACIÓN	50
2.6.- PERTINENCIA DEL PROYECTO	54
2.6.1.- Investigación Previa	54
2.6.2. Cuadro Resumen Actores	58
2.6.3. Árbol de Problemas	59



3.-PROYECTO	60
3.1.-MARCO INSTITUCIONAL: ÁMBITO TERRITORIAL DE ACTUACIÓN Y DELIMITACIÓN TEMPORAL	60
3.2.- FINALIDAD	61
3.3.-OBJETIVOS	61
3.4.-ACTUACIONES Y ACTIVIDADES A DESARROLLAR	62
3.4.1. Desarrollo de la Línea Nº 1: Establecimiento de canales de participación entre los Actores implicados.....	62
3.4.2. Desarrollo de la Línea Nº 2: Propuesta programa de Coordinación “Intervención en Crisis”.....	64
3.5.-METODOLOGÍA	68
3.6. CRONOGRAMA	70
3.7. EVALUACIÓN.....	71
3.8. RECURSOS MATERIALES Y HUMANOS.....	72
CONCLUSIONES	74
BIBLIOGRAFÍA	76
RELACIÓN DE TABLAS	78
RELACIÓN DE FIGURAS	78
RELACIÓN DE GRÁFICOS.....	78



INTRODUCCIÓN

"La ayuda, como dádiva, es hasta tal punto antidemocrática que la reprobación le llega tanto al que la da como al que la recibe y constituye una maldición para ambos. La ayuda, en sí y por sí, no tiene ninguna calidad moral y menos que cualquier otra la de poder tornarse democrática" (Richmond, 1922)

La Prestación Económica de Ayuda de Urgente Necesidad (a partir de ahora PEAU), en el territorio aragonés es competencia de los municipios y de las comarcas.

La red de Servicios Sociales de ámbito municipal es la red de atención primaria, por tanto, la más cercana y próxima a la ciudadanía. Permite detectar y conocer las necesidades sociales, sentidas y expresadas por las personas que habitan un determinado territorio. Por esta situación de proximidad, es la red que puede articular las respuestas, servicios o recursos a ofrecer en situaciones de necesidad para solucionarlas o, en cualquier caso, frenar o paliar sus consecuencias.

En este sentido, la Carta Europea de Autonomía Local suscrita por España, alude al valor de la proximidad en los siguientes términos: "El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbrir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos". (Artículo 4º.3. Europa, 1985)

Por otra parte, esta proximidad permite a través de sistemas de evaluación, conocer la adecuación de las respuestas a las necesidades sociales, pero también posibilita que se pongan de manifiesto y se conozcan nuevas situaciones de necesidad. Estas nuevas necesidades



pueden surgir, en un momento determinado, como consecuencia de situaciones económicas concretas, como la que estamos viviendo actualmente.

Además, esta realidad viene afectando a una franja de población que hasta ahora no había solicitado intervención alguna desde los Servicios Sociales.

Previamente a este trabajo de Fin de Grado, en el Practicum de investigación se realizó un estudio de la evolución de la Prestación de Ayuda de Urgencia en la Comarca Ribera Alta del Ebro. Una de las conclusiones es que es necesario modificar esta prestación.

Ante el incremento de la dificultad de las familias para cubrir sus necesidades básicas, las ONGs están incrementando también el esfuerzo para dar una respuesta alternativa y/o complementaria a la que da la administración.

Así, nos encontramos en la Comarca con varias entidades que dan respuesta a la misma necesidad, siguiendo cada una sus propios criterios.

En el presente trabajo se analizan todos los actores que intervienen en la atención de la cobertura de las necesidades básicas con carácter de urgencia. Se constata la necesidad de establecer un sistema de coordinación entre todas las entidades implicadas, con el objeto de optimizar los recursos y mejorar la eficiencia en la cobertura.

Se propone un Protocolo de Coordinación con dos líneas de actuación, en la primera se establece el sistema de acercamiento entre las entidades y en la segunda se expone una propuesta



concreta desde el Centro Comarcal de Servicios Sociales, centro en el que trabajan dos de las autoras de este trabajo.

El proyecto se elabora desde el Enfoque del Marco Lógico que contempla como fases del proyecto: Identificación, Formulación, Ejecución y Evaluación.

La fase de identificación contempla cuatro grandes pasos: Análisis de Problemas, Análisis de la Participación, Análisis de los objetivos y de las Alternativas.

El sentido de que nuestra fundamentación sea consistente es que sirva para el análisis de los problemas, y para obtener la información necesaria para ese análisis es para lo que hacemos la investigación utilizando una serie de técnicas que son las que describimos en la metodología



1.- METODOLOGÍA

La metodología y las técnicas de investigación son clave para realizar una buena investigación que nos permita diseñar el proyecto de intervención. Es imprescindible tener claro cuáles van a ser los métodos para recopilar los datos y a qué fuentes vamos a acudir.

Los procedimientos para recopilar información son mediadores entre la persona y los hechos que pretenden recogerse. La guía para la recogida de datos va a partir del problema de estudio, el marco de referencia teórico-experiencial desde el que se sitúa nuestro problema u objeto de investigación, y nuestro primer contacto con el campo.

Son muchas las técnicas existentes, por lo que la elección del método a emplear dependerá de la profundidad del análisis y de la cantidad de tiempo y de recursos disponibles.

Para realizar la fundamentación del proyecto es necesario realizar una investigación previa en la cual basaremos nuestra propuesta de intervención.

Por ello vamos a emplear métodos formales, cuyo procedimiento está claramente definido, obteniendo información cualitativa y cuantitativa, con un alto grado de validez y fiabilidad. Pese a tener inconvenientes, como la exigencia de un mayor tiempo de dedicación y la necesidad de mayores recursos, consideramos que es el método más apropiado para nuestro proyecto.

La metodología empleada en este proyecto de intervención comprende tres tipos de análisis y en cada uno de ellos utilizaremos un método y técnica específica.



1.1.- ANÁLISIS DOCUMENTAL

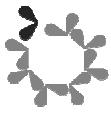
Para la obtención de la información relativa al objeto de investigación, nos centraremos en el análisis de diferentes tipos de documentos.

Los documentos a analizar son:

- Documentos evaluativos, elaborados anualmente desde la coordinación con aportaciones de todo el equipo técnico del CC de SS. Incluyen datos del presupuesto anual y las programaciones de trabajo que se presentan desde el centro ante la comisión de acción social de la Comarca.
- Estudio de Investigación "Evolución de las Ayudas de Urgencia en la Comarca Aragonesa Ribera Alta del Ebro 2009 / 2013"
- Documentación referente a las diferentes entidades que operan en el ámbito de investigación y que son relevantes para nuestro proyecto de intervención (Cáritas, Cruz Roja, Fundación Ángela...), como memorias, páginas web...
- Distintos documentos bibliográficos (libros, artículos...) referentes al objeto de estudio: ayudas de urgencia, pobreza, exclusión, coordinación de entidades...
- Otros documentos técnicos que nos faciliten la elaboración del proyecto de intervención.

1.2.- ANÁLISIS CUANTITATIVO

Se parte del análisis de los datos obtenidos en el estudio de investigación de la evolución de las PEAU llevado a cabo en la



Comarca Ribera Alta del Ebro que nos permite obtener las conclusiones que avalan nuestra propuesta de intervención.

También se estudian los datos de gestión de las diferentes Entidades No Gubernamentales.

1.3.- ANÁLISIS CUALITATIVO

Además del análisis cuantitativo, consideramos especialmente importante el análisis cualitativo, porque el objeto de estudio es una prestación de la que se espera un impacto positivo en los perceptores, y una satisfacción en el proceso de intervención del Trabajador Social. Tal y como se expone en la revista *Tempus Vitalis*, referida al debate entre investigación cuantitativa y cualitativa, y a la complementariedad entre ambas.(Rodríguez Salvador, 2008)

Para elaborar este análisis ha sido necesario realizar un trabajo de campo contactando con los actores implicados:

- Profesionales del CCSS que tramitan dicha prestación
- Profesionales o representantes de las diferentes entidades que intervienen en la zona y que participan, de una forma u otra, en el proceso.

Para esta fase de la investigación hemos optado por la técnica de

1.3.1.- La entrevista

La entrevista es una de las herramientas básicas en el campo de las ciencias sociales, como medio de investigación y de intervención para los Trabajadores Sociales. Citando a De Cáceres, Leticia y otros (2000) en *La entrevista en Trabajo Social*:



"La entrevista tiene una doble dimensión, como técnica en sí y como proceso de interacción social. Como técnica es un procedimiento sistemático para cumplir con el propósito planteado, y como proceso, desarrolla un conjunto de fases en directa relación con las características y particularidades de los participantes en ella (entrevistador y entrevistado). En ella hay comunicación verbal y no verbal entre los participantes, provocando una interacción entre ambos. Es posible manejar estrategias que faciliten el logro de los objetivos y como proceso, la entrevista debe ser permanentemente renovada y particular." (Pp 34-37)

Rossell (1998) en su libro *La entrevista en trabajo social* define técnica como:

"La utilización consciente e intencionada de conocimientos, procedentes de la teoría, de la experiencia y de otras fuentes de información, que el trabajador social transforma en conducta mediante la relación que establece con el cliente".

"El principal propósito de la entrevista es investigar y obtener información, es decir, determinar ciertas características y condiciones del entrevistado, conocer opiniones, comportamientos o sentimientos frente a determinados hechos o situaciones. La modalidad de la entrevista dependerá de los propósitos que se pretenden con ella y del medio que se utilice para realizarla". (Pp 39-40)

Este procedimiento metodológico nos permite descubrir la necesidad de este proyecto de intervención y nos orienta en el planteamiento de las pautas a seguir.



2.- FUNDAMENTACIÓN

Este proyecto, pretende dar respuesta a la necesidad de coordinar una serie de actuaciones desarrolladas por diferentes entidades que operan en el territorio de la Comarca Ribera Alta del Ebro, para dar respuesta a la situación de urgente necesidad de las familias en situación o riesgo de exclusión social.

El problema que hemos detectado, objeto de este proyecto, es que como consecuencia de la crisis económica, se está produciendo un incremento de familias con dificultades para cubrir las necesidades básicas. Los recursos que la administración tiene para cubrir estas necesidades no son suficientes y por ello, la intervención de otras entidades (ONGs, iniciativas privadas...) cada vez es mayor. Las familias acuden a los diferentes organismos en busca de ayuda. Nos encontramos por un lado con duplicidades, descoordinación y desaprovechamiento de los recursos existentes. Y por otro lado, diferentes entidades demandan a los servicios públicos información sobre situaciones concretas de determinadas familias. El resultado de esta falta de coordinación es que las familias están desorientadas sobre dónde deben acudir, falta de comunicación entre entidades, no existen criterios comunes, por lo que podemos decir que la gestión de los recursos es inadecuada y no se trata ni el problema ni a las personas con dignidad, regresando a las rutas de la beneficencia.

Los ejes de esta fundamentación son:

1. Exclusión Social y Pobreza
2. Situación de Urgente Necesidad
3. Territorio: Comarca Ribera Alta del Ebro
4. Actores
5. Coordinación



2.1.- EXCLUSIÓN SOCIAL Y POBREZA

El concepto de pobreza tradicionalmente viene ligada de forma casi exclusiva a los ingresos medios de una determinada población en un momento concreto del tiempo. Es uno de los criterios actualmente más usados para fijar bajo qué situación o nivel una persona puede considerarse pobre. De esta última afirmación, podemos deducir que la pobreza es un concepto relativo, lógicamente no absoluto, ya que viene condicionado por una unidad territorial y un momento concreto, este es el planteamiento que recoge Joan Subirats y otros en su artículo "Pobreza y Exclusión Social" (2004)

En este mismo artículo el concepto de pobreza se redimensiona cuando hablamos de exclusión social

Aparecen nuevos desequilibrios, a nuevas formas de desigualdad que van más allá de los ingresos, y que se consolidan como determinantes de la marginación social.

Hablaremos de factores como la irregularidad administrativa de las personas extranjeras, que las priva del acceso a determinados derechos como ciudadanos, la mala salud, la sobrecarga familiar, el desempleo de larga duración, la carencias de formación.....todos estas situaciones son factores de vulnerabilidad social cuya confluencia permite descubrir los colectivos o sectores más vulnerables frente a la exclusión.

Subirats establece que nuestro propio sistema económico y social es el verdadero generador de estos nuevos procesos de exclusión social por tres razones:



- Aparecen como consecuencia de los movimientos migratorios colectivos de diferentes etnias y procedencias. Se produce un progresivo envejecimiento de la población y surgen nuevas fórmulas de convivencia familiar.
- La economía postindustrial genera un mercado de trabajo distinto no basado en la producción mercantil, caracterizado por la precariedad y la inestabilidad. Y con una importante desregularización.
- Una protección pública y unas políticas sociales decrecientes incapaces de dar una respuesta que mitigue la fractura social.

"La exclusión social se define entonces como una situación concreta, fruto de un proceso dinámico de acumulación, superposición y/o combinación de diversos factores de desventaja o vulnerabilidad social que pueden afectar a personas o grupos, generando una situación de imposibilidad o dificultad intensa de acceder a los mecanismos de desarrollo personal, de inserción socio comunitaria y a los sistemas pre establecidos de protección social".
(Subirats 2004.) (Pp 19)

Descubrimos que el fenómeno de la exclusión social es mucho más amplio que el de pobreza y que afecta a muchos más ámbitos de la vida del ciudadano, en tanto en cuanto los factores de vulnerabilidad no se reducen exclusivamente al ámbito de lo económico sino que afectan además al ámbito relacional, laboral, socio-sanitario, residencial, formativo y de participación ciudadana.



Tabla nº 1: La exclusión social desde una perspectiva integral

LA EXCLUSIÓN SOCIAL DESDE UNA PERSPECTIVA INTEGRAL		EJES	DESIGUAL
ÁMBITOS	PRINCIPALES FACTORES DE EXCLUSIÓN		
ECONÓMICO	Pobreza económica Dificultades financieras Dependencia de prestaciones sociales Sin protección social		
LABORAL	Desempleo Subocupación No calificación laboral o descalificación Imposibilidad Precariedad laboral		
FORMATIVO	No escolarización o sin acceso a la educación obligatoria integrada Analfabetismo o bajo nivel formativo Fracaso escolar Abandono prematuro del sistema educativo Barrera lingüística		
SOCIOSANITARIO	No acceso al sistema y a los recursos sociosanitarios básicos Adicciones y enfermedades relacionadas Enfermedades infecciosas Trastorno mental, discapacidad u otras enfermedades crónicas que provocan dependencia		
RESIDENCIAL	Sin vivienda propia Infravivienda Acceso precario a la vivienda Viviendas en malas condiciones Malas condiciones de habitabilidad (hacinamiento) Espacio urbano degradado, con deficiencias o carencias básicas	GÉNERO	
RELACIONAL	Deterioro de redes familiares (conflictos o violencia intrafamiliar) Escasez o debilidad de redes familiares (monoparentalidad, soledad) Escasez o debilidad de redes sociales Rechazo o estigmatización social	EDAD	
CIDADANÍA Y PARTICIPACIÓN	No acceso a la ciudadanía Acceso restringido a la ciudadanía Privación de derechos por proceso penal No participación política y social	ETNIA, PROCEDENCIA O LUGAR DE NACIMIENTO	

Fuente:(Subirats, 2004, pág. 22)

El contexto económico en España a partir de 2008 y hasta el momento actual, está marcado por una larga y grave crisis económica que provoca un alto riesgo de pobreza y exclusión social.

La crisis financiera de 2008 y la posterior recesión económica, están llevando a la clase media a una situación cada vez más empobrecida, con una gran pérdida de poder adquisitivo, consecuencia de la caída de los salarios, las rebajas de las pensiones, los recortes sociales, y el aumento de los precios y tarifas de los servicios básicos.



A estos hechos se le suman además, una pérdida masiva de empleo, la disminución de las ofertas de trabajo, la precariedad laboral y la crisis hipotecaria.

Por todo ello, gran parte de la sociedad española está cada vez más empobrecida. Para abordar esta situación es necesaria, entre otras, la respuesta de una red de Servicios Sociales que pueda, cuando menos, paliar las consecuencias de esta crisis y evitar así, llegar a una situación mucho más grave. Pero esta red tampoco es ajena a la situación y, además de los recortes en sus presupuestos del 2014¹, es una red que está sobrecargada.

Y es así, porque ahora tiene que soportar no solo a personas que antes de llegar la crisis económica tenían unas condiciones de precariedad económica y estaban en situación de exclusión social, sino también a personas de clase media que, por las circunstancias sociales y económicas mencionadas, han empezado a requerir ayudas para subsistir en esta realidad.

El informe Los Servicios Sociales en España (Consejo General de Trabajo Social, 2012), revela que las peticiones de ayuda aumentaron un 72,1%, sobre todo entre personas de clases medias empobrecidas por la crisis. Familias que se han quedado sin ingresos.

La organización Intemón Oxfam acaba de presentar el estudio *La trampa de la austeridad* (2012), que recopila los datos del Instituto Nacional de Estadística y concluye que, desde 2008 el número de personas que viven bajo el umbral de la pobreza aumenta en España en 525.000 personas cada año. "Si no se cambia este ritmo de

¹Según cálculos del Consejo General de Trabajo Social, para 2014 se prevé una disminución del 33,1% con respecto a los presupuestos de 2011.



generación de pobreza, en el año 2025 tendremos en España 20 millones de pobres, lo que equivaldría a un 42% de la población”, afirma Teresa Cavero, coautora del informe.

Este documento recoge datos del aumento en el número de personas que están viviendo en la pobreza desde 2008 hasta 2012, habiéndose incrementado desde un 23% hasta el 27% de la población. De ello se deduce que, en un periodo de cuatro años, se ha producido un aumento medio, de algo más de medio millón de personas.

Además, esta situación está generando una desigualdad social cada vez mayor. En los últimos cinco años se está dando un gran trasvase de la riqueza en cuanto a salarios, ingresos, ahorros y rentas, desde el 90% de la población hacia un número mucho menor de clases con gran poder adquisitivo.

Hay indicadores que aportan información sobre el nivel de pobreza de un territorio. Entre estos indicadores destacaremos el descenso de la renta media, la evolución de los precios, las ejecuciones hipotecarias, el paro y la falta de creación de empleo.

En España la renta media ha caído un 4% desde 2007, mientras que los precios se han incrementado un 40% según el Informe FOESSA. (2013)

La crisis económica también ha provocado que los juzgados españoles recibieran 93.319 solicitudes de ejecuciones hipotecarias en 2009, una cifra récord que creció el 59% respecto del ejercicio anterior, según datos del Consejo General del Poder Judicial. Por comunidades autónomas, Aragón registró un mayor aumento en el

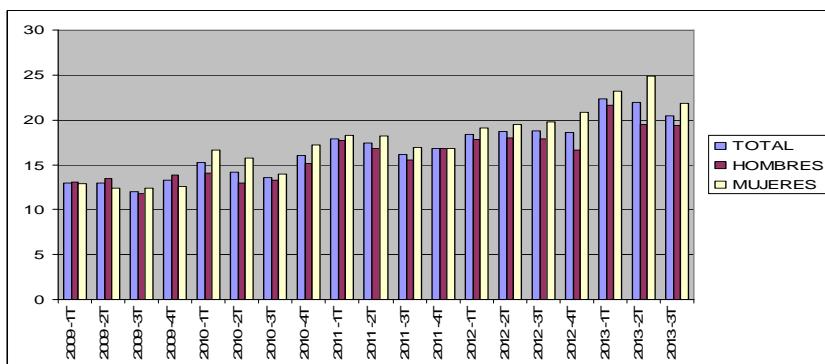


número de ejecuciones hipotecarias en 2009, ya que crecieron el 97,61%, seguida de lejos por La Rioja con una subida del 75,7%.

En la comunidad aragonesa, los expedientes de ejecución hipotecaria en trámite ascendían a 4.686 a finales de 2012. En cinco años la subida ha sido casi el 500% según datos del Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

La tasa de paro en nuestra Comunidad Autónoma ha pasado de ser el 12,98% en el primer trimestre de 2009 a un 20,48% en el tercer trimestre de 2013, tal como demuestra el gráfico con datos extraídos del Instituto Nacional de Estadística.

Gráfica nº 1: Tasa de Paro en la Comunidad Autónoma de Aragón.



Fuente: Instituto Aragonés de Estadística

Como se puede apreciar en el gráfico, la tasa de paro ha ido creciendo de forma considerable en estos últimos cinco años, pero no lo ha hecho igualmente para hombres y mujeres. En este sentido, se puede observar que a partir de 2010 y hasta 2013 el paro asciende considerablemente en el sector femenino.

En la misma fuente encontramos que, igual que aumenta la tasa de paro en este periodo de tiempo, disminuye la tasa de empleo. El primer trimestre de 2009 era de 51,53% frente al 46,58% en el



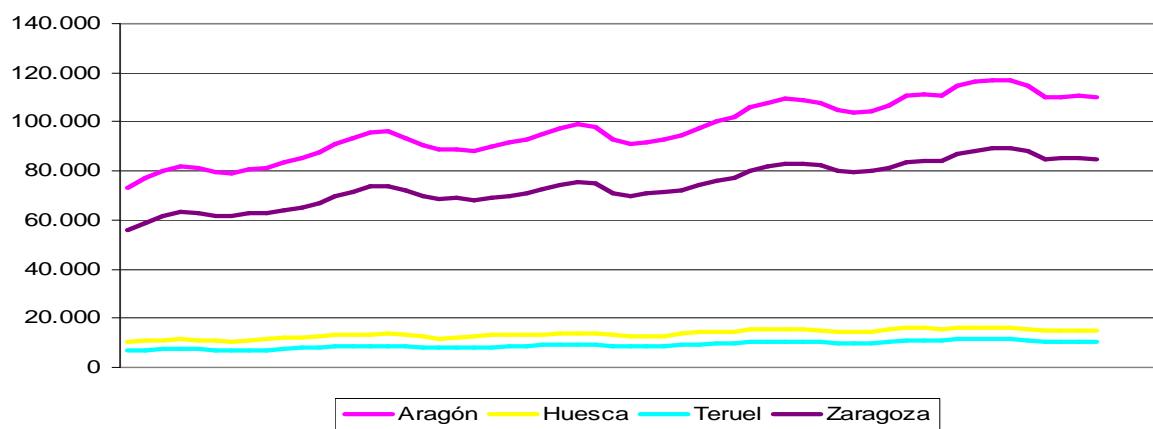
tercer trimestre de 2013. En menor medida que el aumento del paro, también es considerable el decrecimiento del empleo.

La población más joven es la que más ha acusado la falta de creación de empleo. Un 33,31% de los jóvenes tenían empleo en el primer trimestre de 2009 frente a solo un 22,64% en el tercer trimestre de 2013 (porcentaje de ocupados con respecto a la población de cada grupo). También han sido los menores de 25 años los que han aumentado de manera considerable el paro. El porcentaje de parados respecto de la población activa de cada grupo ha pasado de ser un 30,13% en el primer trimestre de 2.009, a ser un 50,17% en el tercer trimestre de 2013.

Si en vez de valores porcentuales, nos referimos a valores absolutos, en septiembre de 2013 son 110.268 personas en Aragón y 4.724.355 en España.

En esta misma fuente se muestra una tabla que refleja la variación del paro del año 2009 al 2013.(Comisiones Obreras, 2013)

Gráfica nº 2: Evolución del paro. Variación intermensual 2009-2013



Fuente: Boletín Estadístico de Economía y Empleo 2013



Por otra parte, los empleos han pasado a estar peor remunerados. Si a esta disminución en la remuneración media de la clase trabajadora le aumentamos la subida de los precios en todos los productos de la cesta básica, podemos hablar de una pauperización de la población en general. En este sentido, y a modo de ejemplo, el precio del combustible ha pasado de 86,46€ en enero de 2009 a 138,47€ en septiembre de 2013, lo que repercute en el precio de una gran parte de los productos básicos de consumo diario.

A continuación nos acercaremos a esta realidad en la Comunidad Autónoma de Aragón.

En los años elegidos para este estudio de investigación, vamos a aportar unos datos significativos de la realidad social actual. Han sido elaborados por Marea Naranja, la Plataforma en defensa de los Servicios Sociales Públicos y se recogen en el *Informe de la Situación Social en Aragón 2012*. (Marea Naranja, 2012)

Este informe pone de relieve que en 32.896 hogares aragoneses, todos sus miembros en edad laboral están en desempleo, frente a 7.053 que había en el último trimestre de 2007. Esto supone un 6,4% en 2012, frente a un 1,42% en 2007, lo que significa que esta cifra ha aumentado sustancialmente en un intervalo de cinco años.

Otro dato que aporta es la falta de entrada de algún ingreso en casi 10.000 hogares, que representan el 2% del total. Este dato a finales de 2007 era poco más de la mitad, 5.581 hogares.

Y en cuanto a la percepción de esta situación de dificultad para poder asumir por parte de las familias los gastos derivados de la vida diaria, la mitad de los hogares aragoneses que suponen unas 693.341



personas, aproximadamente el 51,5% de la población total aragonesa, afirma tener dificultades para llegar a fin de mes.

Analizando esta situación en nuestra Comunidad Autónoma, en el I Plan Estratégico de Servicios Sociales de Aragón 2012-2015, ya se señala la aparición de nuevos perfiles de vulnerabilidad y la necesidad de actuar en dos espacios temporales, por un lado, a corto plazo que dé respuestas a las necesidades coyunturales, y por otro, a medio-largo plazo que actúe sobre la base estructural con el objetivo de prevenir futuros riesgos de exclusión.

Del mismo Plan obtenemos los datos de una de las prestaciones no contributivas reguladas por la Comunidad Autónoma de Aragón, el Ingreso Aragonés de Inserción (IAI):

"La situación actual ha llevado en los últimos años a un incremento significativo en el número de perceptores de este programa y a un cambio de perfil de beneficiarios hacia trabajadores que han sido expulsados del mercado laboral, que precisan de unos ingresos mínimos para cubrir sus necesidades básicas. Durante el año 2011 han accedido al programa 4.311 titulares distintos, de los cuales 412 titulares se incorporaron por primera vez al programa en el año 2009, 1.275 en el año 2010 y 1.981 en el año 2011".
(Comunidad Autónoma de Aragón, 2012, pág. 66)

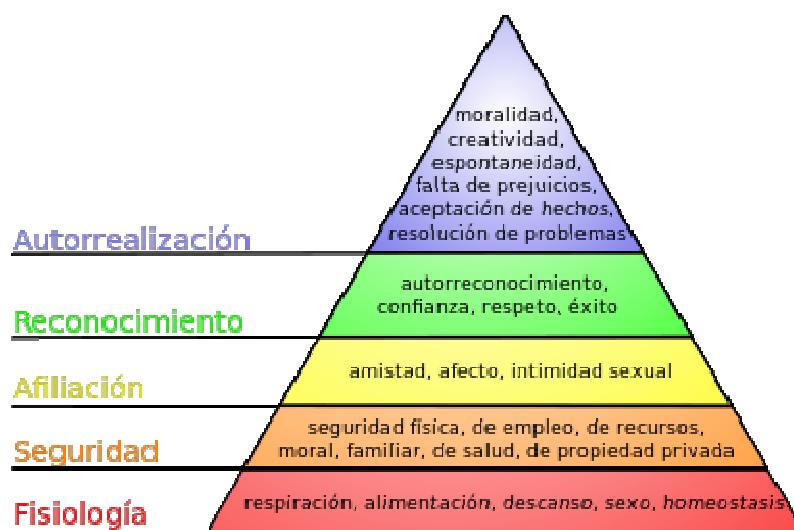
2.2.- SITUACIÓN DE URGENTE NECESIDAD

Definimos Situación de Necesidad como un estado de privación en el que la persona carece total o parcialmente de los medios indispensables para satisfacer sus necesidades más elementales para la subsistencia.



Maslow formula en su teoría una jerarquía de necesidades humanas y defiende que conforme se satisfacen las necesidades más básicas (parte inferior de la pirámide), los seres humanos desarrollan necesidades y deseos más elevados (parte superior de la pirámide). La idea central consiste en que solo se atienden necesidades superiores cuando se han satisfecho las necesidades inferiores y todas personas aspiramos a satisfacer necesidades superiores.

Figura nº 1: Piramide de Maslow



Fuente: Pirámide de Maslow: jerarquía de necesidades

En este estudio entendemos como situación de urgente necesidad cuando las necesidades fisiológicas e incluso algunas de seguridad no se cubren o en su caso son cubiertas de forma inadecuada e insuficiente, provocando múltiples consecuencias y deficiencias en otros ámbitos de la vida. Impidiendo que la persona cubra las necesidades de nivel superior.

Ante una situación de urgente necesidad existen diferentes instrumentos que pueden ayudar a proteger y paliar dicha situación:



Red de apoyo familiar: definida como la ayuda proporcionada por la célula social más primaria, la familia y amigos. Es el primer paso de atención ante una situación de necesidad.

Sin embargo, este apoyo puede ser insuficiente ante la problemática planteada o incluso no existir dicho apoyo, por diferentes circunstancias.

Atención Privada Constituye otra medida de atención a estas situaciones de urgente necesidad. En muchos casos es espontánea y circunstancial, en otros se manifiesta por medio de entidades que crean los particulares dotándolas de fondos propios con los que se cubren las necesidades que se quieren paliar. Su fundamento radica en la caridad y filantropía.

Son muchas las entidades que operan en este ámbito de atención, poseen unas características concretas cada una de ellas y atienden a unos criterios de atención y de valoración propios. En el caso concreto del ámbito de intervención en el que planteamos nuestro proyecto contamos con Fundación Ángela, Cáritas, Cruz Roja e incluso distintas iniciativas ciudadanas puntuales que surgen. Posteriormente analizaremos más detalladamente cada una de estas entidades.

Atención Pública. Desde la Administración, a través de los Servicios Sociales Públicos se ofrecen diferentes programas, servicios y recursos. Como instrumento concreto se gestiona la prestación de Ayudas de Urgencia, que da a necesidades vitales, pero insuficientes para cubrir la demanda existente. En el ámbito de intervención en el cual nos enmarcamos, hablamos del CMSS de la Comarca Ribera Alta del Ebro, analizado más adelante.

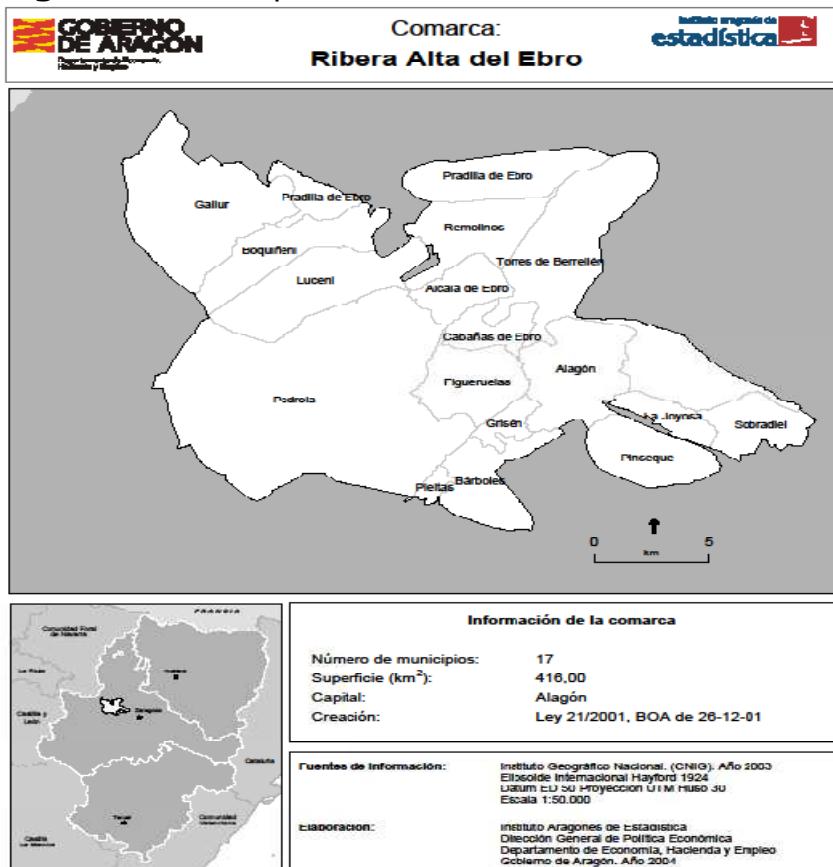


2.3.- TERRITORIO: COMARCA RIBERA ALTA DEL EBRO

La comarca de la Ribera Alta del Ebro comprende un territorio dominado por el primer tramo zaragozano del Ebro. Limita al norte con las Cinco Villas, al sur con el Jalón Medio, al este con Zaragoza y al oeste con el Campo de Borja y con Novillas, último municipio antes de llegar a Navarra.

Fue constituida mediante La Ley 21/2001 del 21 de diciembre. Su capital administrativa es Alagón, estando constituida por un total de 17 municipios. Ocupa una superficie total de 416 km² y una población de 27.913 habitantes (datos a 1 de enero de 2012 según I.A.E.). La distancia geográfica entre los distintos municipios que integran la comarca es relativamente pequeña, siendo de 36 km la distancia entre los municipios más alejados (Sobradiel y Gallur).

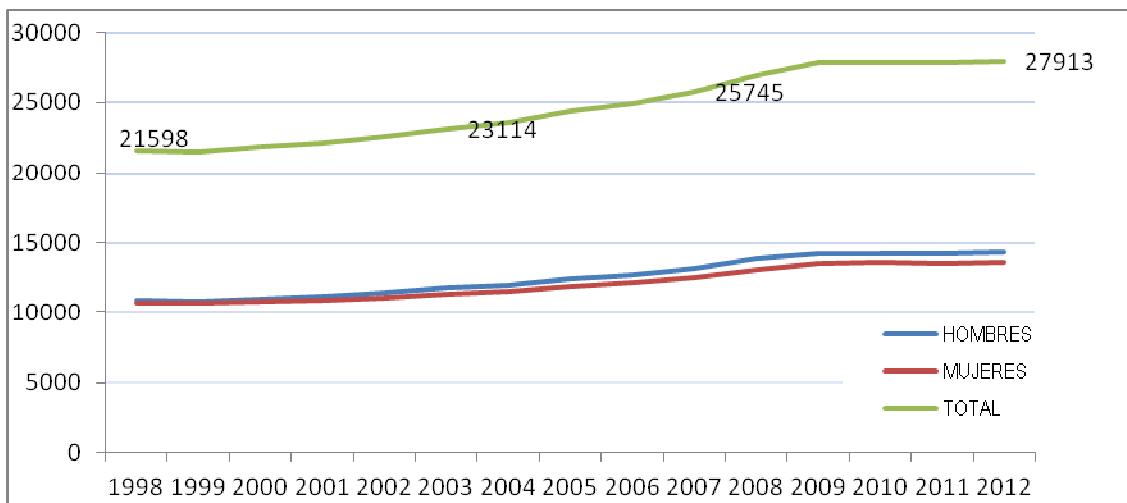
Figura nº 2: Mapa Comarca Ribera Alta del Ebro.





La comarca Ribera Alta del Ebro es una de las más densamente pobladas de Aragón, 67,1%. El saldo vegetativo es negativo, el migratorio positivo. (Datos I.A.E. 2012)

Gráfico nº 3 : Evolución del número de habitantes por sexo



Fuente: Gráfico elaborado con los datos publicados por I.A.E. Elaboración propia.

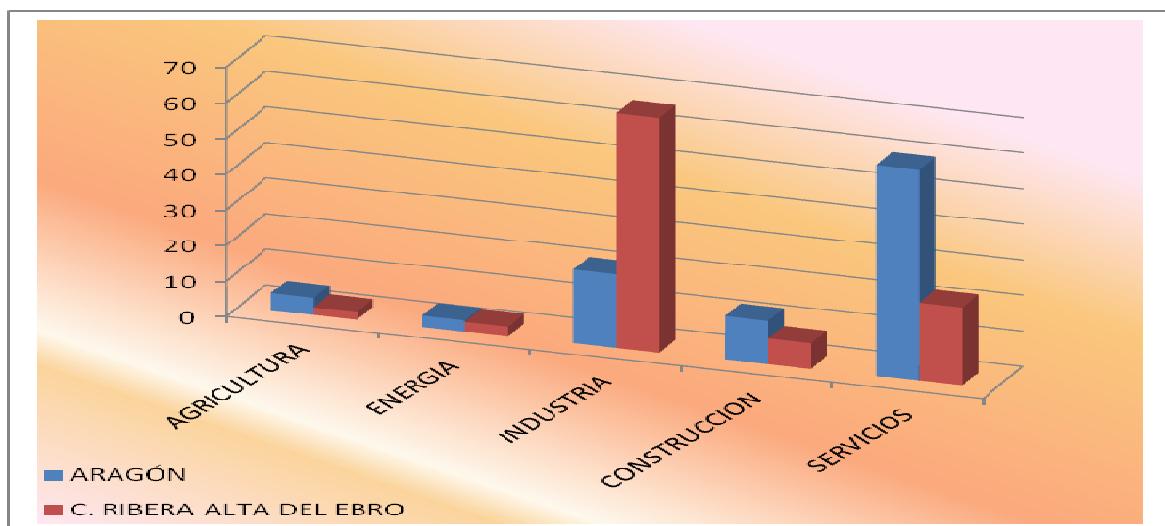
En los últimos 10 años ha tenido un incremento demográfico importante, como muestra el gráfico, se ha incrementado el 29,23%, con una ligera superioridad de hombres. Este crecimiento demográfico sólo es superado por la comarca de Valdejalón, y dista mucho del comportamiento del resto de comarcas de Aragón. La provincia de Zaragoza en conjunto ha tenido un crecimiento del 16,30%.

La densidad de población es de 66,9 habitantes por Km². Nos encontramos, por tanto, en una de las comarcas más pequeñas y a la vez más pobladas de la Comunidad Autónoma con una fuerte tendencia de crecimiento, que se ha suavizado a partir del año 2009. Este crecimiento se debe a la industrialización que le ha ayudado a no perder población, al desplazamiento de la población a zonas



periurbanas y al aumento de la inmigración (es una de las comarcas con mayor tasa de migración neta -superior al 30%- y porcentaje de población extranjera, 11,3%). Por otro lado, podemos decir que la población es una de las más jóvenes de Aragón, con una edad media de 41,9 años y un porcentaje de 18,5 % de población mayor de 65 años. El índice de envejecimiento de la comarca es del 18,5%, por debajo del aragonés que en 2012 estaba en un 20,10%.

Gráfico nº 4: Sectores de producción. Datos 2007



Fuente: Gráfico elaborado con los datos publicados por I.A.E. 2007. Elaboración propia.

Es una zona rural, altamente industrializada, la planta de Opel, ubicada en el término municipal de Figueruelas, genera gran cantidad de puestos de trabajo directo. También se han establecido en la zona un buen número de empresas satélite dedicadas al sector del automóvil. Como muestra el gráfico, a pesar de encontrarnos en una zona rural, la actividad de la agricultura es escasa en comparación con la industria, servicios y construcción.

Se trata de la comarca con mayor rentabilidad, como se aprecia en el siguiente gráfico.



Gráfico nº 5: Relación valor añadido bruto y renta disponible bruta

Unidad: porcentaje*



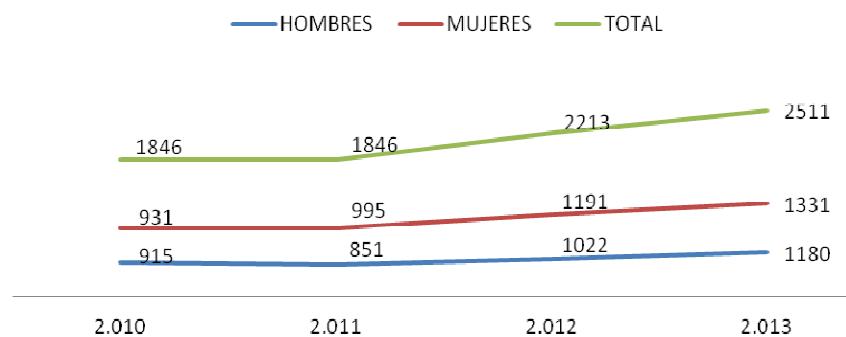
* Se representa el resultado de $(1-RDB/VAB)^{100}$

Fuente: Gráfico extraído del I.A.E. 2007

A pesar de ser la comarca que más riqueza genera en la Comunidad Autónoma, la renta per cápita no alcanza la media aragonesa. En 2009 la renta disponible per cápita eran 13.695€, mientras que en Aragón alcanzaba los 16.928.€.



Gráfico nº 6: Evolución del desempleo en la Comarca Ribera Alta del Ebro por sexo



Fuente: Gráfico con datos extraídos de los Boletines Económicos de CCOO.
Elaboración propia.

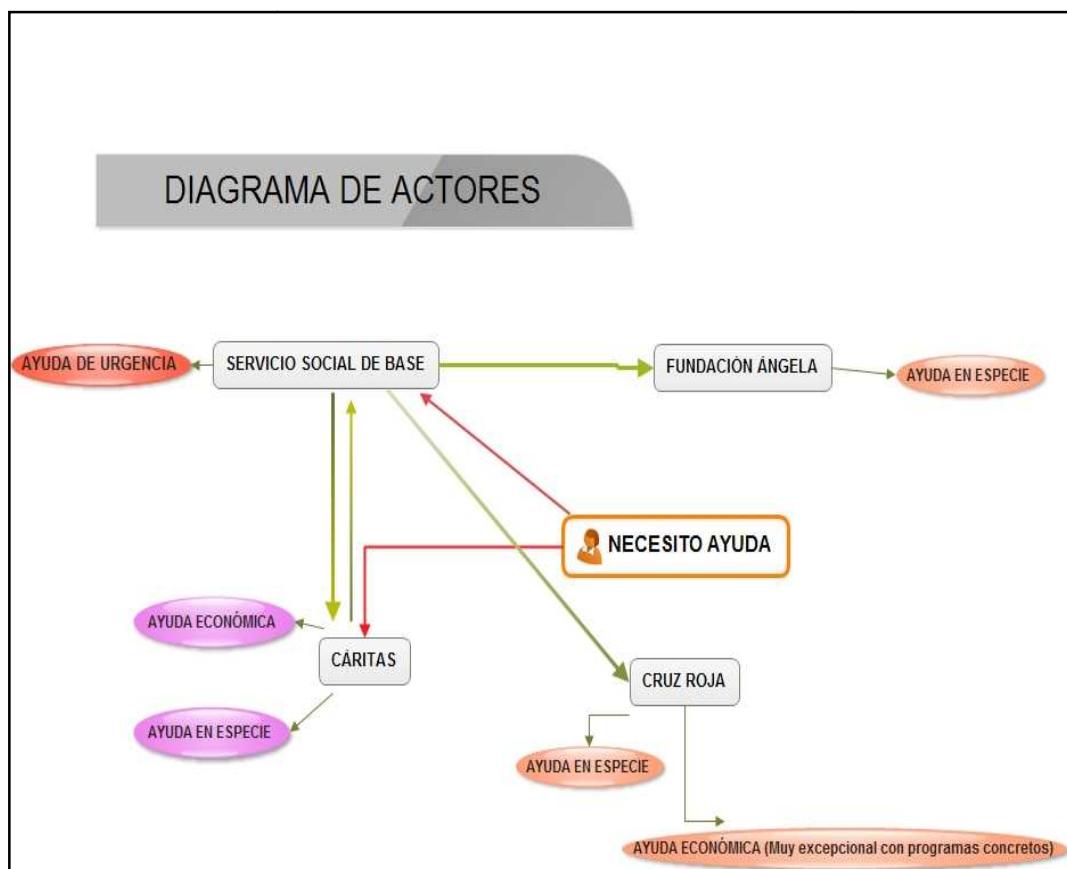
Como muestra el gráfico, el desempleo está aumentando de forma progresiva en los últimos años, especialmente a partir de 2011, con una tendencia mayor en las mujeres que en los hombres.

2.4.- ACTORES.

En este apartado vamos a describir los actores que actualmente están interviniendo ante una situación de emergencia social en la Comarca Ribera Alta del Ebro. Estas entidades son punto de referencia para las personas que tienen esta problemática.



Figura nº 3: Diagrama de Actores



Fuente: elaboración propia

El cliente que se encuentra en una situación de necesidad puede acudir al Servicio Social de Base o a Cáritas (flecha roja), ya que el resto de entidades no tienen atención directa. Una vez recibida desde el SSB se le puede tramitar la ayuda de urgencia, y, en su caso, derivar a Cáritas. Además, se le puede incluir en los programas de Cruz Roja o demandar apoyo en especie a Fundación Ángela (flechas verdes). Cuando acude a Cáritas, en ocasiones, está entidad se pone en contacto con el SSB para completar su información. (Flechas verdes).



2.4.1.- Centro de Servicios Sociales de la Comarca Ribera Alta del Ebro.

En 1985 se pone en marcha el primer Servicio Social de Base (a partir de ahora SSB) en el Ayuntamiento de Alagón, con un año de diferencia, en 1986, el SSB arranca en el Ayuntamiento de Gallur. Poco a poco, hasta el año 1992, se van incorporando todos los municipios que hoy abarca la comarca, a excepción de Bárboles y Pleitas que eran atendidos desde el SSB de Épila.

En el ámbito comarcal había dos Servicios Sociales de Base, por un lado, el Servicio Social de Base de la zona de Alagón cuya titularidad era del Ayuntamiento de Alagón, que prestaba servicio a los municipios de: La Joyosa, Figueruelas, Pinseque, Cabañas de Ebro, Sobradiel, Torres de Berrellén y Grisén. En 1990 se constituye la Mancomunidad Bajo Jalón Ebro con lo que se incorporan al SSB los municipios de Alcalá de Ebro y Pedrola.

Por otro lado, el Servicio Social de Base de Gallur como titular el Ayuntamiento de Gallur que presta servicio inicialmente en Gallur, Luceni y Boquiñeni. A partir de 1993, con la constitución de la Mancomunidad Ribera Alta del Ebro, el servicio pasa a ser gestionado por esta nueva entidad y presta servicio a los tres municipios iniciales más Remolinos y Pradilla de Ebro.

Ambos SSB siguen una trayectoria paralela en el tiempo con apenas un año de distancia.

Posteriormente, con la creación de la Comarca Ribera Alta del Ebro ambas Mancomunidades desaparecen y con la incorporación de Bárboles y Pleitas en 2004, queda definido el territorio del Centro de



Servicios Sociales de la Comarca Ribera Alta del Ebro (a partir de ahora CC de SS), tal como se conoce en la actualidad.

En el CC de SS de la Ribera Alta del Ebro, trabaja un equipo integrado por la Coordinadora del Servicio, 7 Trabajadoras Sociales, 2 Educadoras Sociales, 1 Animadora Social, 1 Psicóloga, 2 Administrativos. Además, en el Programa de Ayuda a Domicilio de gestión directa, trabajan 38 Auxiliares de Ayuda a Domicilio, y el personal de lavandería y comedores sociales.

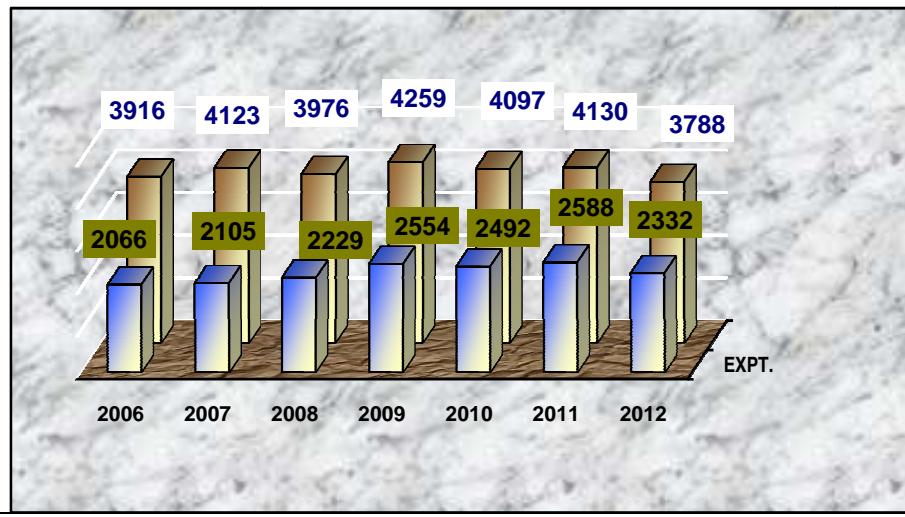
Las Trabajadoras Sociales recorren semanalmente todos los municipios. Las horas de atención presencial se realizan en proporción al número de habitantes. En Alagón se hacen diez horas semanales distribuidas en tres días de atención semanal, a los municipios más pequeños se va un día a la semana durante dos horas, con la sola excepción del municipio de Pleitas, que se atiende a demanda debido a su escaso volumen de población. El resto del tiempo de trabajo de los profesionales no se distribuye en proporción a los habitantes sino en función de los programas y familias atendidos.

Para hacernos una idea del trabajo que supone la prestación de Ayudas de Urgencia dentro del Centro Comarcal de Servicios Sociales, decir que, en el año 2012, el número total de expedientes familiares con los que se ha trabajado, han sido 2.332, aplicando 3.788 intervenciones, siendo atendidos por el servicio un total de 3.482 usuarios sin repetición.

La evolución en la atención en los últimos cinco años queda reflejada en el siguiente cuadro:



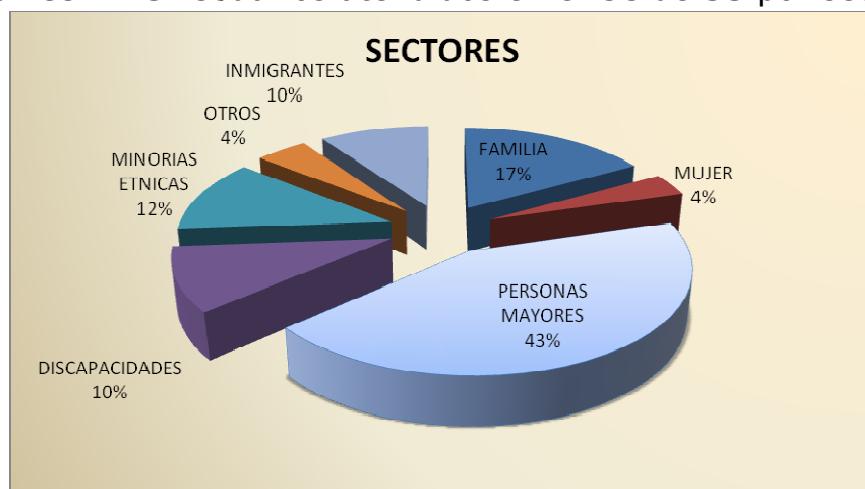
Gráfico nº 7: Usuarios atendidos y prestaciones / año



Fuente: Gráfico extraído de la Memoria 2012 del CC de SS Ribera Alta del Ebro

Como podemos ver, la evolución ha sido progresiva, tanto en prestaciones, como en número de expedientes. Tan solo en 2010 y 2012 se nota un ligero descenso.

Gráfico nº 8: Usuarios atendidos en el CC de SS por sectores



Fuente: Gráfico extraído de la Memoria 2012 del CC de SS Ribera Alta del Ebro



Casi la mitad de los usuarios pertenecen al grupo de Personas Mayores, seguido por Familia, Minorías Étnicas, Inmigrantes y Discapacidades. Hay que tener en cuenta que en este cuadro se reflejan los sectores por prestaciones tramitadas, no por las familias atendidas.

2.4.1.1.- RESPUESTA ANTE UNA SITUACIÓN DE URGENTE NECESIDAD

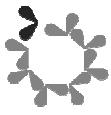
La herramienta de respuesta desde los Servicios Sociales son la Prestaciones Económicas de Ayuda de Urgencia (PEAU), que forman parte del programa de Prevención e Inserción Social del Servicio.

- Las Ayudas de Urgente Necesidad en la normativa de Acción Social de la Comunidad Autónoma de Aragón**

Todas las sociedades han articulado mecanismos de ayuda en situaciones de crisis y/o necesidad. Si hacemos historia, podemos nombrar la Ayuda Mutua, beneficencia, etc. Pero nos centraremos en el momento que en España, se constituyen los Servicios Sociales como una de las principales concreciones de la cláusula constitucional de Estado social.

Con el desarrollo legislativo en materia de Servicios Sociales por parte de las Comunidades Autónomas, en Aragón se aprueba la Ley 4/87 de 25 de marzo de Ordenación de Acción Social (LOAS), desarrollada posteriormente por el Decreto 95/1991 de 20 mayo, que regula las prestaciones económicas del Título 3 de esa Ley.

El Decreto 95/1991, se modifica por el decreto 48/1993 de 19 de mayo. En su capítulo 4º, artículo 22 se recoge la primera definición de las Ayudas de Urgencia:



"Se consideran Ayudas de Urgencia, a los efectos del presente Decreto, aquellas prestaciones económicas de pago único y carácter extraordinario, destinadas a resolver situaciones de emergencia que afecten a personas o familias a las que sobrevengan situaciones de necesidad en las que se vean privadas de los medios de vida primarios e imprescindibles, siendo su finalidad el dispensarles una atención básica y urgente en el momento en que aquellas se produzcan".

Posteriormente la LOAS queda derogada por la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón. Esta Ley recoge en su Título III, el Catálogo de Servicios Sociales como instrumento que determina el conjunto de prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Aragón, estableciendo para cada una de las prestaciones, su naturaleza, requisitos de acceso, régimen aplicable, centros o establecimientos que han de gestionarla o prestarla, los estándares de calidad que han de asegurarse en cada caso.

En el artículo 34 de esta Ley, se recogen los tipos de prestaciones y sus elementos definidores. Estas se clasifican atendiendo a su contenido, en prestaciones de servicio, prestaciones económicas y prestaciones tecnológicas.

El Catálogo de Servicios Sociales, aprobado por el Decreto 143/2011 de 14 de junio, define en las prestaciones económicas seis aspectos fundamentales: su denominación y definición, objetivos y necesidades a las que responden, importe o cuantía, requisitos y el procedimiento de acceso, incluyendo la tipología de la necesidad atendida, condiciones de percepción en cuanto a periodicidad y causas de suspensión y extinción de la prestación.



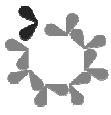
Toda prestación económica, y como tal, las Ayudas de Urgencia son aportaciones dinerarias cuya finalidad es facilitar, entre otras, la integración social, promover la autonomía personal, cubrir o paliar las consecuencias económicas de las situaciones de urgencia social y dependencia, y promover la normalización social.

Por otra parte, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, modificada por la Ley 27/2013 de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, recoge en su artículo 25.2 que, el municipio ejercerá en todo caso, como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en diferentes materias, haciendo referencia en el punto e) a la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.

En este sentido, la Diputación General de Aragón fue firmando convenios de forma progresiva, con determinados ayuntamientos y mancomunidades para transferir la gestión de las Ayudas de Urgencia.

Las Comarcas fueron creadas en Aragón por la Ley 10/1993, de 4 de noviembre. Con el Decreto 260/2002 se transfieren funciones y traspasan servicios de la Comunidad Autónoma de Aragón a las Comarcas, incluida la Comarca Ribera Alta del Ebro, y se establecen las competencias propias en materia de Acción Social en el apartado primero, punto a.1, entre las que se entienden comprendidas las Ayudas de Urgente Necesidad.

Posteriormente en el 2005 se modifica el decreto 260/2002 de transferencias, con el Decreto 4/2005 de 11 de enero, que en su



anexo, apartado primero a.2.1, redefine las Ayudas de Urgente Necesidad como:

"Tienen por objeto atender, con carácter de urgencia y a través de prestaciones económicas, necesidades sociales de signo individual, producidas por haber sobrevenido una situación de necesidad, presumiblemente temporal y en ningún caso de carácter endémico, que suponga una privación de los medios de vida primarios e imprescindibles. Dentro de este programa podrán incluirse las ayudas precisas para atender las necesidades más urgentes de las mujeres víctimas de violencia doméstica."

En la Comarca Ribera Alta del Ebro, haciendo uso de las competencias atribuidas por la Ley de Comarcalización, se aprobó con fecha 23 de septiembre de 2004 (BOPZ), el Reglamento de Ayudas de Urgencia para la gestión de esta prestación económica en este territorio.

Por último, en este apartado definiremos esta prestación en el Reglamento de Ayudas de Urgencia de 2004, de la Comarca Ribera Alta del Ebro. La definición dada se ajusta a la recogida en la legislación autonómica previa, pero se diferencia entre:

Ayudas de Urgencia ordinarias: "Se consideran Ayudas de Urgencia ordinarias aquellas prestaciones económicas de pago único, de carácter extraordinario destinadas a resolver situaciones de emergencia que afecten a personas, o familias a las que sobrevengan situaciones de necesidad en las que se vean privadas de los medios de vida primarios e imprescindibles, que imposibiliten el desarrollo de la vida personal o de la unidad familiar, siendo su finalidad el



dispensarles una atención básica y urgente en el momento en que aquellas se produzcan”.

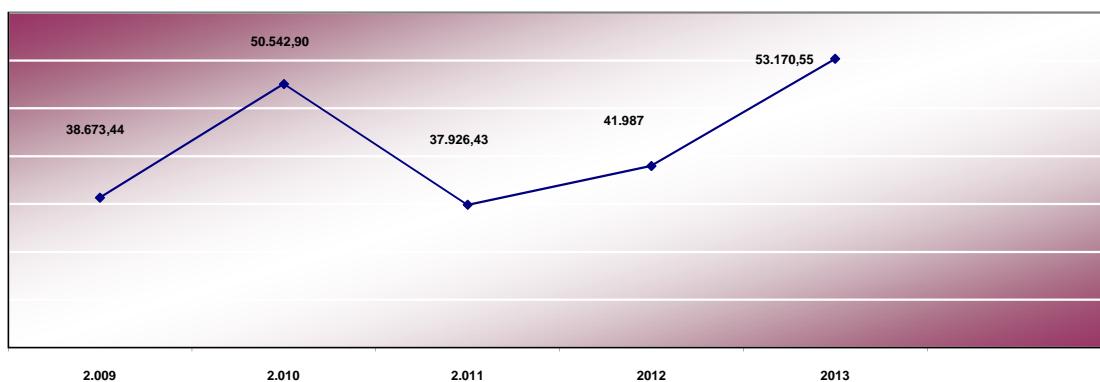
Ayudas de Urgencia extraordinarias: “Aquellas prestaciones económicas de pago único, de carácter extraordinario destinadas a atender situaciones excepcionales y/o de riesgo de las personas víctimas de violencia doméstica o agresión sexual, así como a los menores o adolescentes en situación de riesgo o desamparo

• **Evolución de la PEAU en la Comarca**

Del total de las 3.788 prestaciones tramitadas en el año 2012, 354 solicitudes pertenecen a la PEAU, de las cuales 296 fueron concedidas y 58 denegadas.

Centrándonos en la PEAU, en base a la memoria de 2012 e introduciendo los datos de que disponemos de 2013, vemos la siguiente evolución del gasto que ha supuesto esta prestación para la Comarca.

Gráfico nº 9: Evolución del gasto realizado



Fuente: Gráfico extraído de la Memoria 2012 del CC de SS Ribera Alta del Ebro

A pesar de las fluctuaciones, el presupuesto prácticamente no ha variado. El cuadro hace referencia al gasto ejecutado cada año. En



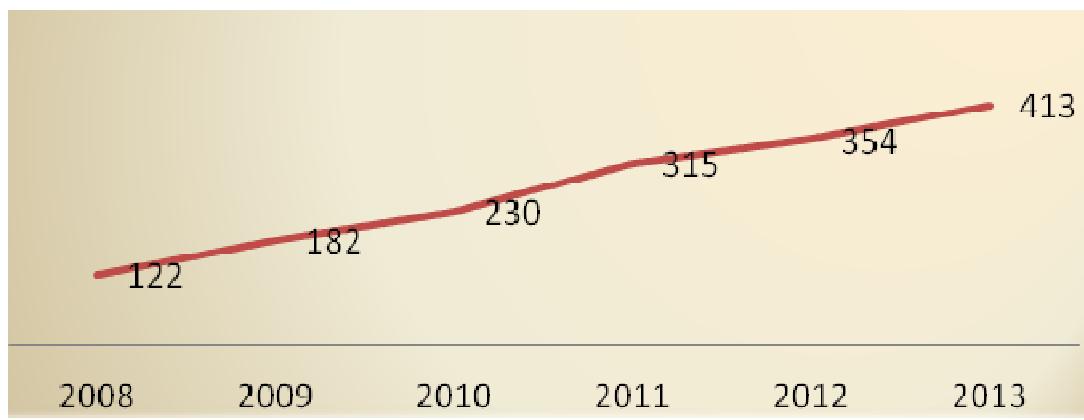
2010 y 2011, además del presupuesto de la Comarca, se añadió una subvención para inmigrantes de 3000€. Y en 2010 se tuvo que pagar parte del dinero comprometido en 2009, ya que las facturas se presentaron posteriormente. El presupuesto inicial asignado, según las programaciones del servicio, para cada año ha sido el siguiente:

Tabla nº 2: Presupuesto PEAU CC de SS /año

2009	2010	2011	2012	2013
40.000	40.000	43.000	44.000	50.000

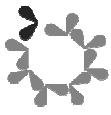
Presupuesto que, aunque superior a muchas comarcas, dista mucho de la proporción por habitante en el Ayuntamiento de Zaragoza. En la Comarca se situa en 1,79€/habitante frente a los 6,07€/habitante en Zaragoza capital en 2013.

Gráfico nº 10: Evolución del número de solicitudes de PEAU/ año



Fuente: Gráfico extraído de la Memoria 2012 del CC de SS Ribera Alta del Ebro

Es muy significativo el incremento que se ha realizado en estas prestaciones. El mayor salto lo tenemos en el 2011, con un incremento de 85 solicitudes. Es el año en el que mayor aumento se



refleja en el desempleo. Y en cinco años las solicitudes se han incrementado en un 239%.

Otro dato reflejado en las memorias del servicio es la distribución por conceptos. Hasta el segundo trimestre de 2011, los conceptos concedidos eran los incluidos en el reglamento de las PEAU, pero según se refleja en la Memoria del CC de SS de 2011:

"Para llegar a cubrir todas las demandas, en el 2º trimestre se acordó, bajar la cuantía de las ayudas, priorizar alimentación, y en principio dar una ayuda de urgencia o dos máximo durante todo el año. Siempre contando con las excepciones consensuadas con la Coordinadora del CC de SS. Por lo que a partir de esta fecha, se generaliza como prioritario, el de alimentación".

2.4.2.- Cruz Roja

Uno de los principales actores interviniéntes en la atención de emergencia social es la entidad Cruz Roja.

Analizaremos la entidad brevemente atendiendo a las características de la organización recogidas en el documento "Necesidades de Evaluación de las organizaciones" de Isabel Ma Herrera Sánchez y otros publicado en la revista Intervención Psicosocial Vol 15 de 2006:

➤ Origen: Cruz Roja es una organización no gubernamental con más de 150 años de historia, que aparece en 1863, siendo su origen de carácter humanista y sus primeras intervenciones en la asistencia humanitaria en conflictos bélicos, actualmente está presente en 176 países y cuenta con más de 10 millones de voluntarios.



➤ Función social: Cruz Roja presta servicios de carácter asistencial muy distintos ámbitos, en el área de intervención social, intervención sanitaria, emergencias, cooperación internacional, medio ambiente, empleo, formación y voluntariado.

➤ Estructura: Se trata de una estructura de carácter internacional y federativo regida por un comité internacional, que aglutina organismos nacionales, estos a su vez a diferentes organizaciones regionales y locales, la prestación de servicios se desarrolla generalmente a través de fundaciones y voluntariado.

➤ Carácter: Sus principios fundamentales se basan en los valores de humanidad, imparcialidad, neutralidad, independencia, carácter voluntario, unidad y universalidad.

➤ Responsabilidad El máximo representante en la CCAA es el Presidente Autonómico de Cruz Roja. En cada provincia existe la Asamblea Provincial y locales. La Comarca Ribera Alta del Ebro se enmarca en la Asamblea Provincial de Cruz Roja Zaragoza y en la Local del municipio de Alagón.

➤ Gestión de recursos humanos: En Aragón Cruz Roja cuenta con 250 trabajadores, más de 10.000 socios- voluntarios y unos 30.000 socios con aportación económica anual. En el caso concreto de la Asamblea Local de Alagón en enero de 2014 existen 656 socios y 334 voluntarios

➤ Medio de relación y comunicación: En el caso concreto objeto de este trabajo la relación entre la entidad y el Centro Comarcal es directa y se desarrolla entre el presidente de la Asamblea local y la Coordinadora del Centro Comarcal que sirve de canal de enlace



➤ Fuentes de financiación: En el año 2014 en la Provincia de Zaragoza Cruz Roja dispone de un presupuesto de 500.000€ para Ayudas de Emergencia.²

2.4.2.1.- RESPUESTA ANTE UNA SITUACIÓN DE URGENTE NECESIDAD

Programas de reparto en especie: La Asamblea Local de Cruz Roja recibe un contingente de alimentos (normalmente dos veces al año), productos de higiene y limpieza (de forma puntual), productos para bebés

No existen un baremo específico para acceder a este programa sino que los responsables (voluntarios) de Cruz Roja solicitan al Servicio Social de Base de la Comarca el listado de beneficiarios, el Trabajador Social de la Administración, es quien valora el acceso al mismo en base al trabajo desarrollado con cada familia, aunque si existen unos parámetros generales, consensuados por el equipo de Trabajadoras Sociales. El contacto entre Cruz Roja y CCSS es exclusivamente con la coordinadora a quién se le solicita el listado de familias necesitadas cada vez que van a recibir el contingente de alimentos.

Como consecuencia de la crisis económica se va produciendo un incremento muy importante de familias que solicitan el acceso a este programa, familias con las que no existía un trabajo previo y que no responden a los estándares registrados con anterioridad a la crisis.

Por otro lado la actividad de cruz roja se va incrementando progresivamente, surgen nuevas campañas de reparto como las de

² Noticia publicada en prensa: Heraldo de Aragón 8 de junio de 2014.
http://www.heraldo.es/noticias/aragon/zaragoza_provincia/zaragoza/2014/05/08/cruz_roja_zaragoza_asegura_que_han_agotado_ayudas_emergencia_social_286560_301.html



material escolar, alimentación y higiene de bebé, higiene familiar y doméstica...

En algunos de estos nuevos programas Cruz Roja es que marca algún rasgo concreto del perfil del usuario como la edad en caso de campañas dirigidas a infancia.

Es interesante llegar a este punto referir a Aguiar Fernández (2006) en su artículo Tercer sector: Análisis, desafíos y competencias desde el Trabajo Social cuando refiriéndose a las organizaciones del Tercer sector dice: "el fenómeno de su proliferación, su ritmo de crecimiento, el abanico de sus objetivos y su alcance que les ha hecho alcanzar una posición de coprotagonismo en la promoción del bienestar social, la participación cívica y el debate público en nuestras sociedades contemporáneas".

A pequeña escala puede observarse este fenómeno, el incremento de la actividad de esta ONG en concreto ha sido exponencial en la zona.

En 2013 se derivaron a estos programas (alimentos, higiene, material escolar...) un total de 303 familias en la Comarca Ribera Alta del Ebro, (teniendo en cuenta que en el municipio de Alagón, trabajan directamente con el "Banco de Alimentos" y en 2013 han atendido 125 familias que ya no acceden al programa de Cruz Roja), mientras que van apareciendo nuevos programas que la organización va incorporando y para lo que cuenta permanentemente con el Centro Comarcal de Servicios Sociales como ruta de comunicación con los potenciales usuarios.



Por último es Cruz Roja quien realiza el reparto en sus propias dependencias, tras contactar telefónicamente con los usuarios que se desplazan para recoger la prestación.

Insistir en que la organización a nivel comarcal carece de técnicos, todo el trabajo se lleva a cabo por voluntarios.

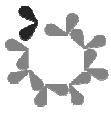
2.4.3.- Fundación Ángela

Siguiendo con la estructura señalada por Herrera (2006), otra entidad que opera en la Comarca es Fundación Ángela.

➤ Origen: Fundación Benéfica de Asistencia Social, es una organización no gubernamental constituida en 1.999, como respuesta de una familia y amigos a una triste tragedia. Inscrita en el Registro de Fundaciones Asistenciales con el nº 50-0142 según Orden de 25 de febrero de 2000 (BOE nº 76 de 29 de marzo) La sede está ubicada en La Joyosa, uno de los municipios de la Comarca Ribera Alta del Ebro.

➤ Opera en Madrid y Zaragoza, se trata de una pequeña organización que cuenta con unos 100 colaboradores. En la Comarca operan activamente unos 60 voluntarios.

➤ Función social: El objetivo principal de la Fundación es "Proteger los intereses y derechos de la infancia y adolescencia más desfavorecida. Reforzando la atención a los menores y sus familias a través de distintos ámbitos y niveles de intervención" (Art 6 de sus estatutos). En estos años han realizado proyectos puntuales de cooperación internacional (han enviado material escolar, ropa y dinero a Marruecos y Filipinas). Además de ayudas directas a familias, normalmente en especie, también colaboran con otras entidades sociales.



➤ Estructura: Se ajusta a la estructura de Fundación, es gestionada por un patronato, Presidente, Vicepresidente, Secretario y tres vocales. como se ha dicho tiene unos 100 colaboradores. En la Comarca operan activamente unas 60 personas.

➤ Carácter: Fundación de carácter social, carece de personal, únicamente dispone de voluntarios.

➤ Responsabilidad: la responsabilidad de la gestión es de los patronos.

➤ Gestión de recursos humanos: los patronos establecen los programas a realizar, y las actuaciones. Estos pueden ser propuestos por cualquier voluntario.

➤ Medio de relación y comunicación: para contactar con los servicios sociales comarcales hay una persona designada que es la encargada de organizar la demanda.

➤ Fuentes de financiación: donaciones de particulares, empresas, u otras ONGs de la zona, recaudación a través de lotería, festivales benéficos ...

2.4.3.1.- RESPUESTA ANTE UNA SITUACIÓN DE URGENTE NECESIDAD

1.- Las trabajadoras sociales y/o educadoras sociales de la Comarca, llaman a la voluntaria de la asociación. Y realizan una demanda concreta que no puede cubrir la administración, bien porque no existe o se ha agotado la ayuda pública.

2.- La coordinadora contacta con los voluntarios pertinentes para organizar el material solicitado, puede ser que lo posea la asociación o que realice la compra.



3.- Una vez preparado lo solicitado se contacta con las profesionales, y estas se hacen cargo de la entrega. En el momento de la entrega la Fundación nunca está presente, quedando en el anonimato para los receptores.

Por cada entrega la Fundación guarda un justificante, firmado por las Trabajadoras Sociales. Mensualmente se realizan una media de 20 actuaciones. Entre las más habituales son lotes de comida y ropa. En 2013 se realizaron 230 reparto de lotes de alimentos y/o ropa.

2.4.4.- Cáritas

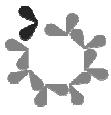
Es una entidad muy relevante por su importancia a nivel nacional y por su volumen de gestión en la Comarca.

➤ Origen: Cáritas se funda en 1867 en la ciudad Alemana de Friburgo. Actualmente es la organización caritativa más grande del mundo, unida a la iglesia Católica.

A nivel internacional es una federación constituida por 162 organizaciones católicas de asistencia, desarrollo y servicio social. Presente en más de 200 países y territorios, trabaja en la construcción de un mundo más justo para todos y para que el desarrollo llegue a todos los países de la tierra.

Cáritas Española es la confederación de las entidades de acción social y caritativa de la Iglesia católica española, formada por las Cáritas Diocesanas y otras entidades confederadas.

Fue constituida por iniciativa de la Conferencia Episcopal Española mediante acuerdo de la Asamblea Nacional de la Caridad en octubre de 1947.



Sus Estatutos, redactados según las directrices del Código de Derecho Canónico y la legislación civil vigente, fueron aprobados en su última modificación por la Asamblea General en octubre de 1993, siendo ratificados ese año por la Asamblea Plenaria de los Obispos. (www.caritas.com)

A mediados de los años 50 Cáritas se encarga del reparto de la Ayuda Social Americana. Es a raíz de este reparto cuando toma conciencia de continuar con una labor organizada de ayuda a los demás.

➤ Estructura General: Limitándose a la provincia de Zaragoza, la estructura es jerarquizada. En primer lugar se encuentra el Arzobispo, Asamblea General, (Consejo Diocesano), Dirección de Cáritas (Comisión Permanente), Secretaría General, Acción e Intervención Social, dividida en tres secciones: Animación Comunitaria, Intervención Familiar, Intervención Especializada y Gestión del Conocimiento.

La Sección que da respuesta a las situaciones de urgencia es la de Intervención Familiar con el servicio de Acogida y el de atención de Familias en el Territorio. (Cáritas Diocesana Zaragoza, 2012)

➤ Función social: La misión de Cáritas Española, como acción de la comunidad cristiana, es promover el desarrollo integral de las personas y los pueblos, especialmente de los más pobres y excluidos.

➤ Estructura local: En los municipios que existe grupo de voluntarios, son los que realizan la acogida bajo la supervisión de un técnico. Actualmente en nuestra zona existen grupos de voluntarios en Gallur, Pedrola, Alagón, Pinseque, Alcalá de Ebro y Torres de Berrellén. En el resto se deben dirigir al técnico directamente.



El territorio Comarcal está atendido por dos Trabajadores Sociales (cada uno en municipios diferentes). Son los únicos profesionales que intervienen en el acompañamiento y prestaciones económicas en esta comarca.

- Carácter: es una organización de voluntariado (en España unas 65.000 personas) que desarrolla una importante labor de apoyo y promoción social a diversos grupos sociales en situación de precariedad y/o exclusión social.
- Responsabilidad: La entidad tiene autonomía local. Cada municipio es responsable de su actuación, aunque el responsable de la entidad es la Asamblea General.
- Gestión de recursos humanos: La Entidad se preocupa de orientar y formar a sus voluntarios por profesionales contratados.
- Medio de relación y comunicación: las familias acuden directamente al grupo de voluntarios. Se estudia el caso, se consulta con el técnico y se diseña un plan de actuación que puede consistir en acompañamiento, orientación, en ayudas económicas o en especie.
- Fuentes de financiación: Donaciones, 0,07 IRPF.

2.4.4.1.- RESPUESTA ANTE UNA SITUACIÓN DE URGENTE NECESIDAD

Las situaciones de urgencia atendidas a través del programa de Intervención Familiar de Cáritas, consisten en ayudas económicas para cubrir gastos de alimentación y otras necesidades básicas, especialmente relacionadas con la vivienda.

A continuación se refleja la evolución en los últimos cuatro años.



Tabla nº 3: Evolución inversión/familias de Cáritas.

AÑO	2010	2011	2012	2013
Nº FAMILIAS	16	34	35	59
INVERSIÓN	4.798,50 €	10.011,80 €	8.409,68 €	13.383,98 €

Fuente Cáritas, elaboración propia.

Es interesante hacer constar el incremento tanto de familias atendidas como del presupuesto que Cáritas ha invertido en la zona. En 2013 Cáritas ha atendido a 59 familias con una inversión de 13.383,98 €.

2.4.5.- Iniciativas Ciudadanas

En este apartado incluimos todas aquellas campañas puntuales que realiza cualquier entidad de la comarca: colegios, asociaciones, cofradías, ayuntamientos, entidades deportivas. Normalmente se realizan campañas de recogida de alimentos, ropa, material escolar y en alguna ocasión dinero.

Las entidades se ponen en contacto con el CC SS, generalmente una vez que se han realizado las recogidas y no saben cómo articular el reparto. Como solución a estas campañas no planificadas, el CC de SS valora los beneficiarios y Cruz Roja o Fundación Ángela ejecutan la entrega.

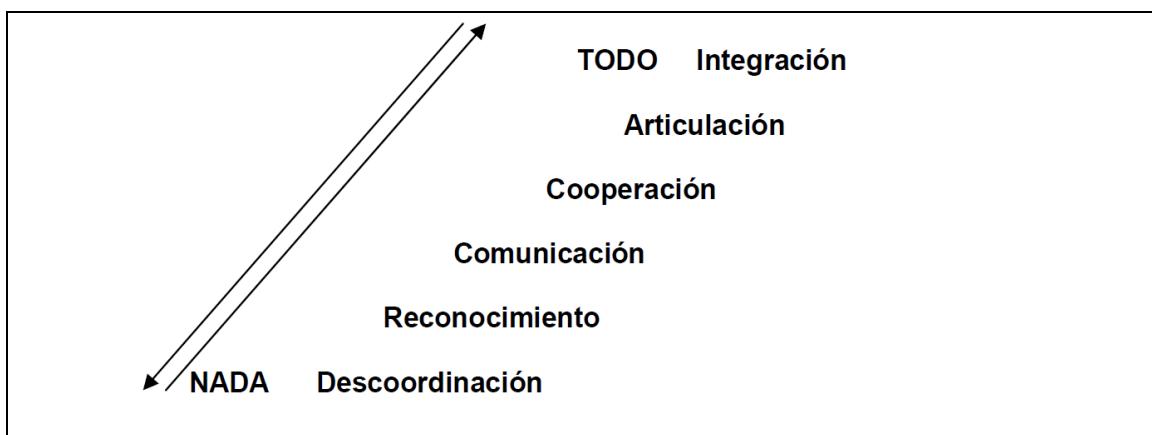
Este tipo de iniciativas no se corresponden a demandas concretas ni responden a una planificación previa. Y no existe ningún tipo de coordinación entre ellas.



2.5.- COORDINACIÓN

El establecer relaciones “coordinadas” constituye, en la mayor parte de los casos, una inversión de recursos adicionales que cada actor deberá disponer para generar, mantener, evaluar y desarrollar la relación. “Los resultados son generalmente satisfactorios para los socios, pero *una coordinación* implica energía en relaciones humanas y muchas veces costos...” (Agranoff 2003 Pp16, citado en (Ilari, 2010)).

Figura nº 4: Escala de los Grados de Coordinación



Fuente: Ilari. 2010.

Nos encontramos con entidades muy diferentes, las tres que hemos seleccionado como coprotagonistas junto con los SS, dentro de la intervención con ayudas de carácter urgente en situaciones de pobreza o exclusión social, excepto el Centro comarcal, son organizaciones de carácter social, que lógicamente no están sujetas a los parámetros que marcan la actividad de un servicio público.

Por otro lado, son organizaciones de diferentes tamaños. Desde una pequeña fundación como “Fundación Ángela” hasta



organizaciones tan potentes como Cáritas o Cruz Roja, con un amplio e histórico reconocimiento social.

Cada organización tiene un sistema de funcionamiento diferente y unas características distintas.

Por estas razones la coordinación con estas entidades se plantea dentro de una escala horizontal, Sergio Raul Ilari en “Los dispositivos de enlace y los grados de coordinación intermunicipal” (2010) describe la coordinación horizontal de la siguiente manera:

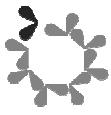
“La coordinación horizontal constituye un proceso de definición y puesta en práctica de acuerdos establecidos entre unidades organizativas de un mismo nivel jerárquico”.

Plantea la coordinación horizontal entre entidades de un mismo nivel jerárquico, aunque no es exactamente el caso, si podría servir en tanto en cuanto ninguno de los implicados es superior ni inferior al otro a nivel jerárquico.

Este mismo autor indica una escala de coordinación que va desde la integración, que sería el nivel más alto de coordinación, hasta la descoordinación.

¿Cada una de las organizaciones deben tener el mismo sistema de coordinación? No necesariamente, atendiendo a la experiencia previa con cada una de estas organizaciones comprobamos que existen notables diferencias:

En el caso de Cáritas la relación de coordinación se concreta en la derivación de clientes incluyendo información y documentación con la previa autorización del usuario, también se facilita el lugar de



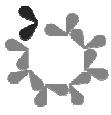
encuentro y en ocasiones la entrega de la prestación o recogida del correspondiente justificante acreditativo desde la Comarca. Destacaremos que la organización marca sus propios criterios de valoración de forma autónoma. Esta derivación se produce desde el CC de SS a la organización.

En concreto, cuando la persona acude al SSB, si en el proceso de intervención es necesario una ayuda que no se le puede prestar desde la administración (bien porque no existe, por no cumplir los requisitos o por haber agotado sus posibilidades) la profesional se pone en contacto con el Técnico de Cáritas y se evalúan las posibilidades, en el caso de que sean positivas se le deriva. Si la persona acude a los voluntarios de Cáritas, estos le acogen y se ponen en contacto con el Servicio Social de Base para recabar información sobre su situación.

La colaboración es informal, dependiendo de la predisposición de los profesionales y voluntarios implicados.

Por lo tanto podríamos enmarcar esta relación de coordinación como un equivalente a la coordinación horizontal de comunicación.

En el caso de Cruz Roja, la relación de coordinación se concreta en la derivación de familias incluyendo datos básicos de identificación y comunicación previa autorización del usuario. Destacaremos que el criterio de valoración lo marca en este caso el CC de SS y es aceptado por Cruz Roja, esto supone un consenso tácito. Es Cruz Roja quien aporta el espacio de encuentro y quien recoge los correspondientes justificantes acreditativos de entrega de la prestación. Podremos establecer la equivalencia con la coordinación horizontal de cooperación ya que ambas entidades mantienen



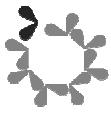
intactas sus respectivas autonomías, aunque en su relación se materializa el intercambio de información, asesoramiento y disponibilidad de personal técnico especializado. Otra característica que describe esta coordinación es que es de aplicación a experiencias cortas en el tiempo, como es el caso de las campañas de reparto de alimentos.

En el caso de Fundación Ángela la relación la podemos enmarcar como una coordinación horizontal en grado de articulación de bajo nivel. Siguiendo con la estructura señalada por Ilari (2010),

"La articulación se produce cuando dos o más organismos desarrollan actividades (propias o interrelacionadas) en función de objetivos establecidos en común. A diferencia de la integración, los actores mantienen su individualidad, aunque establecen pautas de actuación conjunta.

Independientemente de los resultados sinérgicos que se estimen alcanzar, la articulación necesariamente reduce los márgenes de autonomía o libertad de acción que los socios podrían llegar a disponer al no participar de instancias coordinadas. Por lo cual, el gestor público debe tener en claro que todo proceso de articulación genera un mayor nivel de rigidez e imposibilita las rápidas reacciones que caracterizaban su acción al estar descoordinado.

Consideramos que existen dos grandes niveles posibles de articulación. (...) Un bajo grado de intensidad de la articulación implicará el establecimiento de objetivos en común acuerdo, pero la realización de las actividades seguirá siendo responsabilidad de cada parte, con lo cual se reducirá el grado de complejidad de la gestión del proceso. Visualizando a las organizaciones en conjunto, el grado



de articulación también podría diferenciarse en función de la conectividad que alcanza.(...)

La articulación puede ser el producto del acuerdo de formas de trabajar, el establecimiento de objetivos comunes, pero también de la unificación de funciones específicas de cada organización. Es decir, la fusión de algunas funciones o actividades puntuales nos llevará a lograr un tipo de articulación de los socios.” (pág.4)

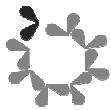
2.6.- PERTINENCIA DEL PROYECTO

2.6.1.- Investigación Previa

Con el objeto de conocer la evolución y situación actual de la Prestación de Ayudas de Urgencia, hemos realizado la investigación “Evaluación de las Ayudas de Urgencia en la Comarca Ribera Alta del Ebro 2009-2013”. Las conclusiones obtenidas acreditan la necesidad de unificar criterios, optimizar los recursos y establecer una coordinación eficaz para dignificar la intervención social ante situaciones de urgente necesidad.

El cumplimiento de los objetivos específicos planteados al inicio de la investigación, ha permitido obtener una visión tridimensional. Las tres dimensiones obtenidas proceden del concepto y aplicación en si misma de la PEAU desarrollado en profundidad en este trabajo, de la visión profesional de la aplicación y gestión de la prestación y por último de la percepción de los principales protagonistas del programa, los usuarios.

A continuación señalamos las conclusiones más relevantes de la investigación realizada:



1.- La mayoría de usuarios perceptores de PEAU ha acudido por primera vez a los Servicios Sociales en los últimos cinco años, coincidiendo con el periodo de crisis (2009-2013). Lo que implica que ha surgido una nueva población de usuarios en los Servicios Sociales, además de la atendida tradicionalmente.

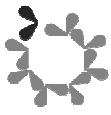
2.- Los sectores beneficiarios de ayudas de urgencia más frecuentes son Minorías Étnicas y personas extranjeras, que vienen siendo de forma tradicional los colectivos más demandantes de este programa.

3.- En el periodo estudiado, las PEAU recibidas por el sector de minorías étnicas descienden en un 52%, como consecuencia de la política del CC de SS que a partir de 2011, decide reducir el nº de concesiones por familia al año, pasando de tres a dos anuales. Esta medida se toma con el objetivo de dar respuesta a una mayor demanda.

4.- Los nuevos perfiles sociales de los perceptores de las PEAU, son las familias con la única problemática del desempleo.

Los sectores de minorías étnicas y población extranjera se igualan en el año 2013 con las solicitudes de familias. Esto significa que quien hace crecer las ayudas de urgencia provienen de las nuevas clases medias que se han incorporado como Clientes/Usuarios a los Servicios Sociales

5.- En el año 2013 es la primera vez que se producen denegaciones de la PEAU por falta de presupuesto. Es decir, pese al incremento presupuestario progresivo en estos cinco años, la demanda ha superado por primera vez la previsión del gasto. No se



prevé reducción de la demanda, sino que esta se mantenga o incluso se incremente. Debe de haber una voluntad política para incrementar este presupuesto, o plantear otro tipo de medidas. Se ha constatado en el análisis cualitativo, que los perceptores de PEAU carecen de familia extensa que les pueda apoyar, esta tiene una situación similar o debido a la larga duración en el tiempo de la situación de desempleo se ha agotado la capacidad de respuesta de las familias.

6.- El principal y casi único problema que tienen estos nuevos usuarios que acceden a los Servicios Sociales es el económico (falta de medios para subsistir o cubrir sus necesidades básicas) como consecuencia del desempleo de larga duración recibiendo subsidios o incluso sin ningún tipo de cobertura.

7.- Las PEAU no llegan a cumplir en un 100% las expectativas del usuario. Esta prestación sí responde en un momento determinado a la situación de necesidad, pero no soluciona el problema por lo que se demanda una mayor cuantía y la posibilidad de percibirlas en un mayor número de veces.

8.- A nivel técnico, se concluye que la finalidad de la PEAU dentro de la intervención profesional ha variado, transformándose en un recurso económico utilizado mayoritariamente para cubrir necesidades alimentarias. Alejándose así de su dimensión como herramienta profesional dentro de la intervención social.

9.- Como investigadoras y profesionales de los Servicios Sociales, se concluye que es necesario una redefinición de la prestación en todas sus dimensiones (cuantías, conceptos...) para adaptarla a la nueva realidad generada por la situación de crisis actual.



Los recursos y prestaciones actuales no dan cobertura a la realidad existente, por lo que la utilización actual de la PEAU no va ligada a un proceso de intervención social. Se precisa un nuevo enfoque profesional u otro tipo de recurso que cubra las necesidades meramente económicas.

Se verificaron las hipótesis inicialmente planteadas:

1.- En el perfil de los solicitantes, ha habido una progresión numérica de familias que solicitan la PEAU, cuya única problemática es el desempleo.

2.- Al principio del periodo, en la mayoría de casos se estaba realizando una intervención profesional, utilizando la PEAU como parte del proceso. En la última fase del periodo estudiado, se ha incrementado el número de casos en los que la PEAU no va ligada a un proceso de intervención social.

La verificación de estas hipótesis implica que la situación social en el que se concibió la PEAU ha variado. No responde a las nuevas necesidades. No resulta satisfactoria para los usuarios y este grado de insatisfacción es mayor entre los profesionales.



2.6.2. Cuadro Resumen Actores

Tabla nº 4: Resumen de Actores.

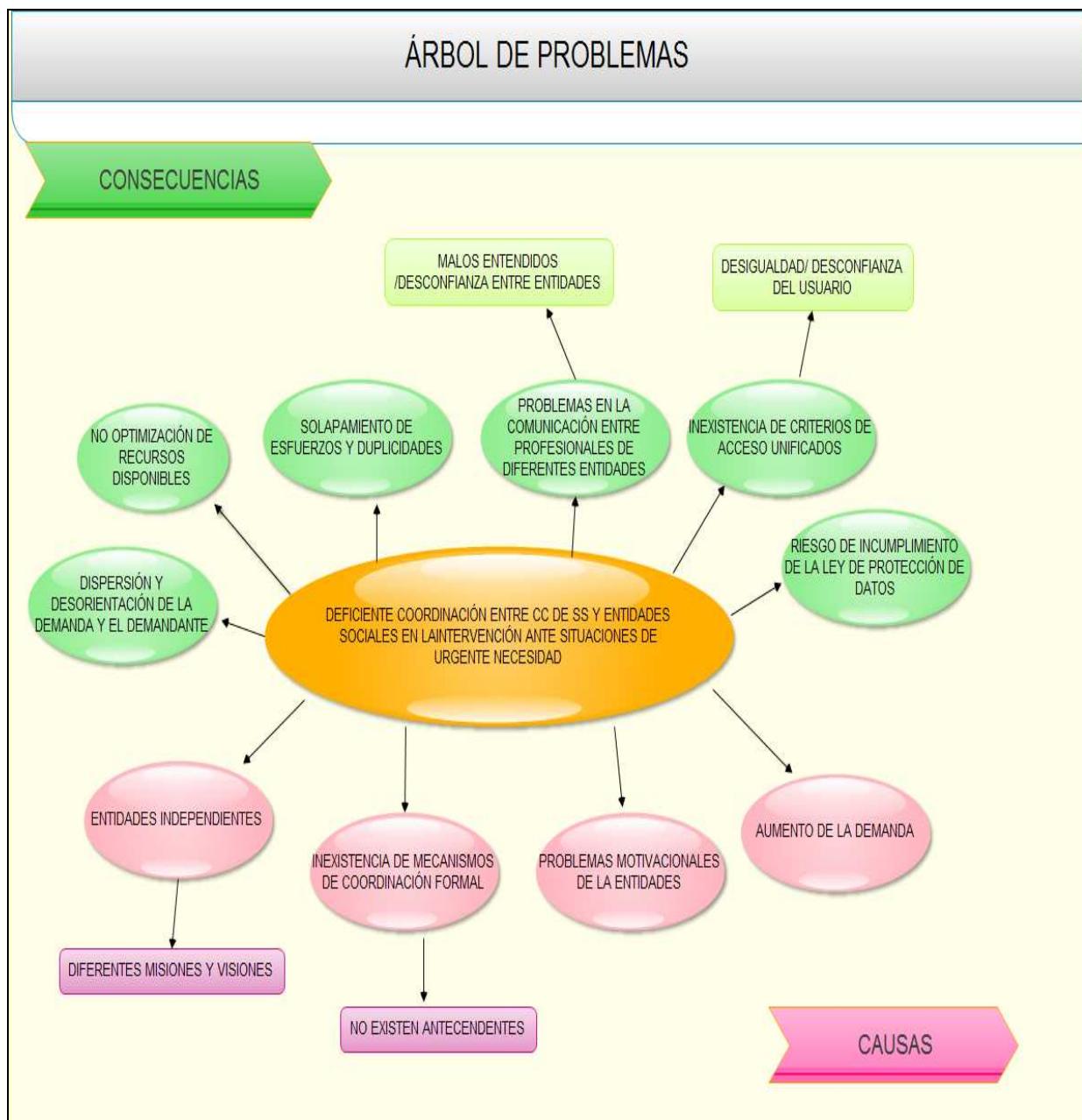
VARIABLES	CC de SS	CÁRITAS	CRUZ ROJA	FUNDACIÓN ANGELA	INICIATIVAS
Nº PROFESIONALES	7	2	0	0	0
REPRESENTANTES EN COMARCA	1	XX	XX	1	XX
VOLUNTARIOS	NO	SI	SI	SI	SI
ESTRUCTURA	JERARQUIZADA	JERARQUIZADA FUERA DE COMARCA	JERARQUIZADA VOLUNTARIOS. PROFESIONALES FUERA COMARCA	NO JERARQUIZADA	NO
FUNCIÓN SOCIAL	ADMINISTRACIÓN	ONG	ONG	ONG	
REGLAMENTACIÓN	SI	NO	NO	NO	NO
Nº FAMILIAS ATENDIDAS 2013					
INVERSIÓN 2013	50.000	13.383,98 €	ESPECIE	ESPECIE	ESPECIE
FUENTE DE FINANCIACIÓN	PRESUPUESTOS PÚBLICOS	DONACIONES	DONACIONES	DONACIONES	DONACIONES
ATENCIÓN DIRECTA DEMANDA	SI	SI	NO	NO	NO
RESPUESTA URGENTE NECESIDAD	REGLAMENTO AU.	GRUPO VOLUNTARIOS CON EL ASESORÍA PROFESIONAL.	REPARTO REPARTO ALIMENTOS/LISTADOS PROCEDENTES CC de SS	REPARTO ALIMENTOS/ROPA/ RESPONDEN A LAS DEMANDAS PLANTEADAS ATRAVÉS DE CC de SS	RECOGEN DONACIONES QUE PONEN A DISPOSICIÓN DEL RESTO DE ENTIDADES PARA SU REPARTO
COMUNICACIÓN/RELACIÓN CON LAS OTRAS ENTIDADES	INFORMAL	INFORMAL	INFORMAL	INFORMAL	XX

Fuente: Elaboración propia



2.6.3. Árbol de Problemas

Figura nº 5



Fuente: elaboración propia



3.-PROYECTO

3.1.-MARCO INSTITUCIONAL: Ámbito territorial de actuación y delimitación temporal.

Con la investigación realizada se detecta la necesidad de establecer una coordinación formal entre los diferentes actores que intervienen en la zona, respondiendo a la demanda social para cubrir situaciones de urgente necesidad, evitar duplicidades y optimizar recursos. Es necesario establecer planes de coordinación evitando peregrinajes caritativos de las personas que contribuyen a su pérdida de dignidad.

Este proyecto, cuya implantación se estima que sea de un año, se ubica en el territorio de la Comarca Ribera Alta del Ebro, que abarca 17 municipios con 27.913 habitantes.

Los actores implicados en este proyecto son:

- Como Administración: el Centro Comarcal de Servicios Sociales
- Como ONGs: Cáritas, Cruz Roja y Fundación Ángela.

En el año 2013 el CC de SS tramo 314 Ayudas de Urgencia invirtiendo 53.170€. Cáritas intervino con 59 familias e invirtió 13.383,98 €, Cruz Roja entregó comida a 303 familias, y Fundación Ángela preparó 230 lotes de alimentos. Señalar que el Banco de Alimentos en el municipio de Alagón atiende a 125 familias.

En este proyecto no hemos hecho referencia al Banco de Alimentos como un actor implicado, por ser una iniciativa local iniciada en 2013, exclusiva del Ayuntamiento de Alagón y gestionada por el propio SSB del municipio.



Se hace referencia en este momento porque las familias atendidas en Alagón, se han excluido del programa de reparto de alimentos de Cruz Roja que en años anteriores estaban incluidas.

3.2.- FINALIDAD

La finalidad de este proyecto es desarrollar una fórmula de coordinación entre el Centro Comarcal de Servicios Sociales de la Ribera Alta del Ebro y las ONGs que actúan en el territorio ante situaciones de Urgente Necesidad, para optimizar los recursos existentes. El proyecto planteado tiene dos líneas de intervención.

Línea 1.- Contactar y analizar la predisposición de los actores implicados para establecer el protocolo de coordinación.

Línea 2.- Presentar la propuesta de coordinación del CC de SS.

3.3.-OBJETIVOS

GENERALES

1. Facilitar un espacio de comunicación para análisis de la situación donde todos los actores implicados puedan reflexionar sobre la intervención desarrolladas en situaciones de urgente necesidad.
2. Comprobar el nivel de implicación de cada uno de los actores en torno a la necesidad de articular un sistema de coordinación.
3. Mejorar la comunicación entre las entidades.
4. Establecer un compromiso formal por parte de los actores implicados para elaborar un protocolo de coordinación.
5. Respetar la Intimidad de la persona y lo establecido en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.



ESPECIFICOS

1. Evitar duplicidad en la cobertura de situaciones de Urgente Necesidad.
2. Canalizar la demanda y orientar al demandante.
3. Optimizar los recursos disponibles.
4. Evitar las posibles desigualdades entre los perceptores, incrementando la confianza de las familias en recibir una atención adecuada.
5. Dignificar a la persona que se encuentra en situación de urgente necesidad

3.4.-ACTUACIONES Y ACTIVIDADES A DESARROLLAR.

El proyecto que presentamos pretende llegar a la elaboración conjunta de un protocolo de coordinación para intervención en las situaciones de Urgente Necesidad en la Comarca Ribera Alta del Ebro, por ello establecemos una primera línea, en la que contactamos a las entidades implicadas y en una segunda línea, planteamos la propuesta del CC de SS, avanzando así la visión de uno de los actores.

3.4.1. Desarrollo de la Línea Nº 1: Establecimiento de canales de participación entre los Actores implicados.

En primer lugar es necesario un acercamiento entre todas las entidades que atienden situaciones de urgente necesidad en el territorio. En esta primera línea se establece un mecanismo de participación facilitando un espacio de trabajo para el abordaje común ante el problema detectado.



Establecemos los siguientes pasos a seguir:

Paso 1. Presentación a la Coordinadora del CC de SS, del problema detectado y de la necesidad de establecer una coordinación conjunta entre las entidades implicadas.

Paso 2. Trabajar la propuesta en el equipo del CC de SS, para llegar a consenso.

Paso 3. Presentación de la propuesta a la Comisión de Bienestar Social de la Comarca.

Paso 4. Elaborar un calendario de reuniones con los diferentes actores implicados. Se propone el siguiente calendario:

1^aReunión de actores. El CC de SS invita a los responsables de las entidades implicadas a una reunión con el objeto de presentar los resultados y conclusiones de este estudio. Dejando de manifiesto todos los problemas detectados, así como las causas y consecuencias de la descoordinación existente entre todos los actores que están dando respuesta a situaciones de urgente necesidad.

En este primer contacto, es necesario comprobar si se comparte esta visión de la situación y existe predisposición para establecer mecanismos de coordinación formales.

Una vez entregado un dossier con toda la documentación, cada actor estudiará el interés y nivel de coordinación que pueden llevar a cabo, y la fórmula que cada institución considere adecuada.



2^a Reunión de actores. Cada actor manifiesta su punto de vista e indica la predisposición y el grado de implicación ante una posible coordinación. Se trata de establecer un Feedback de información entre todos los actores mejorando los mecanismos de comunicación existentes.

3^a y 4^a Reunión, presentación de propuestas, análisis de las mismas. Es en esta reunión donde se presenta la propuesta trabajada en la línea nº 2 de este proyecto como propuesta del CC de SS.

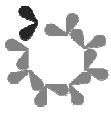
5^a y 6^º Reunión, elaboración de acuerdos. Evaluación del proceso.

Paso 5. Cada entidad transmite a sus respectivos profesionales y responsables la toma de acuerdos.

Paso 6. Puesta en marcha del protocolo de actuación.

3.4.2. Desarrollo de la Línea Nº 2: Propuesta programa de Coordinación “Intervención en Crisis”

En esta segunda línea describimos una propuesta de coordinación que el CC de SS, aportaría a las reuniones de la línea 1 (reuniones 3 y 4: aportación de propuestas de entidades), consistente en un nuevo programa denominado “INTERVENCIÓN EN CRISIS”.



FUNDAMENTACIÓN

En la investigación realizada se ha concluido la aparición de un nuevo perfil de usuario provocado por la crisis económica en la que nos encontramos, que requiere una atención diferente.

El sistema de protección pública, actualmente no está absorbiendo toda la demanda y dilata los plazos de resolución, generando una población que requiere la colaboración entre la Administración y resto de entidades. Estas entidades están ampliando su cobertura, intentando paliar los déficits de la administración. Todo ello provoca una intervención desordenada, desigual y descoordinada.

Cada entidad continuará con sus criterios y sus prestaciones específicas, pero se articula este programa para dar una respuesta eficaz y unificada desde todas las entidades implicadas, ante una situación que responde a un perfil concreto de usuario.

CRITERIOS DE ELECCIÓN DE LA POBLACIÓN

La población objeto de este programa debe reunir las siguientes variables para acceder al mismo:

1.- Familias o personas que se encuentran en situación de precariedad económica, que les impide cubrir sus necesidades básicas. Sin percibir ningún tipo de subsidio ni prestación periódica. Bien, por no reunir los requisitos, o por estar en espera de la resolución correspondiente. (Ya que en el sistema de servicios sociales una resolución de IAI puede alcanzar los 10 meses de espera).



2.- No presentar adicciones. O demostrar que están en tratamiento.

ORGANIZACIÓN

Este programa se realiza en coordinación con todos los actores implicados. Dicha coordinación se plasma en dos niveles, un nivel técnico formado por los profesionales que realizan la atención directa y otro nivel de toma de decisiones del programa formado por los responsables de las entidades participantes.

La Comisión de Coordinación del programa "Intervención en Crisis" será el órgano responsable del mismo. Esta comisión estará compuesta por un responsable de cada una de las entidades participantes en el programa.

Funciones:

1.- Presentar el caso, previa autorización de la familia, con la documentación técnica elaborada por el profesional que ha atendido la demanda.

2.- Decidir su inclusión o no en el programa.

3.- Evaluar y realizar el seguimiento del programa.

4.- Realizar la memoria anual y trasladarla a los máximos responsables de las entidades.

La Comisión Técnica, está constituida por los profesionales de atención directa y las personas designadas por el resto de entidades implicadas.



Por tanto, está comisión no es una comisión cerrada ya que los profesionales varían en función del lugar de residencia de la familia. Tampoco es una comisión de periodicidad fija, porque se reunirán o establecerán otros sistemas de coordinación en función de las necesidades de cada caso.

Funciones:

1.- Aprobar o reestructurar el plan de intervención que presente el técnico que ha recibido la demanda.

2.- Seguimiento y coordinación de la ejecución de la intervención.

3.- Transmitir informes de seguimiento y evaluación a la Comisión de Coordinación.

4.- Realizar la propuesta de fin de la intervención a la Comisión de Coordinación.

PROCEDIMIENTO

La puerta de acceso al programa puede ser a través del SSB o de Cáritas, ya que son las dos únicas entidades que realizan atención directa.

Las fases son las siguientes:

Fase nº 1 Entrada al programa: detección, valoración y diagnóstico. Si se ve la viabilidad, autorización de la familia y derivación a la Comisión de Coordinación.



Fase nº 2: Presentación y valoración del caso en la reunión de coordinación

Fase nº 3: Plan de Intervención. Si la resolución ha sido positiva, elaboración por parte de la Comisión Técnica de dicho plan. Se distribuyen las actuaciones de cada una de las entidades, se establece el tiempo de intervención previsto y la metodología a aplicar.

Fase nº 4: Ejecución del plan. Cada entidad trabajará con la familia su parte correspondiente. A lo largo del proceso se establece una coordinación y evaluación continua. Se elaboran los informes de seguimiento que se trasladan a la Comisión de Coordinación.

Fase nº 5: Evaluación final y propuesta de finalización de la intervención. Esta información se traslada a la Comisión de Coordinación quién formalizará el cierre del proceso.

Fase nº 6: la Comisión de Coordinación realizará una memoria anual con todas las intervenciones y la presentará a los responsables de cada una de las entidades participantes.

3.5.-METODOLOGÍA

Todo el proyecto se apoya en el buen funcionamiento de un grupo: Grupo de entidades, Comisión Coordinadora y Comisión Técnica. Por ello se utilizará la metodología de Trabajo en Grupo, con las técnicas de intervención propias de cada una de las fases del proceso. Los grupos tienen cuatro fases de desarrollo o formación, conflicto, organización, integración y disolución.



Las técnicas que podremos aplicar son

1.- Fase de formación:

- . Técnicas de presentación basadas fundamentalmente en la escucha mutua.
- . Técnicas de conocimiento y autoconfianza.

2.- Fase de conflicto:

- . Técnicas de crecimiento grupal basadas en la consolidación de la comunicación, y superación del conflicto.

3.- Fase de organización:

- . Técnicas de animación para el análisis de problemas.
- . Técnicas de planificación para el desarrollo del protocolo de coordinación fomentando el aprendizaje mutuo y la interacción cordial.

4.- Fase de Integración:

- . Liderazgo de mantenimiento y rendimiento.

5.- Fase de disolución:

- . Técnicas de evaluación.

Además hay que tener en cuenta la metodología específica que el Trabajador Social pueda utilizar en el desarrollo de su intervención profesional con la persona y/o familia.



3.6. CRONOGRAMA

Tabla nº 5

CRONOGRAMA DEL PROYECTO						
DURACIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO EN MESES						
ACTIVIDAD		MES				
		1	2	3	4	5
Presentación a la Coordinadora del CC de SS		■				
Trabajar la propuesta en el equipo del CC de SS		■				
Presentación de la propuesta a la Comisión de Bienestar Social de la Comarca.			■			
Elaborar un calendario de reuniones con los diferentes actores implicados.			■			
1ª Reunión de actores				■		
2ª Reunión de actores				■		
3ª Reunión de actores: Presentación de la propuesta del CC de SS (Línea nº 2)					■	
4ª Reunión de actores					■	
5ª Reunión de actores						■
6ª Reunión de actores: Evaluación del proceso.					■	
Transmisión de acuerdos a los técnicos						■
Inicio de la Coordinación.						■



3.7. EVALUACIÓN.

La evaluación se realiza de forma continua al término de cada reunión y una evaluación final una vez concluido el proceso de elaboración del protocolo de coordinación.

La evaluación es cuantitativa, datos objetivos y cualitativa encuesta de opinión de los participantes en las reuniones. Los indicadores están dirigidos a evaluar el proceso de puesta en marcha del proyecto.

Indicadores:

- . Nº de entidades que han participado en el proceso.
- . Nº de participantes en cada reunión.
- . Nº de personas que inician y nº de personas de terminan. el proceso.
- . Cumplimiento del cronograma.
- . Elaboración un protocolo de coordinación.
- . Grado de satisfacción de los profesionales y representantes de las entidades.
- . Grado de consenso en la toma de acuerdos.
- . Grado de implicación de los participantes



3.8. RECURSOS MATERIALES Y HUMANOS.

HUMANOS

Responsables de las entidades. En el caso de la Comarca, los responsables políticos (Consejero de Bienestar Social y Comisión de Bienestar Social)

Técnicos de las entidades. En el caso del CC de SS se cuenta con la Coordinadora, 7 Trabajadoras Sociales y apoyo administrativo.

MATERIALES

Infraestructura para las reuniones, se utilizará la Sede Comarcal, facilitando las fotocopias y material fungible necesario. Los medios técnicos necesarios (ordenador, fotocopiadora, proyector) son propiedad de la Comarca. Su utilización no requiere de dotación presupuestaria adicional.

PRESUPUESTO

Para la realización de este proyecto no es necesario una asignación presupuestaria, sí que es fundamental que se considere en tiempo que los profesionales van a invertir en el desarrollo de este proyecto, que será parte de su jornada laboral.

La estimación económica la hemos realizado en el tiempo que deben invertir los profesionales del CC de SS para el desarrollo de la línea 1 : Establecimiento de canales de participación entre los Actores implicados. Intervienen 7 Trabajadores Sociales y la Coordinadora del Centro.



Tiempo estimado Coordinadora..... 36horas

Tiempo estimado de cada una de las 7
Trabajadoras Sociales..... 6h/profesional

Tiempo estimado de apoyo administrativo..... 6 horas

El cómputo total de tiempo invertido entre todos los profesionales implicados de la CC de SS es de 84horas.

En el caso de que se implantará el protocolo de coordinación no significa un incremento de recursos económicos sino que con esta coordinación se rentabiliza el trabajo de los profesionales y se optimiza los recursos que actualmente aporta cada entidad.



CONCLUSIONES

La finalidad de este proyecto ha sido desarrollar una fórmula de coordinación entre el Centro Comarcal de Servicios Sociales de la Ribera Alta del Ebro y las ONGs que actúan en el territorio ante situaciones de Urgente Necesidad, para optimizar los recursos existentes.

A pesar de la aparente sencillez de la finalidad de este proyecto, es importante incidir en que se trata de coordinar la actuación de entidades con un objeto común; sin embargo cada una posee una Misión y Visión diferente, así como una estructura organizativa distinta. Además, no existen vínculos formales entre ellas. Hasta la fecha la relación existente es informal y depende de la predisposición de cada uno de los profesionales implicados.

Todo ello exige un planteamiento cauteloso y respetuoso con todos los actores intervenientes, pero que a su vez optimice la respuesta global ante las situaciones de urgente necesidad

Hemos planteado un acercamiento entre las entidades, facilitando un espacio de participación para llegar a la coordinación de las actuaciones. La necesidad de coordinación debe ser sentida y asumida por todas las entidades y de este modo, entre todas establecer un protocolo de coordinación. Proceso plasmado en la línea de intervención nº 1 del proyecto.

Las autoras del proyecto desarrollan su actividad profesional en la Comarca Ribera Alta del Ebro, y conocen directamente la problemática que genera la descoordinación en la respuesta a



situaciones de urgente necesidad, por lo que se está en disposición para aportar una propuesta de coordinación desde el Centro Comarcal de Servicios Sociales. Dicha propuesta queda recogida en la línea nº 2.

Este proyecto se apoya en una exhaustiva labor de investigación previa, el estudio de la evolución de las PEAU del CC de SS en los últimos cinco años, desarrollada durante el primer cuatrimestre de este curso, por las mismas autoras de este proyecto.

Esto ha facilitado la elaboración de este trabajo y avala su viabilidad, ya que se apoya en una realidad próxima en espacio y tiempo.

Como agentes intervenientes, consideramos que la propuesta emitida por el Centro Comarcal de Servicios Sociales de la Ribera Alta del Ebro, aun siendo la ideal, desde nuestra perspectiva profesional, puede no ser la única.

Por ello este proyecto, supone un punto de partida, el inicio de un proceso necesario, para llegar a una propuesta común, entre todas las entidades intervenientes.

A partir de aquí, comenzaría otra fase del proceso, consistente en la puesta en marcha del protocolo de coordinación resultante de la ejecución de este proyecto.



BIBLIOGRAFÍA

- Comisiones Obreras. (2013). Boletín estadístico de Economía y empleo.
- Aguiar Fernández, F. (2006). Tercer Sector: Análisis, desafíos y competencias desde el Trabajo Social.
- Cáritas Diocesana Zaragoza. (2012). *MEMORIA 2012*. ZARAGOZA.
- Comunidad Autónoma de Aragón. (2012). *I PLAN ESTRATEGICO DE SERVICIOS SOCIALES DE ARAGÓN 2012-2015*. ZARAGOZA.
- Consejo General de Trabajo Social. (2012). *Los Servicios Sociales en España*. Madrid.
- De Cáceres, L. O. (2000). *La Entrevista en Trabajo Social*. Espacio Editorial. .
- FOESSA. (2013). *Desigualdad y Derechos Sociales. Análisis y perspectiva*.
- Herrera Sánchez, I. y. (2006). Necesidades de Evaluación de las Organizaciones. *Intervención Psicosocial Vol 15* .
- Ilari, S. R. (2010). *Los dispositivos de enlace y los grados de coordinación intermunicipal. El menú de alternativas*. Retrieved marzo 3, 2014, from <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/201205losdispositivos%20de%20enlace.pdf>
- Intermón Oxfam. (2012). *La Trampa de la Austeridad*. Madrid.



Marea Naranja. (2012). *Informe de la Situación Social en Aragón.*

Martinez Coll, J. (2001). "Las necesidades sociales y la pirámide de Maslow" en *La Economía de Mercado, virtudes e inconvenientes* . Retrieved abril 22, 2014, from http://www.eumed.net/cursecon/2/necesidades_sociales.htm

Richmond, M. (1922). *Whats is social Case Work.*

Rodriguez Salvador, M. (2008). El debate entre investigación cualitativa y cuantitativa y su impacto en la práctica enfermera. *TEMPUS VITALIS, Vol 8, nº 1* .

Rosell y Poch, T. (1989). *La Entrevista en Trabajo Social.* BARCELONA: Bibliaria.

Subirats, J. (2004). *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea.* Retrieved from www.estudios.lacaixa.es

www.caritas.com. (n.d.). Retrieved marzo 2014, from <http://www.caritas.com>



Relación de Tablas

- Tabla nº 1: La exclusión social desde una perspectiva integral.....
- Tabla nº 2: Presupuesto PEAU CC de SS /año
- Tabla nº 3: Evaluación inversión/familia Cáritas.
- Tabla nº 4: Cuadro resumen actores
- Tabla nº 5: Cronograma

Relación de Figuras

- Figura nº 1: Pirámide necesidades de Maslow
- Figura nº 2: Mapa Comarca Ribera Alta del Ebro
- Figura nº 3: Diagrama de actores
- Figura nº 4: Escala grados de coordinación
- Figura nº 5: Árbol de problemas

Relación de Gráficos.

- Gráfico nº 1: Tasa de paro CCAA
- Gráfico nº 2: Evolución del paro
- Gráfico nº 3: Evolución nº de habitantes/sexo
- Gráfico nº 4: Sectores de producción
- Gráfico nº 5: Relación valor añadido bruto y renta
- Gráfico nº 6: Evolución desempleo en la C. Ribera Alta del Ebro
- Gráfico nº 7: Usuarios atendidos y prestaciones/año
- Gráfico nº 8: Usuarios atendidos en CC de SS
- Gráfico nº 9: Evolución del gasto realizado
- Gráfico nº 10: Evolución nº de solicitudes PEAU/Año