



## Trabajo Fin de Máster

Servicios Sociales de Atención Primaria en Aragón.  
1980-2017.

Génesis y evolución de una política pública.

General Social Services in Aragón. 1980-2017.  
Origin and evolution of public politics.

Autor/es

Antonio Matías Solanilla

Director/es

Chaime Marcuello Servós  
Antonio Eito Mateo

FACULTAD DE ECONOMÍA Y EMPRESA  
2017

# ÍNDICE

1.- Introducción.....	2
2.- La génesis de los Servicios Sociales de Atención Primaria.....	5
2.1.- Una primera aproximación.....	5
2.2.- El marco de la Constitución del 78.....	6
2.3.- Los Servicios Sociales en la ciudad de Zaragoza.....	7
2.4.- Los Servicios Sociales de Atención Primaria en el resto de Aragón.....	8
3.- De la creación de los Servicios Sociales de Base al Plan Concertado. 1983-1988.....	10
3.1.- La apuesta por los Servicios Sociales de Atención Primaria.....	10
3.2.- Legislación para una época.....	12
3.3.- Aragón en la vanguardia.....	14
3.4.- El papel de las trabajadoras sociales.....	17
4.- Expansión y consolidación de los Servicios Sociales de Base. 1988-2000.....	20
4.1.- A por la totalidad del territorio.....	20
4.2.- La creación del Instituto Aragonés de Servicios Sociales.....	22
4.3.- El Ingreso Aragonés de Inserción.....	22
4.4.- Crisis y soledad de los Servicios Sociales de Base.....	24
5.- De las Mancomunidades a las Comarcas. Proceso de comarcalización en Servicios Sociales. 2001-2003.....	26
5.1.- El proceso comarcalizador en Aragón.....	26
5.2.- De los Servicios Sociales de Base al Área de Servicios Sociales Comarcal.....	27
6.- Nuevas realidades y nuevos retos. 2003 – 2017.....	30
6.1.- Nueva Ley de Servicios Sociales de Aragón.....	30
6.2.- El fenómeno de la inmigración y los Servicios Sociales de Atención Primaria.....	31
6.3.- La Ley de Dependencia en los Servicios Sociales de Atención Primaria.....	31
6.4.- La crisis económica de 2008.....	32
6.5.- Transformaciones de las nuevas realidades.....	33
7.- El futuro de los Servicios Sociales de Atención Primaria en Aragón.....	34
7.1.- Recomendaciones para un futuro.....	35
8.- Conclusiones.....	37
9.- Bibliografía.....	39
Anexos	
Anexo 1.....	43
Anexo 2.....	44
Anexo 3.....	48
Anexo 4.....	49

## **ABSTRACT:**

La Constitución Española de 1978 es el punto de partida de un nuevo sistema de protección social configurado como política pública al que denominamos Servicios Sociales de Atención Primaria (SSAP). Se caracterizan por su universalidad y carácter público y se asientan en el Trabajo Social constituyendo el primer nivel del Sistema Público de Servicios Sociales.

El rápido desarrollo de estos servicios en Aragón hizo que fuesen referente y modelo para una parte importante del resto del Estado Español por lo que resulta sumamente interesante el poder estudiar el desarrollo de estos servicios hasta la situación actual en la que nos encontramos.

Desde sus inicios a comienzos de la década de los ochenta, la eclosión que tuvieron en la década de los noventa o la transformación que supuso el proceso comarcalizador con el inicio del siglo XXI hasta la situación actual en la que nos encontramos se ha estudiado cada etapa atendiendo a los cambios legislativos que han tenido, los cambios sociales más característicos y la percepción que han tenido las trabajadoras sociales que han estado al frente de ellos en cada momento.

Por último se presentan una serie de reflexiones, fruto de todo el trabajo realizado, de hacia donde deberían ir estos servicios en un futuro próximo.

**PALABRAS CLAVE:** Servicios Sociales de Atención Primaria, Política Social, Aragón, Trabajadoras Sociales.

## 1.- Introducción

Llegué al ejercicio profesional del Trabajo Social en un Servicio Social de Base con el inicio del milenio, por casualidad y sin habérmelo planteado nunca. En marzo del año 2000 me encontré, de un día para otro, detrás de una mesa, con un ordenador y usuarios por atender. Estaba cubriendo en primer lugar una baja por maternidad que se prolongó hasta final de ese año. Después enlace otro contrato en junio de 2001 y en 2002 tras superar una oposición conseguí pasar a ser trabajador social, personal laboral fijo de la recién constituida Comarca del Alto Gállego. Me sentí muy afortunado pero también sabía que tenía encima de mi un techo de cristal ya que en una administración, tan pequeña como son las Comarcas aragonesas, es muy difícil el poder ascender profesionalmente.

En mayo de 2014 decidí hacer la preinscripción para el curso de adaptación a Grado de Trabajo Social de la Universidad de Zaragoza. El volver a las aulas y sobre todo tomar contacto con compañeras de otros Servicios Sociales de Atención Primaria (SSAP)<sup>1</sup> me ayudó a interesarme por la génesis de estos servicios más allá de lo que podía conocer del mío propio. A plantearme preguntas sobre cuál era la situación laboral actual de las trabajadoras sociales<sup>2</sup> de los mismos y cuáles eran los problemas a los que enfrentarnos como colectivo.

Al comenzar los estudios del Máster de Sociología de las Políticas Públicas y Sociales en el curso 2015/16 y aun sabiendo que tenía dos años por delante decidí que el trabajo final de máster versaría sobre la génesis y evolución del sistema de protección formado por los SSAP en Aragón esperando abordar la situación y perfil de las trabajadoras sociales de estos servicios en futuras empresas. Esto nos lleva a revisar las claves históricas y a abordar aspectos de todos conocidos

A finales de los años 70 se dan en nuestro país los primeros pasos para crear una nueva estructura de Servicios Sociales que, bajo responsabilidad pública, configuraron una “nueva” política pública de protección al ciudadano.

Fruto de esa nueva Política Pública es la creación de los SSAP. En años sucesivos fueron creando una verdadera red de Centros de Servicios Sociales. Hoy, 40 años después están implantados en todo el territorio y constituyen la puerta de entrada al llamado cuarto pilar de nuestro Estado de Bienestar.

Diferentes autores ya habían abordado la creación y mantenimiento de los SSAP a nivel nacional (Casado y Guillén, 1987; García Herrero, 1988; Aguilar, 2009; Gil Parejo, 2010). Sin embargo los estudios existentes sobre Aragón son prácticamente inexistentes a excepción de detalles que podemos encontrar en trabajos de García y Ramírez (1987), Gutiérrez (1992), Báñez (1987 y 2005) o Marco (1988) y en alguna ponencia en Congresos específicos (García et. al., 1984) pese a que esta Comunidad Autónoma fue pionera en la creación y difusión de los mismos.

En este contexto este trabajo tiene como objetivo, modestamente, cubrir este espacio y abordar el relato de los inicios de estos Servicios en nuestra comunidad autónoma. Pretendemos primero revisar sucintamente cuáles fueron los pasos que se dieron en el conjunto de España, para luego centrarnos en las particularidades del territorio aragonés.

---

<sup>1</sup> Sabemos que los SSAP tienen, según la bibliografía que consultemos otras acepciones como puedan ser servicios sociales generales o generalistas, comunitarios etc. Para el desarrollo del presente trabajo hemos optado por denominarlos siempre SSAP.

<sup>2</sup> Durante todo el trabajo me referiré al colectivo de trabajadores sociales que ejercemos nuestra profesión en los Servicios Sociales de Atención Primaria como “trabajadoras sociales” ya que la amplia mayoría de los profesionales son mujeres.

Segundo, cuál es su actual papel en la sociedad aragonesa y tercero cuál puede ser el futuro de los mismos. Haremos referencia tanto a la legislación que se aprobó como a las diferentes actuaciones de partidos políticos y sociedad civil que fueron decisivas para la construcción de esta política pública.

Para ello acudiremos en un primer momento a fuentes secundarias. Serán tanto publicaciones propias de esta literatura especializada, como aquellas otras elaboradas para uso interno que en su día utilizaron diferentes actores políticos para diseñar y completar la estructura y el diseño de la primigenia red de SSAP.

Además hemos trabajado directamente con los protagonistas laborales e ideólogos de estos servicios mediante entrevistas personales. Por un lado, políticos o asesores impulsores de la idea. Por otro, técnicos, trabajadoras sociales, que con su tesón y buen hacer han sido las verdaderas artífices de la creación y mantenimiento de los SSAP. Para ello hemos seleccionado a 14 profesionales de diferentes comarcas de las tres provincias en una horquilla de experiencia laboral entre los 8 y los 32 años. Se les ha entrevistado entre los meses de noviembre y diciembre de 2016 (En el Anexo I se recoge relación de las mismas.) Sus aportaciones y reflexiones han sido de gran ayuda para poder elaborar este Trabajo Fin de Máster.

Los SSAP son servicios públicos dependientes de la Administración y como veremos posteriormente de la administración local (En Aragón comarcas y municipios de más de 20.000 habitantes) que tienen por objeto la atención social de toda la población de una zona geográfica determinada independientemente de su nivel de renta, status social etc. La vigente ley de Servicios Sociales de Aragón<sup>3</sup> en su artículo 13 los define como «*servicios públicos de carácter polivalente y comunitario cuya organización y personal están al servicio de toda la población*».

La estructura del trabajo se divide en seis apartados. Cada apartado abarca un periodo de la historia de estos Servicios donde primero se hará una aproximación al estado de los SSAP en todo el territorio nacional hasta donde sea posible y posteriormente una aproximación a cuál fue la situación en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Así el primer apartado abarca la situación previa al nacimiento de los SSAP hasta 1983. El segundo considera la aparición del primer Servicio Social de Base en septiembre de 1983 hasta la aprobación del Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales por parte de Corporaciones locales en 1988.

A continuación, centrándonos en exclusiva en Aragón veremos en los apartados tercero y cuarto la consolidación de los mismos y su posterior dependencia a la nueva estructura administrativa que constituyen las comarcas. Con la consolidación de éstas aparecen nuevos retos que multiplicaron y cambiaron en muchas ocasiones la fisonomía de los usuarios de estos servicios. Estos retos, entre otros, son la inmigración, la aprobación de la ley de la Dependencia y la crisis económica que asola desde 2008 al territorio.

Por último concluiremos el estudio intentando vislumbrar las líneas que pueden marcar el futuro de los SSAP en nuestro territorio y conclusiones del trabajo realizado.

La tabla I puede servir como síntesis de la división cronológica que hemos usado:

---

<sup>3</sup> Ley 5/2009 de 30 de junio de Servicios Sociales en Aragón

**Tabla I** *División cronológica de la Política Pública de SSAP en Aragón.*

Años	Sucesos principales
1978 – 1983	Aprobación Constitución Española; Victorias electorales autonómicas y locales PSOE; SSAP en Zaragoza y primeros SSAP rurales en Aragón.
1983 – 1988	Desarrollo de los Servicios Sociales de Base en Aragón; Aprobación primera ley de Servicios Sociales; Puesta en marcha del Plan Concertado.
1988 – 2000	SSAP implantados en todo el territorio aragonés; Creación del Instituto Aragonés de Servicios Sociales; Creación del Ingreso Aragonés de Inserción.
2001 -2003	Proceso de Comarcalización; SSAP competencia comarcal.
2003 -2017	El fenómeno de la inmigración; Aprobación y puesta en marcha de la ley de dependencia; Crisis económica 2008; Aprobación nueva ley de Servicios Sociales en Aragón.

Fuente: Elaboración propia

## **2.- La génesis de los Servicios Sociales de Atención Primaria**

El final de la década de los sesenta supuso un cambio en la tendencia de la política social. Se aceleró el paso en el proceso de universalización de las políticas sociales de sanidad y educación no llegando a cubrir al 100% de la población pero multiplicándose y cubriendo a más de las tres cuartas partes de la población española. Sin embargo para poder hablar de un Estado de Bienestar Social en nuestro país era necesario apostar también por un sistema de Servicios Sociales que fuese público y universal (Rodríguez Cabrero, 1989). Y ahí estaba prácticamente todo el trabajo por hacer.

La creación y puesta en marcha del sistema de protección social que ha pasado a ser el denominado “cuarto pilar del sistema de bienestar social” hay que cifrarlo en el final de la Dictadura de Francisco Franco, la llegada de la democracia y la aprobación de la Constitución Española de 1978.

### **2.1.- Una primera aproximación**

Cuando hablamos de experiencias comunitarias y abiertas a toda la población de un territorio delimitado por lo que respecta a Servicios Sociales tenemos que reconocer la labor de Cáritas Española desde el inicio de la década de los años sesenta. En determinadas barriadas y parroquias se empieza a hacer una determinada labor social que se puede asemejar a pioneras experiencias de Servicios Sociales comunitarios. Así comienza a formularse la necesidad de ahondar en un desarrollo comunitario (Couceiro, 1963) y aparecen clasificaciones de campos de acción social entendidos como las áreas de intervención social donde un profesional o Servicio podía desarrollar su labor que establecía en el mismo nivel el servicio que se podía dar desde una parroquia con otros campos de acción social como podían ser el educativo o sanitario (Gil, 1963). De hecho, a principios de la década de los setenta en España era Cáritas Parroquial la organización que más asistentes sociales<sup>4</sup> contrataba (Vázquez, 1971). El mismo autor, atendiendo a la clasificación de aquel momento de los Servicios Sociales elaborada por FOESSA encuadraba la labor de Cáritas con la protección de menores, guarderías, clubs juveniles, protección para la mujer, alcohólicos, instituciones penitenciarias, labores (casi se podría decir anecdóticas) de Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Cajas de Ahorro... en un epígrafe que denominaban “Comunidad Social.” Pero estos pasos, aunque interesantes y de gran valor, no se pueden estudiar como referentes o antecedentes de la creación de una red pública de SSAP por su no dependencia pública y por no hacer un intento de cubrir al total del territorio y población independientemente de sus características o necesidades.

Internacionalmente sí que hay que hacer referencia al Informe del Grupo de Expertos de Naciones Unidas sobre “Organización y Administración de los Servicios Sociales”. Dicho informe, elaborado en 1961 y publicado en 1962 que marca algunos apuntes de lo que 15 años después fueron los primeros movimientos para la creación de una red de SSAP públicos. En este documento se señala la necesidad de que la planificación y la coordinación sean responsabilidad del gobierno central y la necesidad de una descentralización territorial *“a fin de asegurar una estrecha relación con los beneficiarios y con las comunidades a las que sirva.”* En dicho informe se iguala un servicio social que denomina de *“desarrollo a la comunidad”* con el sanitario, educativo, vivienda etc.

---

<sup>4</sup> A lo largo de todo el texto denominaremos Trabajadora Social o Asistente Social en función de cómo lo denomine la fuente que hemos consultado. En todo caso hay que reseñar que siempre nos referimos a la misma figura profesional con una titulación académica hasta 1981 de Asistente Social y a partir de entonces de Diplomadas en Trabajo Social y actualmente Graduadas en Trabajo Social.

A nivel estatal hay reseñas no suficientemente documentadas de la existencia de primigenias experiencias de Servicios Sociales comunitarios públicos en los años sesenta en pueblos llamados de colonización (García, 1988) pero hay que reseñar los primeros pasos ideológicos de un intento de crear una red de SSAP públicos al final de la década de los setenta del pasado siglo XX. Los movimientos sociales de la Iglesia, la reconceptualización del Trabajo Social latinoamericana y la conquista del espacio profesional que se desarrolla en España (Sanz, 2001) son el caldo de cultivo para las III Jornadas Nacionales de Asistentes Sociales organizadas por la Federación Española de Asociaciones de Asistentes Sociales (FEDAS), popularmente como “las Jornadas de Pamplona” de 1977. En ellas se habla abiertamente de la necesidad de existencia de Agencias Locales de Bienestar Social. “*Se hace necesario en cada distrito, barrio y pueblos, la existencia de una AGENCIA DE BIENESTAR SOCIAL, formada por un equipo interprofesional, vinculada directamente al Ayuntamiento o Diputación (según el ámbito territorial que abarque), que tendrá como misión la puesta en marcha de todos los Servicios Sociales necesarios en la zona, así como el asesoramiento técnico de la comunidad vecinal*” (FEDAS 1977:45).

Fruto de esas jornadas y del trabajo de reflexión realizado en esa época aparece en 1979 el libro “Introducción al Bienestar Social” de Patrocinio De Las Heras y Elvira Cortajarena. Tal y como recogen en el prólogo a la reedición de 2014 «*El texto contiene el análisis histórico de la Acción Social, la evolución de sus Formas Históricas y las propuestas para el Bienestar Social (...) Incorpora también un modelo Municipalista de intervención profesional a través de la realidad local en dicho contexto histórico*» (De las Heras y Cortajarena 2014: 12).

En ese sentido hay que mencionar dos experiencias dentro del Estado Español. Por un lado en 1976 la creación desde el área de Urbanismo del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz de las “*Oficinas Municipales.*” Éstas se definen como instrumento –bidireccional- idóneo para llevar al Ayuntamiento la realidad y opinión de los barrios y para llevarles la planificación y las directrices generales del Ayuntamiento. Estas oficinas fueron un elemento de planificación e integración siendo consideradas como equipamiento social y al mismo tiempo cauces de participación e información. Al frente de cada una de ellas estaba una Asistente Social (CGTS, 1988).

Por otro lado, en Cataluña se fraguó paralelamente lo que se ha denominado “Escuela Catalana de Servicios Sociales” (Casado, 1987), compuesto por una serie de destacadas profesionales del Trabajo Social que habían formado el GITS (Grup d’Investigació i Formació en Treball Social) vinculadas al Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC) y que con la victoria en las elecciones de 1979 que aupó al PSC-PSOE al Ayuntamiento de Barcelona consiguieron que se cree un área de Servicios Sociales siendo la primera experiencia que se da en España a este aspecto.

A la estela de la experiencia del Ayuntamiento de Barcelona otros ayuntamientos de grandes ciudades, empiezan en los primeros años de la década de los ochenta, a crear sus propias áreas de Servicios Sociales o Bienestar Social. Zaragoza será de las primeras iniciando su andadura en 1980.

## 2.2.- El marco de la Constitución del 78.

Al igual que se puede afirmar que la red pública de Servicios Sociales es hija de la llegada de la Democracia en nuestro país se puede afirmar que el actual estado democrático español se asienta en la Constitución Española de 1978.

Legislativamente hablando hay que reconocer que en la Constitución Española de 1978 no se encuentra ninguna referencia al término “servicios sociales” y mucho menos a la denominación “servicios sociales generales, de base, de atención primaria...” La Constitución de 1978, en Título I de “De los Derechos y deberes fundamentales” establece los derechos de la persona (art.10) Igualdad ante la ley (art.14), educación (art.27), protección a la familia y la infancia (art.39), Seguridad Social (art.41), Protección a la salud (art.43), participación de la juventud (art.48), Atención a disminuidos (art.49), Tercera Edad (art.50)... pero en él en ningún momento se hace alusión a conceptos específicos de “Asistencia Social” o “Servicios Sociales”. Hasta el art.148, apartado 1.20 no se habla de las competencias de las Comunidades Autónomas en Asistencia Social. Luego, en el art.149.1.17 se enumeran las competencias exclusivas del Estado y se cita “Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social”.

Aunque la Ley 6/1982 de 20 de mayo de Servicios Sociales de Euskadi apunta el papel fundamental de la administración local en la implementación de los SSAP no se encuentra una referencia expresa. Habrá que esperar a la Ley 11/1984 de 6 de Junio de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Madrid para encontrar un desarrollo que concrete la división entre Servicios Sociales generales y especializados atribuyendo al municipio la competencia y titularidad de los mismos.

Posteriormente la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local refrenda esa competencia y titularidad al estipular en su artículos 25.2.k) y 26.1.c)<sup>5</sup> que la prestación de Servicios Sociales y de reinserción social es de competencia municipal y obligatoria para los municipios mayores de 20.000 habitantes aunque no concreta en qué consisten esos servicios.

Los SSAP se empiezan a impulsar desde los Ayuntamientos grandes y medianos sin tener las competencias ni la responsabilidad por la presión de y el impulso de movimientos vecinales y de profesionales del Trabajo Social (Aguilar, 2009) imbuidos por el caldo de cultivo social y político que había surgido en los últimos años del franquismo.

### **2.3.- Los Servicios Sociales en la Ciudad de Zaragoza**

Tras las elecciones municipales de 1979 que dan la victoria en el Ayuntamiento de Zaragoza al PSOE se empieza a edificar un sistema de Servicios Sociales de Atención Primaria bajo el impulso de la recién creada Concejalía de Servicios Sociales. Al frente de la misma se designa a la concejala María Arrondo y como técnico más cercano la socióloga María Ángeles Campo Antoñanzas. Arrondo tenía conocimientos de primera mano de la experiencia municipal de Barcelona mientras que Campo Antoñanzas se había formado en Vitoria. Así en Zaragoza se adaptan de manera propia las dos corrientes de Servicios Sociales de Atención Primaria que había en ese momento en España

A su llegada Arrondo se encuentra con dos asistentes sociales encargadas de las cartillas de beneficencia, la Casa del Amparo y el albergue municipal. Durante su mandato se pasa a la creación de Centros de Servicios Sociales estando al frente de los mismos una asistente social.

En 1982 estaban en marcha los centros de Casco Viejo, Delicias, La Almozara, Las fuentes, Margen Izquierda, Oliver, San José y zona Centro. Posteriormente y en años sucesivos se crearían otro para los barrios rurales y otro más en Casetas. Así mismo crea

---

<sup>5</sup> Aunque somos sabedores de que la ley 27/2013 de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local modificó los citados artículos hacemos referencia a la redacción original dado que estamos analizando la implantación de los Servicios Sociales de Atención Primaria.

servicios especiales – complementarios como centros de convivencia y tiempo libre, talleres para la mujer, comedores infantiles y servicios para mujeres en situación de riesgo (Gutiérrez, 1999).

En 1987 cuando cesa en su cargo Arrondo, el Área que de Bienestar Social cuenta con un presupuesto de 600 millones de pesetas y un total de 227 trabajadores.

## **2.4.- Los Servicios Sociales de Atención Primaria en el resto de Aragón.**

Pese a que como hemos podido empezar a intuir los SSAP son fruto de la apuesta decidida de una serie de trabajadoras sociales vinculadas al PSOE o bien al PSC. Hay que destacar que en el caso de Aragón los primeros pasos para la constitución de una red de SSAP comienza antes de que este partido gobierne en Aragón.

En 1982, antes de las primeras elecciones autonómicas, la Consejería de Trabajo y Bienestar Social elaboró un estudio de Zonas deprimidas en materia de acción social y posteriormente dos documentos: “Orientaciones para la planificación social en Aragón” y la “Guía de la acción social en Aragón”. Estos dos documentos parten de un trabajo de campo que se realiza durante el verano de 1982 mediante una encuesta que se hace a centros y servicios. El primer texto contrasta la oferta y la demanda en los diferentes sectores de la acción social en Aragón con la división comarcal del momento<sup>6</sup> donde se elabora el diagnóstico y propuestas de cada una de las comarcas. El segundo texto publicado en 1983 es un catálogo de la oferta de centros y servicios, clasificándose los mismos por provincias y municipios, así como por sectores de la acción social. Este texto muestra la existencia de una red de centros de Cruz Roja y Cáritas distribuidos en toda la geografía aragonesa y la existencia de una serie de recursos denominados “Centros Sociales”<sup>7</sup> dependientes de la Diputación General de Aragón con una finalidad cultural principalmente y reconociéndose una expectativa de destino o un posible cambio de titularidad y fines.

Fruto de estos estudios y de esta preocupación el Boletín Oficial de Aragón de 24 de marzo de 1983 convocó la Orden de 9 de marzo de del mismo año donde se establecían las Normas Generales reguladoras de la Convocatoria Regional Unificada de Atención Social. Dos meses antes de las elecciones autonómicas y locales y cuatro meses antes de la celebración de “las Jornadas de Castelldefels” a las que nos referiremos posteriormente. En dicha orden se establece la primera convocatoria de subvenciones para “Ayudas para Creación, Equipamiento y Mantenimiento de Servicios Sociales de Base” (SSB)<sup>8</sup>. Una lectura pormenorizada de dicha orden arroja varios elementos dignos de destacar:

- Señala que las actividades de los Servicios Sociales de Base tienen por finalidad la atención de los problemas de la Comunidad residente en la zona, el desarrollo de la misma y la mejora de su calidad de vida.
- Se determina que estas Ayudas son preferentemente para las Corporaciones de más de 3000 habitantes y menos de 50.000 habitantes<sup>9</sup>. Se posibilita el que agrupaciones de

<sup>6</sup> En el inicio de los años 80 se trabajaba en Aragón sobre una división de 25 territorios comarcales entendiéndose como una división geográfica más que administrativa.

<sup>7</sup> Estos centros sociales se encontraban en Huesca, Curbel, Fraga, Jaca, Monzón, Teruel, Andorra, Calamocha, Casetas, Belchite, Calatayud y 5 en Zaragoza capital.

<sup>8</sup> Nomenclatura que se adopta en 1983 para designar a los Servicios Sociales de Atención Primaria en el medio rural aragonés.

<sup>9</sup> Sólo la ciudad de Zaragoza superaba en aquella fecha los 50.000 habitantes por lo que se entiende que el resto de la geografía aragonesa se consideraba rural.

varios municipios opten también a estas ayudas si se encuentran en los límites poblacionales fijados.

- Se posibilita también que puedan solicitar estas ayudas “*las asociaciones o personas jurídicas que hayan iniciado en una zona experiencias de desarrollo comunitario siempre que coordinen su actividad con los Ayuntamientos correspondientes.*”(Artículo 3 de la citada orden)

De acuerdo con esta convocatoria de subvenciones el 15 de septiembre de 1983 se firmó el convenio entre la Consejería de Trabajo y Acción Social con la Mancomunidad Flumen Monegros (zona sur de la provincia de Huesca y algunos municipios de la de Zaragoza con relaciones y vinculaciones históricas, embrión de la posterior Comarca de los Monegros.) El 30 de septiembre de 1983 se constituyó el primer Servicio Social de Base aragonés estando al frente del mismo una trabajadora social. Posteriormente se crearon también durante los dos últimos meses de 1983 los Servicios Sociales de Base de Huesca, Fraga y Andorra.<sup>10</sup> Se acaba el año con los cuatro servicios abiertos.

En entrevista con Gustavo García Herrero, trabajador social del Ayuntamiento de Zaragoza y que fue asesor del Consejero de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo durante la I Legislatura (1983-1987), nos relata cómo fueron esos inicios: “*En Huesca a principios de los 80 había tres trabajadoras sociales lideradas por María José Baquero que trabajaban en el Servicio Provincial (De Trabajo y Servicios Sociales) siendo Jefe de Servicio Manuel Muniesa. Este tandem, Baquero y Muniesa tienen la idea de montar los Servicios Sociales de Base en zonas rurales y ya habían hablado con Ayuntamientos de Monegros y el de Fraga. Habían sacado una convocatoria de subvenciones y cuando llegamos nosotros nos parece estupendo y continuamos.*”

Aunque la convocatoria de estas subvenciones había sido bajo el gobierno preautonómico la firma de los primeros convenios con Ayuntamientos y Mancomunidades para la creación y mantenimiento de Servicios Sociales de Base será con el nuevo Consejero del recién constituido gobierno aragonés.

El 8 de mayo de 1983 se celebran elecciones autonómicas y municipales en Aragón con una importante victoria del PSOE con lo que se inicia un espectacular respaldo a las políticas sociales de proximidad con el apoyo a la creación de los nuevos SSB.

---

<sup>10</sup> El Ayuntamiento de Andorra no se acogió a la convocatoria de subvenciones e inició la andadura de su SSB con recursos propios pero integrado en el sistema de la D.G.A. a efectos de coordinación y apoyo técnico.

### **3.- De la creación de los Servicios Sociales de Base al Plan Concertado. 1983-1988.**

Tras las Elecciones Generales del 28 de octubre de 1982 donde el PSOE consigue una holgada mayoría absoluta se celebran el 8 de mayo de 1983 elecciones autonómicas y municipales. En Aragón se refrenda la victoria socialista consiguiendo el gobierno de la Comunidad Autónoma y el gobierno o participación en el gobierno de la mayoría de municipios aragoneses. En esta primera legislatura, la labor política y técnica para crear los SSB fue frenética.

En las siguientes elecciones autonómicas hay un cambio de gobierno pasando a liderarlo el Partido Aragonés Regionalista<sup>11</sup> (PAR) pero, bien porque la estructura de SSB estaba empezando a asentarse o bien porque el nuevo gobierno también cree en ellos estos habían emprendido un camino de consolidación y no retorno.

La siguiente tabla muestra una visión global de los resultados autonómicos y locales de las elecciones de 1983 y 1987.

**Tabla II.-Resultados electorales 1983 y 1987 autonómicos y locales en Aragón<sup>12</sup>**

	Autonóm 83	Autonóm 87	Locales 83	Locales 87
PSOE	47,13% (33)	36,21% (27)	46,75% (1871)	40,26% (1933)
AP-PDP-UL <sup>13</sup>	22,77% (18)	15,73% (13)	23,97% (1329)	16,09% (772)
PAR	20,64% (13)	28,56% (19)	15,56% (1116)	20,35% (896)
PCA-PCE/IU <sup>14</sup>	3,99% (1)	4,98% (2)	4% (42)	5,4% (61)
CDS	3,31% (1)	10,38% (6)	3,15% (107)	10,4% (374)
OTROS	2,16% (0)	4,14 (0)	6,57% (358)	7,5% (286)

Fuente.- Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior. <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/>

#### **3.1.- La apuesta por los Servicios Sociales de Atención Primaria.**

Tras las experiencias de grandes ciudades como Barcelona, Zaragoza y otras promovidas, como hemos visto por trabajadoras sociales militantes o en la órbita del PSOE el siguiente paso era la constitución de los SSAP.

Las III Jornadas de Servicios Sociales Municipales celebradas los días 1, 2 y 3 de julio de 1983 en Castelldefels (Barcelona) y organizadas por el PSC-PSOE supusieron la asunción por parte de este partido a nivel estatal de los postulados en Servicios Sociales ideados por los movimientos antes descritos y que, poco a poco, irán implantando en todo el territorio nacional. En dichas jornadas, donde tuvo un papel protagonista la *Escuela*

<sup>11</sup> En la actualidad y desde 1990 Partido Aragonés.

<sup>12</sup> Los datos reflejan el porcentaje de votos de cada partido. Entre paréntesis el número de diputados o concejales que se obtuvieron.

<sup>13</sup> En las elecciones de 1987 Alianza Popular (AP) ya figuraba como únicas siglas.

<sup>14</sup> En las elecciones de 1987 el Partido Comunista de Aragón-Partido Comunista de España concurre dentro de la coalición electoral Izquierda Unida (IU)

*Catalana de Servicios Sociales* como autora<sup>15</sup> de la ponencia “Los Centros Municipales de Servicios Sociales” se traza la primera hoja de ruta para la implantación de un sistema de Servicios Sociales en todo el territorio empezando por una instancia municipal. “En una etapa inicial hay que empezar por un programa fuerte de Servicios Sociales Comunitarios, de los cuales se tendrán que derivar los Servicios Sociales especializados, si en realidad responden a una planificación resultante del estudio y trabajo de base” (PSOE- Secretaría Federal de Acción Social 1984: 47).

Aragón con los resultados antes señalados no podía ser una excepción y se puede afirmar que estuvo a la vanguardia de la creación de los SSAP. Gustavo García nos apunta que al nuevo ejecutivo le convencía tanto la experiencia innovadora que había promovido los primeros SSB que a los pocos meses de empezar a funcionar el Departamento de Sanidad Bienestar Social y Trabajo publicó el Decreto 114/1983 de 29 de diciembre (BOA 16 de enero de 1984.) Este decreto recoge la primera convocatoria exclusiva de subvenciones para creación y mantenimiento de los SSB para el año 1984. Es la primera norma que se publica en España que regula los Servicios Sociales de administración local. Respecto a la anterior convocatoria hay dos modificaciones de importancia: (i).desaparece la posibilidad de que asociaciones y personas jurídicas puedan acceder a este tipo de subvenciones con lo que ya se confiere una responsabilidad exclusivamente pública sobre los SSB y por otra se modifican los límites poblacionales; (ii).la población mínima municipal para solicitar la subvención tiene que ser de diez mil habitantes y si son agrupaciones de municipios tiene que ser de cinco mil habitantes. En el citado decreto aparece, en su artículo 1º la definición de SSB que merece la pena rescatar en este momento: “Se entiende por Servicios Sociales de Base aquellos Servicios de carácter global y polivalente, organizados bajo responsabilidad pública, cuyas actividades tienen por finalidad la atención de los problemas de la comunidad en la zona, el desarrollo de las misma y la mejora de su calidad de vida.” De este artículo se desprende dos grandes atributos de los SSAP: la universalidad de los mismos, son para toda la población y su dependencia pública que derivó en una titularidad y gestión municipalista (ayuntamientos o mancomunidades.)

La creación del nuevo sistema de protección fácilmente debió de sembrar de dudas a políticos locales y autonómicos. Si se bucea en los archivos de las Cortes de Aragón de esa primera legislatura (1983 -1987) aparecen diversas referencias tanto a la creación de los SSB como a los asistentes sociales y, posteriormente, trabajadores sociales con un protagonismo que difícilmente se ha podido tener en, ese escenario en otro momento. Con poco más de un año de vida de dicha legislatura el Consejero Sr. Arola Blanquet afirmaba en Comisión de Trabajo, Sanidad, Seguridad Social y Servicios Sociales celebrada el 9 de abril de 1985<sup>16</sup> que el “*objetivo básico de mi Departamento y de la acción queríamos desarrollar en el marco de los servicios sociales, básicamente la creación de un sistema*” y estableciendo como uno de los elementos básicos de ese sistema “*la creación en Nuestra Comunidad Autónoma de los servicios comunitarios que eran la puerta de entrada al sistema*”. En la misma comparecencia hablaba de las bondades de los nuevos servicios comunitarios que todavía no tenían dos años de vida “*hemos renunciado a continuar con una tradición singular de parcheadores o apagafuegos, o de beneficencia, en beneficio de un sistema de base. Y si logramos esto, nosotros o quien haya de sustituirnos podrá avanzar en la configuración de todo tipo de servicios especializados.*”

En el transcurso de dicha comparecencia el Consejero afirmaba “*que ha mejorado la calidad de vida en las zonas en que se han implantado los servicios sociales de base.*” En la misma comisión y en preguntas e interpellaciones diferentes a lo largo de la legislatura se iban ofreciendo datos del desarrollo de estos servicios y de sus profesionales llegando por

<sup>15</sup> El texto viene firmado en orden alfabético por Montserrat Colomer, Rosa Domenech, Montserrat Flaquer, M<sup>a</sup> Francesca Masgoret, M<sup>a</sup> Teresa Massons y Gloria Rubiol. Miembros todas del GITS.

<sup>16</sup> Diario de las Cortes de Aragón nº 2 de la Legislatura I.

ejemplo a discutirse en 1985 si la labor de las asistentes sociales de los SSB estaba o no demasiado burocratizada<sup>17</sup>. Y en dicha interpellación el propio Consejero se llegaba a plantear “*¿estoy satisfecho de cómo están trabajando los asistentes sociales? Globalmente, evidentemente la respuesta es afirmativa. Los han definido por ejemplo, como gentes que están, como retoños que están creando brotes de participación, y no es una definición. Estoy globalmente satisfecho.*”

Tal fue el protagonismo en el inicio de la década de los ochenta en la Comunidad Autónoma Aragonesa de los SSB que en el debate de totalidad del Proyecto de Ley de Ordenación de Acción Social el entonces diputado Sr. Biel afirmó que era “*una Ley donde han metido los servicios sociales de base, que parece que es su única obsesión a lo largo de toda la Legislatura*”<sup>18</sup>.

Realmente, obsesión o no en la Primera Legislatura del Gobierno Autonómico Aragonés se apostó decididamente por la constitución de SSB y por lo tanto por la figura de los Asistentes Sociales que fueron los artífices y principal recurso (Bañez, 2005).

### **3.2.- Legislación para una época.**

Las primeras experiencias de SSAP fueron establecidas por grandes Ayuntamientos que no tenían competencia reconocida en ello y, posteriormente, fueron impulsados con un apoyo presupuestario determinado por las Comunidades Autónomas para los municipios medianos y pequeños de su territorio. La división entre servicios sociales generales (de atención primaria) y especializados que se señala en primer lugar en la antes mencionada ley de Servicios Sociales madrileña y que fue de una manera u otra copiada en las distintas leyes de Servicios Sociales autonómicas. Las leyes autonómicas de Servicios Sociales que aparecen a lo largo de la década de los ochenta establecen, al menos sobre el papel una política social que configuraba a la acción social como un sector específico de orientación universalista que rompía con la tradicional beneficencia (Aguilar, 2009).

El caso de Aragón no difiere del resto de Comunidades Autónomas. La Ley 4/1987 de 25 de marzo de Ordenación de la Acción Social en Aragón regula el trabajo que se había realizado en lo que se llevaba de década en el territorio. La tarea prioritaria que se había propuesto el Gobierno de la Comunidad Autónoma en la I legislatura (1983-1987) había sido definir un Sistema Público de Servicios Sociales superador de la dispersión y del contenido asistencialista de los instrumentos, antes estatales, que la Diputación General de Aragón había asumido vía transferencias. Se reconocía también la experiencia de esos últimos cuatro años de la puesta en marcha de los SSB como un elemento decisivo de la adquisición de experiencia de acuerdo a la definición del sistema que se pretendía. (Arola y García, 1987)

El gobierno de la Diputación General de Aragón resultado de las elecciones de 1983 tiene desde el primer momento el mandato de las Cortes de presentar un proyecto de ley de Servicios Sociales y adquirieron el compromiso de presentarlo en el plazo de tres meses. No es hasta el final de 1986 cuando se hace. A la citada ley se presentaron seis enmiendas a

---

<sup>17</sup> Interpelación 10/85 formulada por el Diputado Sr. Agudo González en relación a los criterios de la Diputación General de Aragón sobre la elaboración de Servicios Sociales recogida en el Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón nº 32. Sesión plenaria 09/05/1985.

<sup>18</sup> Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón nº 63 de Plenos de la primera Legislatura.

la totalidad. Merece la pena reseñar la del diputado señor Seral Iñigo<sup>19</sup> (PAR) que presenta un texto alternativo<sup>20</sup> donde se dejaba la puerta abierta a la participación de las Diputaciones Provinciales en los SSB de las poblaciones de menos de 20.000 habitantes. No prosperó ninguna de las enmiendas a la totalidad.

La lectura del debate del citado proyecto de ley<sup>21</sup> permite destacar algunos aspectos como son el reconocimiento de que la nueva ley supone el nacimiento de un sistema público de protección social que se suma a los ya existentes y la denominación, competencias y dependencia de la administración local de los Servicios Sociales Comunitarios. Finalmente la “Ley de Ordenación de la Acción Social en Aragón” se aprueba el 25 de marzo de 1987, casi al final de la legislatura.

A la estela de las leyes autonómicas y ante la falta de una ley orgánica de Servicios Sociales, que por ser competencia de las Comunidades Autónomas nunca llegó a aparecer el gobierno central en 1988 impulsó el denominado Plan Concertado de Prestaciones Básicas en Servicios Sociales, más conocido como Plan Concertado. Este plan ordena, a través de la fórmula de convenio administrativo, la colaboración técnica y económica entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas para colaborar con las Entidades Locales en la constitución y mantenimiento de los diferentes SSAP. Así, el Plan Concertado no deja de ser el refrendo estatal a toda la labor que en los últimos 10 años se había realizado desde las diferentes Comunidades Autónomas y Ayuntamientos en materia de SSAP.

El Plan Concertado de acuerdo con el conjunto de leyes autonómicas de Servicios Sociales indica unas prestaciones comunes (básicas) que han de garantizar los SSAP: Información y Orientación, Ayuda a Domicilio, Alojamiento y Prevención de la marginación e inserción social. Merece la pena en este punto volver a la LOAS cuando hace referencia a las prestaciones básicas en su artículo 1: “... *la Comunidad Autónoma procurará la creación de un sistema integrado que garantice al ciudadano la prestación de trabajo social, las atenciones que domiciliarias que eviten su desarraigo convivencial, los medios de alojamiento alternativos, si así lo requiere su situación personal o familiar, y las atenciones específicas ante situaciones de desarraigo social*”. Se sustituye la prestación básica de “Información y Orientación” por “trabajo social”. Tal y como indican Arola y García “enunciarla como Trabajo Social significa contemplar esta prestación desde una perspectiva más dinámica que la simple información y orientación. El Trabajo Social es una relación que indica análisis y diagnóstico profesional, estimulación de los recursos y capacidades de la persona o grupo, con la vista puesta en el logro de su autonomía personal o social, más allá de la simple indicación de los recursos necesarios para satisfacer una necesidad puntual; y todo ello exige una relación con profesionales especializados en Trabajo Social”(Arola y García, 1987:26). Lo que vuelve a demostrar el buen trabajo que para la Consejería de Bienestar Social y Trabajo de la Diputación General de Aragón estaban haciendo en este territorio desde los recién constituidos Servicios Sociales de Base las Trabajadoras Sociales que estaban al frente de los mismos.

También en el Plan Concertado se hace la primera referencia formal a los “Centros de Servicios Sociales”<sup>22</sup> que los define como equipamientos de carácter comunitario, dotados

<sup>19</sup> Francisco Seral Iñigo había sido en marzo de 1983 el Consejero de Trabajo y Acción Social bajo cuyo mandato se había publicado la primera convocatoria de subvenciones para Servicios Sociales por la Orden 9 de marzo de 1983.

<sup>20</sup> Boletín Oficial de las Cortes de Aragón nº 163 de la Legislatura I. 26 de diciembre de 1986.

<sup>21</sup> Diario de sesiones de las Cortes de Aragón nº 62 Legislatura I. 11 de diciembre de 1986.

<sup>22</sup> Para más información sobre los Centros de Servicios Sociales: García, G. “Centros de Servicios Sociales. Conceptualización y Desarrollo Operativo.” Siglo XXI. Madrid 1988,

de equipos técnicos, incluidas las Unidades Básicas de Trabajo Social<sup>23</sup> o denominación similar, que dispongan de medios necesarios para el desarrollo de las prestaciones básicas.

### 3.3.- Aragón en la vanguardia.

Con el decreto 114/83 de 29 de diciembre el gobierno aragonés hizo una apuesta firme y decidida por constituir una red de SSAP en todo el territorio aragonés. Desde el recién constituido gobierno y con la participación de diferentes trabajadores sociales en el asesoramiento y diseño de esta política social se inicia una expansión y “venta” de la idea de SSB entre los responsables políticos de municipios y mancomunidades para la creación de estos Servicios (Bañez, 2005).

Esta “venta” fue efectiva ya que si a principios del año 1984 eran cuatro los Servicios Sociales que estaban en marcha su asentamiento y multiplicación en el territorio aragonés fue fulgurante tal y como se recoge en la siguiente tabla:

**Tabla III.- Evolución 1983-1988 de los servicios sociales de base en Aragón<sup>24</sup>**

AÑO	Nº SSB	ASISTENTES SOCIALES	MUNICIPIOS	POBLACIÓN TOTAL
1983	4	6	20	83117
1984	23	31	210	279455
1985	29	42	286	341679
1986	34	52	369	403780
1987	38	59	395	426673
1988	48	74	480	535765

Fuente: Elaboración propia a partir de Guías de los SSB publicadas por la Consejería de Bienestar Social de cada momento

Estos datos indican que sólo cinco años después del inicio de los SSB estos ya amparaban, una vez restada la población de Zaragoza capital a aproximadamente al 87,5% de la población aragonesa y al 66% de los municipios. Por tanto no es de extrañar que las primeras jornadas españolas sobre servicios sociales en el medio rural se celebrasen en Aragón. Unas sesiones preparatorias en Graus y las jornadas en Daroca en 1985.

Esa vanguardia también se mostró en el Congreso Estatal de Trabajadores Sociales de 1984 celebrado en Leioa (Vizcaya) donde se presenta el diseño de política social de servicios sociales de Atención Primaria Aragonés a través de la ponencia “*Política Social para el medio rural. Un modelo operativo: costos y financiación*” redactada por el Equipo de Asistentes Sociales de la Diputación General de Aragón, Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo<sup>25</sup>. Esta ponencia es la puesta de largo a nivel nacional del trabajo que se estaba realizando en nuestra comunidad autónoma a nivel rural y que inspiró la planificación de otras Comunidades Autónomas españolas porque tal y como decían en la misma “*no podemos por más tiempo, seguir actuando de espaldas al medio rural, como si los Servicios Sociales, como los semáforos, fueran patrimonio de la ciudad.*” (García et. al. 1984: 147)

El Decreto 114/1983 establecía criterios de prioridad para la selección de municipios beneficiarios. Justificados tanto por situaciones especiales de tipo económico y social como por problemas funcionales y, en último término, por la cifra de población de la zona solicitante pero en la práctica, la constitución y localización de los SSB implantados

<sup>23</sup> En Aragón las Unidades de Trabajo Social son los Servicios Sociales de Base.

<sup>24</sup> Hay que recordar que en estos datos no se contabiliza Zaragoza capital.

<sup>25</sup> Concretamente la ponencia viene firmada por Gustavo García, Rosa Sacacia, Marta Serch, María José Baquero, Esperanza Soria, Pilar Villamayor, Nicol Fernández, Marisa Domingo, Lucía Henar, Luisa Pérez, Carmen Quílez, Pilar Solas y Pilar Vidal.

dependía más de la voluntad explícita de los responsables municipales que de los criterios fijados (Gari, 1987). Así, a lo largo de estos ejercicios y de los sucesivos observamos que los SSB pueden aumentar o disminuir mínimamente por la inclusión o desaparición de ayuntamientos que deciden en su momento participar o no de la estructura de acción social pertinente.

Por lo que respecta a la financiación de los servicios a la firma de los respectivos convenios se fijaba el número de Asistentes Sociales y la aportación por parte de la DGA que rondaba el 75% del presupuesto total y la aportación económica que tenía que hacer cada ayuntamiento que variaba de acuerdo al número de habitantes de cada municipio.

La memoria de los Servicios Sociales de Aragón-1984 indicaba que el coste total de los servicios para ese año había ascendido a 56.212.500 pesetas de las que la Diputación General de Aragón había aportado el 70,90% y los Ayuntamientos el 29,10% restante. También la misma memoria publicaba un presupuesto “tipo” de lo que podía ser el coste de un Servicio ese año que merece la pena rescatar:

**Tabla IV.- Presupuesto “tipo” de servicio social de base según convenio 1984**

CONCEPTO	CUANTÍA
Coste salarial del Asistente Social	1.632.632 pesetas
Desplazamientos	250.000 pesetas
Dietas	100.000 pesetas
Gastos de información	75.000 pesetas
Actividades	200.000 pesetas
Material de oficina	100.000 pesetas
Colaboración con otros profesionales	150.000 pesetas
Varios	71.368 pesetas
<b>TOTAL</b>	<b>2.550.000 pesetas</b>

Fuente.- Los Servicios Sociales de Base en Aragón-1984. Departamento de Bienestar Social y Trabajo. Año 1984

El funcionamiento y la responsabilidad de los SSB eran exclusivamente municipales o de la mancomunidad de municipios correspondiente. Sin embargo se constituyó un sistema de funcionamiento que obligaba a un contacto permanente con los Servicios Provinciales de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo, a efectos de coordinación y asistencia técnica. Así mismo se contaba con una comunicación bidireccional entre el SSB correspondiente y la Dirección Provincial con visitas periódicas a los Centros y reuniones en la capital de la provincia. (Gari, 1987)

Tomando como referencia el citado decreto 114/83, en su artículo segundo se enumeraban las funciones del SSB:

- *Atención a la problemática de carácter social, individual y/o colectiva de todos los residentes de la zona. Información sobre recursos sociales.*
- *Colaborar en la gestión de los servicios y/o actividades sociales existentes en la zona, procurando la mayor racionalidad y rentabilidad social de los mismos.*
- *Asesorar a los Ayuntamientos en aquellos proyectos y/o programas de tipo social de interés para la zona, proponiendo tras los estudios oportunos, la creación de nuevos Servicios y/o actividades, o la reforma de los existentes.*
- *La Animación Comunitaria, entendida como el conjunto de tareas cuyo objetivo es favorecer la toma de conciencia de una Comunidad sobre sus problemas e instrumentalizar los mecanismos que hagan posible su participación protagonista en la búsqueda de soluciones y en la gestión de los Servicios y/o actividades.*

La evaluación en los inicios de estos servicios va relacionada específicamente con las funciones antes descritas quedando plasmados los indicadores de evaluación en la Tabla V que encontramos en la siguiente página.

A la hora de interpretar esta tabla hay que tener en cuenta que dada la necesidad que tenía la consejería de mostrar los resultados estos son tomados cuando solo habían transcurrido siete meses y medio del año. Los datos entre paréntesis son los datos numéricos que arrojaba la evaluación. Merece la pena también detenerse en algunos aspectos de la misma. La importancia que se da a la “Información” que aparece como función específica y también como parte de la Animación Comunitaria. La Información en sus diferentes nomenclaturas (prestación básica de trabajo social según la LOAS o Animación, Valoración Orientación según el Plan Concertado) ha sido y es el pilar básico de la atención social de los SSAP. En estos servicios la mayor dedicación de tiempo y esfuerzo profesional va dirigida a la Atención. En el inicio de los servicios se apostó por acudir a todos los municipios independientemente de su tamaño a hacer la atención social pertinente.

Por otra parte todos los SSB en sus inicios apostaron por la Animación Comunitaria como vehículo para darse a conocer a la población, tomar contacto con ella y descubrir las necesidades sociales que podía tener. No obstante esta primera evaluación de los SSB pronto se vio insuficiente dadas las diferencias de territorio y población que entre unos servicios y otros podría haber. Por eso a partir de 1986 a la hora de evaluarlos se proponen cuatro tipologías diferentes y a partir de la evaluación de los SSB de 1987 ya todos se encuadran en una de estas tipologías tal y como representa la tabla VI.

**Tabla V.- Evaluación de los servicios sociales de base en el año 1984**

AÑO 1984 (23 Servicios Sociales de Base)	
Información	Casos.- Casos individuales atendidos por las Asistentes Sociales. (2740 casos)
	Informaciones.- De escasa entidad que no se consideran casos que requieran tratamiento y solución (3999 informaciones)
Colaboración gestión de servicios	Contacto con Servicios especializados de la zona. Infancia, tercera edad, mujer... (126 servicios)
	Coordinación a diferentes servicios entre sí en el marco de la responsabilidad municipal. (5 coordinadoras)
	Nuevos servicios o actividades.- Creados por los Servicios Sociales de Base y encardinados en su programación. (85 programas o actividades. 15500 participantes)
Asesoramiento a Ayuntamientos	En el asesoramiento se promueve la asunción de la responsabilidad pública de los ayuntamientos en materia de acción social bajo unos condicionantes de racionalización y buenas prácticas.
Animación Comunitaria	Información.- Desde la premisa de que sin información no puede haber participación. La información era uno de los aspectos mejor valorados de la función de los Servicios Sociales de Base.
	Fomento del Asociacionismo.- Promover nuevas asociaciones (55 nuevas asociaciones) y colaborar con las ya existentes (179 asociaciones)
	Caucos de participación.- Creación de consejos de bienestar social (3 consejos)

Fuente.- Elaboración propia a partir de “Los Servicios Sociales de Base en Aragón-1984”

**Tabla VI.** Tipologías y servicios. Año 1986/87

Tipología I	Servicio Social de Base correspondiente a capital de provincia. 2 Asistentes sociales (Huesca)
Tipología II	Servicio Social de Base correspondiente a un solo municipio entre 10.000 y 20.000 habitantes. 1 Asistente Social (Alcañiz, Andorra, Barbastro, Caspe, Ejea, Fraga-Ciudad, Monzón)
Tipología III	Servicio Social de Base correspondiente a varios municipios con una sola asistente social (Alagón, Alcorisa, Alfajarín, Ateca, Bajo Martín, Cella, Épila, Fuentes de Ebro, Fraga – Comarca, Gallur, Mallén, María de Huerva, Monreal del Campo, Sástago, Tauste, Tarazona, Utrillas, Zuera)
Tipología IV	Servicio Social de Base correspondiente a varios municipios con 2 ó 3 asistentes sociales (Albarracín, Alto Jalón, Belchite, Daroca, Flumen Monegros, Hoya de Huesca, Jacetania, La Litera, Comarca Matarraña, Mora/Mosqueruela, Ribagorza, Sádaba/Sos, Sobrarbe)

Fuente.- Elaboración propia a partir del Mapa de la Acción Social en Aragón (1987)

Aún en fase de construcción del sistema de protección social la Consejería competente encargada de la planificación planteó la necesidad de cubrir el 100% del territorio y a toda la población. Así en el año 1987 y dentro del Mapa de la Acción Social en Aragón (M.A.S.) hacen una propuesta de división territorial y de servicios dotando a todo el territorio de una red de centros de Servicios Sociales. Se dividía el territorio en Grandes Áreas (6) que a su vez se dividían en Áreas (22) y éstas en Subáreas (110) a semejanza del Mapa sanitario aragonés con lo que los indicadores que se utilizaban para determinar la ubicación de las capitalidades de las áreas y subáreas venía dado tanto por la población como la distancia en tiempo de unas poblaciones a otras. Sin embargo esta propuesta nunca llegó a prosperar ni hemos encontrado más referencias a la misma que en la citada publicación.

### 3.4.- El papel de las trabajadoras sociales

Analizar el nacimiento y la trayectoria de los SSAP en Aragón obliga a hacer constantes referencias a uno de sus actores principales, la trabajadora social. A partir de la Constitución Española de 1978 el Trabajo Social define su espacio profesional en los Servicios Sociales llegando a veces incluso a identificarlo como propio (Gil Parejo, 2010). Esto puede ser porque el partido político que en el final de los setenta y principio de los ochenta lideró la creación del sistema de Servicios Sociales contaba entre sus filas con Asistentes Sociales que se volcaron en un arduo trabajo del que luego se ha beneficiado toda la profesión.

En las Jornadas de Pamplona, la ponencia “Planificación, organización y desarrollo de los servicios sociales y el bienestar social” elaborada por el Comité Organizador<sup>26</sup> indica que las “Agencias de Bienestar Social estarán a cargo de Asistentes Sociales que asumirán las funciones de coordinación y promoción de la Acción Social” (FEDAAS 1977: 47). Idea refrendada posteriormente por De las Heras y Cortajarena en su libro donde a la hora de hablar de las Unidades de Bienestar Social afirman “*La intervención técnica se realiza específicamente a través de Asistentes Sociales a quienes compete, en todo programa de acción directa con la comunidad, la atención global a las necesidades sociales en relación a las prestaciones y servicios que precisan (...) el asistente social de la Unidad (asistente social polivalente) articula el Trabajo Social en la comunidad con el Trabajo Social por área de necesidad (sanidad, educación, empresa, instituciones...), de la misma forma que*

<sup>26</sup> El comité organizador de dichas Jornadas estaba presidido por Dña. María Patrocinio Las Heras Pinilla autora posterior conjuntamente con Elvira Cortajarena de “Introducción al Bienestar Social”. Patrocinio de las Heras fue coordinadora de Políticas de Bienestar Social del PSOE entre 1981 y 1983.- Posteriormente fue Directora General de Acción Social del INSERSO, del INAS y del FONAS entre 1983 y 1990.

*el médico de cabecera vincula la atención médica general con los servicios de especialidad”* (De las Heras y Cortajarena 1978: 143).

En las Jornadas de Castelldefels los miembros de la Escuela Catalana de Servicios Sociales apoyan también esta tesis cuando en su ponencia “*Los Centros Municipales de Servicios Sociales*” mencionan expresamente que “*los asistentes sociales polivalentes son el equipo básico del Centro por el carácter generalista y global de su trabajo que abarca la totalidad de las competencias en sus tres dimensiones individual y familiar, institucional y comunitaria.*” (PSOE 1984: 85).

García (1987) dando por hecho también el protagonismo de estas profesionales y fruto de las Jornadas de Daroca reflexiona sobre el perfil profesional que en el inicio de los ochenta tenían que tener específicamente las asistentes o trabajadoras sociales de servicios sociales de atención primaria rurales. Merece la pena releer esas características que, por otra parte, no se enseñaban en las antiguas Escuelas y rara vez se mencionan en las Facultades actuales:

- Imaginación ya que en muchas ocasiones había que dar respuestas novedosas a situaciones peculiares sin modelos previos de referencia.
- Capacidad de síntesis dada la formación extensiva y multitud de temas que se abordaban.
- Capacidad de empatizar.
- Aptitudes de dinamizador para generar dinamismos que entonces se consideraban “encasillados en la pasividad”
- Capacidad de unir, coordinar y multiplicar recursos para conseguir los objetivos. Evidentemente relacionado con la capacidad de imaginación.
- Paciencia. No hay que olvidar en ningún momento que se estaba viviendo una experiencia única de puesta en marcha de una nueva política pública. De creación de un sistema de servicios que salvo alguna experiencia aislada era totalmente novedoso y desconocido para los usuarios, para los políticos y para los profesionales por lo que los resultados podían demostrarse a largo plazo y los errores y sinsabores podían estar a la orden del día.

Los discursos de las primeras trabajadoras sociales que iniciaron estos Servicios muestran cómo fue empezar esta andadura. En las conversaciones salen a relucir algunos lugares comunes compartidos por todas profesionales. La descripción de la Asistente Social de mediados de los ochenta viene dada por la itinerancia, juventud, soledad, inexperiencia, en medio de un espacio y unas circunstancias para las que los manuales de las Escuelas servían de muy poco (García, 1990) Aquellas que comenzaron en su territorio un SSB, bien sea a mediados de los ochenta (E1, E12) como en otras etapas a principios de los años noventa (E8, E10, E11) hablan de mucha ilusión, ganas, muchas expectativas pero, a la vez, una sensación de soledad, jornadas de trabajo maratonianas, con horarios flexibles y trabajando mañanas, tardes y noches: “*Empezar, llegar aquí y no haber nada. Nada. Los Ayuntamientos se apuntaban porque daban dinero, pero no había nada. Había que pedir en los Ayuntamientos si te dejaban la máquina de escribir*” (E1)

Y el comienzo siempre fue similar. Empezar apostando fuerte por la Animación Comunitaria promoviendo el asociacionismo en la zona. Asociaciones de mayores, de mujeres, de consumidores... como medio para darse a conocer y también como reconocen porque en los inicios las prestaciones eran prácticamente inexistentes. “*Al principio era abrirte, venderte, darte a conocer y eso lo conseguimos con la Animación Comunitaria, también porque no había más recursos.*”(E12) Esta animación comunitaria desemboca en la organización de jornadas, semanas culturales, publicaciones en los diferentes servicios para intentar explicar y acercar el servicio a sus beneficiarios y para darse a conocer etc. Y es que el desconocimiento de la población en general de para qué estaban “esas chicas” y

qué es lo que hacían era lo habitual. “*La gente no sabía a qué venía la trabajadora social, nos decían la señorita de la Seguridad Social.*” (E11)

No obstante, tal y como se ha reconocido “*La animación comunitaria es hija de cada momento*” (E1) y sin dejarla de lado poco a poco estos servicios empiezan a atender a ciudadanos, “*la demanda inicial estaba casi toda relacionada con problemáticas económicas, muchas veces sabían de antemano la respuesta que se les iba a dar pero venían a realizar la solicitud o consulta a ver si “la nueva” les diese la solución que esperaban*” (Marco, 1988) a poner en marcha servicios como la Ayuda a Domicilio “*a los dos años empezamos con la Ayuda a Domicilio, al principio con muchas dudas y miedos*” (E1) y a colaborar en la construcción de un medio rural que tenía que tener cada vez menos diferencias respecto del medio urbano pese a que algunas profesionales siguen afirmando que “*la atención primaria rural con las zonas de ciudad no tienen nada que ver*”(E4).

## **4.- Expansión y consolidación de los Servicios Sociales de Base. 1988 -2000**

La apuesta decidida de los distintos gobiernos aragoneses de la década de los años ochenta así como el buen hacer de las trabajadoras sociales de atención primaria y la rápida implantación de los SSB en los territorios hacen que, progresivamente, las poblaciones que no tenían estos servicios den pasos para conseguirlos. En 1988 el 87,5% de la población aragonesa rural y el 66% del territorio contaba con ellos. En 1993 esos datos ascendían al 91,6% del territorio y un porcentaje poblacional del 98,9%. (Gutiérrez, 1999) A final de la década de los noventa el Consejero Fernando Labena<sup>27</sup> afirmaba que en Aragón la cobertura de población era del 100%<sup>28</sup>.

Sin embargo resulta complicado hacer un estudio de cuál fue la implantación de estos servicios. Anualmente había que renovar los convenios con la Diputación General de Aragón y anual y voluntariamente cada Ayuntamiento tenía que decidir si pertenecía o no a un SSB. Aunque son casos excepcionales, en las publicaciones y memorias anuales accesibles (no todos los años se publicaban esos datos) encontramos casos concretos de poblaciones que aparecían y desaparecían del mapa de Servicios Sociales.

### **4.1.- A por la totalidad del territorio.**

Pese a que la Ley 5/1986 de Bases de Régimen Local solo exigía a los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes el disponer de SSAP la intención del Gobierno Aragonés fue dotar a todos los ciudadanos aragoneses, independientemente de su lugar de residencia, de los mismos. Así, además de favorecer la constitución de éstos con la firma de convenios y el apoyo económico correspondiente, una vez desechada la propuesta del Mapa de Acción Social de 1987, se inician los pasos para configurar una nueva delimitación administrativa y geográfica en las Comarcas.

La iniciativa para el mantenimiento y constitución de nuevos SSB seguía recayendo sobre las corporaciones de Ayuntamientos y consejos de Mancomunidades que, poco a poco, se van dando cuenta de las ventajas que ofrece este sistema de protección social. La creación de nuevos SSB al inicio de la década de los años noventa viene dada por la agrupación de municipios pero también por la secesión de determinados municipios de un Servicio que solicitaban al Gobierno de Aragón la creación de un SSB independiente con el objeto de ser más operativos. Idea alentada también por los responsables de los ayuntamientos que empiezan a ver los SSB y la labor de sus profesionales como unos servicios que benefician a toda la población. A mediados de los años noventa las poblaciones y ciudadanos que carecían de un SSB son anecdóticos. En la provincia de Huesca, seguramente por el primer impulso de inicios de los ochenta de profesionales y políticos, sólo cinco municipios, y por decisión propia, carecían de estos servicios. Las plantillas de personal se amplían y consolidan apareciendo nuevas figuras profesionales y empiezan a contar con el apoyo ya de personal administrativo.

En la tabla VII se muestra la implantación y consolidación de los Servicios Sociales de Base en el territorio en la década de los 90 atendiendo a tres catas en los años 1994, 1996 y 2000. En esa época la Consejería de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo publicó directorios internos que muestran esta información.

<sup>27</sup> Fernando Labena Gallizo fue Consejero de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo de 1991 a 1993 siendo presidente del Gobierno Aragonés Emilio Eiroa y de 1995 a 1999 siendo presidente Santiago Lanzuela.

<sup>28</sup> Declaraciones recogidas en la publicación interna “Una década de Servicios Sociales desde la Mancomunidad Alto Gállego. 1988-1999” de la propia Mancomunidad.

**Tabla VII.** Desarrollo de los servicios sociales de base en la década de los 90

AÑO	Nº DE SSB	POBLACIÓN TOTAL	MUNICIPIOS ATENDIDOS	MUNICIPIOS SIN ATENC.
1994	69	583113	670	60
1996	69	585231	689	41
2000	70	585872	710	20

Fuente: Elaboración propia

En el año 1988 los datos mostraban 48 SSB y una población atendida que ascendía a 535.765 ciudadanos. Seis años después la creación de SSB habían aumentado en un 43,75% mientras que la población en el mismo periodo de tiempo había aumentado solamente en un 8,8%. La variación hasta el año 2000 es prácticamente inapreciable, pese a que la disminución de poblaciones sin ser atendidas por un Servicio iba menguando considerablemente. Por lo que respecta a las plantillas de profesionales a lo largo de la década de los noventa se observa que las plantillas de algunos servicios se complementan con el personal administrativo y aparecen tímidamente nuevas figuras profesionales en los educadores y psicólogos tal y como recoge la tabla VIII. Así mismo se observa que a partir del año 2000 aparecen en algunos Servicios la figura del Coordinador<sup>29</sup> del Servicio.

**Tabla VIII** Evolución de los perfiles profesionales en la década de los 90<sup>30</sup>.

AÑO	SSB	TRAB S.	EDUC.	PSICOL	ADMIN	COORD
1994	69	103	11	3	51	-
1996	69	102	11	3	52	-
2000	70	109	19	4	63	7

Fuente.- Elaboración propia

La provincia de Huesca sigue liderando la implantación de los Servicios Sociales de Base en la Comunidad Autónoma Aragonesa. En el año 2000 nueve de los diecinueve educadores y dos de los cuatro psicólogos pertenecían a servicios de esta provincia, sólo había un servicio altoaragonés que carecía de personal administrativo y cuatro Servicios Sociales de Base contaban ya con la figura del coordinador.

Pero la realidad de las plantillas en los noventa es también que aproximadamente el 55% de los SSB constituidos contaban solo con una trabajadora social lo que impedía el que se pudiesen desarrollar convenientemente y se veía necesaria ya una evolución hacia estructuras organizativas que superaran los SSB en los que nacieron<sup>31</sup>.

Por último hay que señalar una particularidad legislativa con la que finaliza la década de los años noventa. La Ley 7/99 de 9 de abril de Administración Local de Aragón en su artículo 44 a) indica que dentro de los servicios municipales obligatorios se encuentra la obligación de “gestión de los servicios sociales de base” pudiendo gestionarlos por si solos o asociados a otras entidades locales. La promulgación de este artículo concreto respalda todo el trabajo que a lo largo de la década de los años ochenta y noventa se había realizado y representa la institucionalización de la universalidad de los SSAP en Aragón.

<sup>29</sup> La figura del coordinador ha estado tradicionalmente asumida por una trabajadora social por lo que a la cifra del año 2000 de 109 trabajadoras sociales habría que sumar las 7 coordinadoras. Mantenemos sin embargo la diferenciación porque obligatoriamente las funciones tenían que ser diferentes.

<sup>30</sup> Se habla siempre de personal de la “Estructura Básica”. En diversos servicios y de manera puntual podía haber más trabajadores contratados para diversos proyectos que solían estar asociados a subvenciones.

<sup>31</sup> La ponencia “Territorialización y Servicios Sociales Comunitarios” de las I Jornadas de Servicios Sociales Comunitarios de Aragón celebradas en Zaragoza en 1994 desarrolla la necesidad de superar los Servicios Sociales de Base yendo hacia estructuras más amplias (Centros de Servicios Sociales).

## **4.2.- La creación del Instituto Aragonés de Servicios Sociales.**

La Ley 4/1996 de 22 de mayo crea el Instituto Aragonés de Servicios Sociales (IASS) como organismo autónomo de naturaleza administrativa y adscrito al Departamento de Sanidad y Bienestar Social y Trabajo.<sup>32</sup> En el preámbulo de la ley se recoge que es el “*instrumento adecuado para promover y generar mecanismos de gestión descentralizada necesarios para, en coordinación con las entidades municipales y comarcales, llevar a cabo unos servicios lo más próximos al ciudadano.*” A posteriori el Decreto 113/2000 de 13 de junio aprueba los Estatutos del IASS<sup>33</sup> (BOA, nº 78 de 3 de julio) y en su artículo 23 se desarrolla el *Servicio de Acción Comunitaria y Centros*<sup>34</sup>. Este servicio asume la coordinación, impulso y control de los Servicios Sociales de Atención Primaria asesorando a las entidades locales y promoviendo y dinamizando nuevos servicios y recursos.

El IASS, a veces madre, otras madrastra, es el ente autonómico encargado de marcar las líneas de trabajo básicas de los SSAP en Aragón y el complemento a la labor que ejercen estos en el territorio. Hasta finales de la década de los noventa las Direcciones Provinciales correspondientes organizaban reuniones de coordinación con las trabajadoras sociales llegando a identificar a los Servicios Provinciales, primero del Departamento correspondiente y posteriormente del IASS como otros “jefes” que se sumaban a los de la administración local correspondiente. “*Desde el Servicio Provincial te decían tú tienes que hacer esto, tú tienes que hacer aquello pero luego nos dejaban solas ante el peligro (...) y el alcalde te decía, de eso ni hablar*”(E12), “... *desde la Dirección Provincial nos dieron esperanzas, ilusiones...*” (E1)

## **4.3.- El Ingreso Aragonés de Inserción**

El final de la década de los ochenta y sobre todo los años noventa se caracterizan también por la aparición en todo el territorio español de los programas de Rentas Mínimas. Nacen y se desarrollan en Francia en la década de los setenta a partir del *Revenu minimum d'insertion*. (Hardy, 1997) “*Los programas de Rentas Mínimas se conciben habitualmente como una protección de última instancia, con una duración limitada, generalmente corta, aunque en muchos países se permite extenderla si las condiciones que dieron derecho a la ayuda persisten. Exigen comprobación de carencia de recursos o de medios y, en algunos casos, que el beneficiario reúna algún criterio categórico más, como estar desempleado o tener responsabilidades familiares*” (Marí Klose y Marí Klose 2013: 331). Estos programas se centran en los que se podría denominar “Política de garantía de ingresos” buscando una política que garantice unos ingresos mínimos en situaciones de potencial desprotección.

Nos encontramos con un sector de población apto y en disposición de trabajar pero que por diferentes circunstancias se encuentra en situación de exclusión social y laboral. Este sector de población es el objeto de los programas de salarios sociales. Está constituido por ciudadanos en situación de exclusión social, producida por la baja cualificación y adaptabilidad al empleo y por la acumulación de problemas sociales (situaciones de marginación) y de salud (drogodependencias, enfermedades mentales o físicas no diagnosticadas o que son valoradas con menos del 65 % de discapacidad.) Desde el año 1989 en que aparece el primer salario social en el País Vasco (Ingreso Mínimo de Inserción) y en Cantabria (Ayudas a la Necesidad Familiar), hasta mediados de los 90 se

<sup>32</sup> En la actualidad Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales.

<sup>33</sup> Los actuales estatutos están aprobados por el Decreto 176/2016 de 22 de noviembre (BOA nº 232 de 1 de diciembre)

<sup>34</sup> Actualmente *Servicio de Coordinación Funcional del Sistema y Fomento de la Iniciativa Social*.

Recogido en el artículo 23 de los estatutos aprobados por el Decreto 176/2016.

suceden en todas las Comunidades Autónomas programas semejantes. (Aguilar, Gaviria y La Parra, 1995). En Aragón se implantó en el año 1993 por medio de la Ley 1/1993 de 19 de febrero de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social (BOA nº 24 de 1 de marzo de 1993)

Según estos criterios, podían distinguirse los diferentes tipos de salarios sociales en nuestro país:

a) Programas de renta mínima de inserción que siguen el modelo francés. En este caso la prestación económica va a acompañada de acciones de apoyo social para la inserción de la unidad familiar; algunas de ellas establecen itinerarios de inserción individualizados o familiares. Esta renta no tiene un carácter de derecho como tal porque existen restricciones en el acceso (requisitos, mecanismos estrictos o flexibles de renovación).

Este tipo de renta mínima, como tal, ha sido implantada únicamente en el País Vasco. Las rentas mínimas de Cataluña y Madrid tienen aspectos propios de este programa, pero cuentan con más limitaciones que la del País Vasco.

b) Programas de empleo o de “salario social sudado”. Este modelo nace en Navarra en 1985 como una forma de inserción laboral no como una medida de protección social. Son programas que ofrecen un empleo temporal remunerado de utilidad social, cuando este empleo no es posible y solo entonces ofrecen una prestación económica periódica.

Dentro de este modelo podemos incluir los salarios sociales de la Comunidad Foral de Navarra donde nace, Andalucía, Asturias, y Castilla-La Mancha.

c) Otros programas diversos de prestaciones económicas. Estos tienen el objetivo de la inserción social pero no desarrollan todos los aspectos de las rentas mínimas.

La Ley 1/1993 de 19 de febrero, sobre Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social, establece la aplicación en Aragón del Ingreso Aragonés de Inserción, como programa social basado en dos objetivos fundamentales: garantizar los recursos mínimos de subsistencia a la población que carece de ellos y lograr la plena integración social y laboral de sus destinatarios. El Ingreso Aragonés de Inserción fue regulado por el Decreto 57/1994 de la Diputación General de Aragón.

Fueron varios los agentes que influyeron en el complicado proceso aragonés, lo que hizo que fuera uno de los últimos salarios sociales en aprobarse. Entre ellos, tuvo un papel destacable Cáritas, los sindicatos y el Colegio de Trabajadores Sociales de Aragón (Hernández, 2010).

El IAI se caracteriza desde sus inicios por los siguientes aspectos:

- Su regulación por ley hace que tenga carácter de derecho, pero se establece explícitamente su sometimiento al presupuesto regional. Por lo que no llegó a garantizarse como derecho subjetivo.
- El Decreto 57/1994, en su capítulo III recoge el Plan Individualizado de Inserción, como un itinerario de inserción específico para cada unidad familiar, basado en el análisis previo de sus circunstancias y necesidades, donde se marcan unos objetivos y unas actividades para conseguirlos, recoge además los medios y recursos que se van a poner a disposición de los destinatarios del IAI, y los plazos de realización de los mismos. Este Plan Individualizado de Inserción, es elaborado por los SSB municipales o comarcales, que realizarán además el seguimiento de los mismos. Este Plan es abierto y va cambiando conforme se consiguen los acuerdos de inserción, que constituyen la concreción del mismo; pueden además ser suspendidos temporalmente por las circunstancias familiares.

- El Decreto confiere un papel fundamental a los Servicios Sociales municipales o comarcales como puede constatarse en el Decreto. Tanto en el procedimiento (artículo 27) ya que la solicitud se puede presentar en el respectivo Ayuntamiento, como en la elaboración y seguimiento del Plan Individualizado de Inserción.
- El requisito de elaboración de un Plan de inserción anterior a la percepción del IAI, y todo el procedimiento administrativo posterior, dio desde sus comienzos un carácter restrictivo a esta prestación.
- El IAI contempla la necesidad de desarrollar Proyectos de Inserción, (artículo 21) como aquellas iniciativas orientadas a la integración social y laboral de colectivos marginados o al desarrollo de áreas territoriales con graves necesidades sociales. Pueden ser gestionados por entidades públicas o privadas; da así la posibilidad de participación al tercer sector en las áreas de prevención, formación y ocupación laboral.

La implantación del IAI supuso una colaboración directa y necesaria<sup>35</sup> entre la por entonces la Consejería Bienestar Social y Trabajo y los Servicios Sociales de Atención Primaria correspondientes. Porque aunque el IAI tiene titularidad autonómica son los SSAP los que en exclusiva pueden iniciarla, elaboran el informe social preceptivo los acuerdos de inserción. También se encargan del seguimiento de los mismos y pueden emitir informes con propuestas de suspensión y/o extinción.

La implantación del IAI en los SSB tuvo algunas reticencias “*El IAI no nos convencia porque en sus inicios no había casos*” (E10) así como críticas “*siendo una competencia autonómica el trabajo lo hacemos desde los Servicios Sociales de Base y eso nunca significó un aumento de personal y recursos.*” (E8)

#### **4.4.- Crisis y soledad de los Servicios Sociales de Base.**

Pero los SSB al final de la década de los noventa dan también signos de haber entrado en crisis. En primer lugar tal y como hemos apuntado con anterioridad por el estancamiento de servicios y soledad de los profesionales sobre todo en el mundo rural ya que la atomización de los Servicios y la falta de personal impedían el poder dar un servicio integral al ciudadano. Pero también porque entre las profesionales hay ya una queja evidente de burocratización y malestar con el trabajo que hacen. Tal y como indica Sanz “*los trabajadores sociales se han convertido en gestores de una red de centros y expendedores de servicios*” (Sanz, 2001: 23)

El gobierno de Aragón encarga en el año 2000 a una consultora independiente un informe<sup>36</sup> que califica el actual modelo como prestacionista y burocratizado convirtiendo las prestaciones en el eje central de los servicios sociales de atención primaria.

Por su parte el Consejo Económico y Social de Aragón en el año 1999, la única vez que ha hecho referencia a los SSAP y a sus trabajadores habla de “*instrumentalización política de los profesionales ya la escasa valoración de los criterios técnicos en la política de Servicios Sociales (...) La labor desempeñada por estos profesionales “quema” debido al contacto diario, y prolongado en el tiempo, con problemas de gran dureza social y difícil solución. En este sentido, otro problema añadido es la dificultad de movilidad profesional*

---

<sup>35</sup> Colaboraciones similares son las que se ejercen con la Ayuda de Integración Familiar y las Ayudas de Urgencia reguladas por el Decreto 48/1993 de 19 de mayo por el que se regulan las modalidades de prestaciones económicas de acción social reguladas por la Ley 4/1987. Si bien las Ayudas de Urgencia fueron competencias delegadas a las Mancomunidades y Ayuntamientos titulares de los Servicios Sociales de Base en la práctica totalidad de las ocasiones.

<sup>36</sup> Gabinet d’Estudis Socials. Aproximación diagnóstica a los Servicios Sociales de Aragón. Año 2000. Publicación interna.

*hacia otras áreas de gestión y programación diferentes a la atención directa.”* (CESA, 2000: 72)

Apuntaba el mismo informe así mismo a la constitución de las Comarcas, que veremos en el próximo capítulo como una nueva oportunidad de redefinir estos Servicios y sus condicionantes.

Pero ese desgaste o crisis no es exclusivo de Aragón si no que es un mal endémico de los sistemas de SSAP de todas las Comunidades Autónomas siendo comunes la burocratización de los Servicios, el prestacionismo y asistencialismo y la desilusión de algunas profesionales (Guillén, 1993; Matulic, 2004).

## 5.- De las Mancomunidades a las Comarcas. Proceso de comarcalización en los Servicios Sociales. 2001-2003

El actual Estatuto de Autonomía de Aragón<sup>37</sup> en su artículo 83 define las Comarcas como:

- *Las comarcas son entidades territoriales, constituidas por la agrupación de municipios limítrofes, vinculados por características e intereses comunes, fundamentales para la vertebración territorial aragonesa.*
- *Las comarcas tienen a su cargo la prestación de funciones y servicios y la gestión de actividades de ámbito supramunicipal, representando los intereses de la población y territorio comarcales en defensa de una mayor solidaridad y equilibrio territorial.*

Con el inicio del milenio se produce una transformación administrativa en nuestra Comunidad que modifica, especialmente en el medio rural, las relaciones del administrado con la administración: el proceso comarcalizador. Un proceso que se había ido gestando legislativamente hablando en los años anteriores y que tiene su eclosión entre los años 2001 y 2003 con la constitución de las actuales 32 comarcas aragonesas<sup>38</sup>.

Las comarcas aparecen para contribuir a que los ciudadanos, independientemente de donde vivan tengan los mismos derechos y el mismo acceso a los servicios públicos con el fin último de que pervivan los municipios pequeños. En definitiva que tengan (o sea muy similar) la misma calidad de vida, (Infante, 2010) así todos los municipios aragoneses están incluidos dentro de alguna Comarca. (Ver Anexo II).

Por su parte, en el anterior apartado habíamos dejado los SSB con síntomas de crisis y sin que hubiesen prosperado las ideas de construcción de Centros de Servicios Sociales con plantillas multiprofesionales que pudiesen dar una atención más global a municipios y usuarios. Hay que reconocer que gracias al proceso comarcalizador, con sus claros oscuros pero este factor de la crisis se podía solventar.

### 5.1.- El proceso comarcalizador en Aragón.

La idea de dividir administrativamente Aragón en Comarcas ha estado presente en la legislación y agenda de algunos partidos políticos de los años setenta del siglo XX. Diversos documentos de planificación de Política Social trabajaban sobre una división de 25 comarcas a principios de los ochenta y el primer Estatuto de Autonomía aprobado en 1982 en su artículo 5º ya se recogía la posibilidad de crear Comarcas. El territorio aragonés dada su dispersión y despoblación (por ejemplo en la provincia de Zaragoza siete de cada diez municipios están en riesgo de extinción y uno de cada cuatro en peligro crítico)<sup>39</sup> era un espacio ideal para esta nueva división administrativa. Para hacer frente al gran número de pequeños municipios y a las dificultades que tienen para la prestación de servicios en la década de los noventa el gobierno autonómico empieza a dar los primeros pasos serios para crear esta nueva administración local.

<sup>37</sup> Estatuto de Autonomía de Aragón aprobado por Ley Orgánica 5/2007 de 20 de abril. Boletín Oficial del Estado y Boletín Oficial de Aragón de 23 abril de 2007.

<sup>38</sup> Aunque como veremos la división comarcal es de 33 Comarcas todavía está sin constituirse la Delimitación Comarcal de Zaragoza.

<sup>39</sup> <http://www.heraldo.es/noticias/aragon/zaragoza-provincia/2017/04/11/la-dpz-exige-gobierno-aragones-plan-inversion-millones-para-luchar-contra-despoblacion-1169559-1101025.html> Consultado el 13/04/2017.

Son tres la leyes autonómicas sobre las que se apoya el proceso comarcalizador en Aragón. La Ley 10/1993 de 4 de noviembre de Comarcalización de Aragón, la Ley 8/1996 de 2 de diciembre de Delimitación Comarcal de Aragón y la Ley 23/2001 de 23 de Diciembre de Medidas de Comarcalización refundidas posteriormente en los Decretos Legislativos 1/2006 de texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón y 2/2006 de texto refundido de la Ley de Delimitación Comarcal de Aragón, ambos de 27 de diciembre de 2006 (BOA nº 149 de 30 diciembre 2006) Este cuerpo legislativo promulga la división comarcal, regula el proceso de constitución de las mismas y señala las competencias que tienen las mismas.

El proceso de constitución y organización de las comarcas ha sido más fácil donde la delimitación comarcal ha coincidido o se ha aproximado a una mancomunidad anteriormente existente sin que eso signifique que las comarcas sean lo mismo que las mancomunidades. Las comarcas van un paso más allá de las mancomunidades ya que éstas eran voluntarias para los municipios que las integraban, sin embargo, “*la comarca tiene un carácter imperativo tanto porque el territorio ha sido delimitado por instancias ajena a la propia comarca (...) y en lo funcional, pues las funciones asumidas dependerán de las administraciones que ceden sus competencias*” (Infante 2010: 71).

## 5.2.- De los Servicios Sociales de Base al Área de Servicios Sociales Comarcal.

El proceso comarcalizador es fundamental en el desarrollo de los SSAP en Aragón a partir del año 2001. La acción social está incluida dentro del primer bloque de competencias que se transfieren a las comarcas.<sup>40</sup> La inclusión en este primer bloque es tiene su sentido puesto que en muchos casos los SSB fueron los primeros servicios que se mancomunaron en las extintas mancomunidades “*los que hemos creado las comarcas hemos sido nosotras, los Servicios Sociales de Base y a partir de ahí se han creado otros servicios, el de deportes, protección civil...*” (E 12). Sin poder categorizar esta declaración sí que de alguna manera se puede decir que estos Servicios fueron “un laboratorio de pruebas” para las mismas.

El artículo 17.1.C) de la ley de Comarcalización indica como competencia propia de la Comarca “*La gestión de los centros sociales de su titularidad y la regulación de la prestación de servicios*” traduciéndose este apartado en que las comarcas tienen que juntar los SSB existentes en su territorio creando un nuevo ente que acoja a los mismos y aunque por operatividad aquellas comarcas que agruparon diferentes servicios continuaron funcionando de manera independiente, poco a poco, fueron aunando reglamentos, forma de trabajar y operatividad.

Así la comarcalización ha supuesto pasar de 70 SSB independientes entre sí a la creación de 32 Áreas de Servicios Sociales más los servicios que giran en torno a la delimitación comarcal de Zaragoza y los de los municipios de más de 20.000 habitantes.<sup>41</sup>

La tabla IX puede clarificar la situación administrativa en la que nos encontramos:

---

<sup>40</sup> Las competencias propias de las comarcas vienen recogidas en el artículo 9 de la ley de Comarcalización pero las mismas se distribuyeron en tres bloques secuencializados. La Acción social conjuntamente con cultura, Patrimonio, Deporte, Juventud, Turismo, Protección Civil y extinción de incendios y el Servicio de recogida y tratamiento de residuos están dentro del primer bloque que hasta la fecha es el único que se ha transferido.

<sup>41</sup> Calatayud, Zaragoza, Huesca y Teruel capital.

**Tabla IX.** Áreas de Servicios Sociales Comarcales y Servicios Sociales de Base

<b>Comarca</b>	<b>Ley de Creación</b>	<b>S.S.B. que la componen</b>
Aranda	Ley 9/2000 de 27 Diciembre	Río Aranda
Calatayud	Ley 9/2001 de 18 junio	Alhama de Aragón, Ariza, Tres Ríos, Maluenda, Sierra Vicort Espigar y Río Ribota
Alto Gállego	Ley 13/2001 de 2 julio	Alto Gállego
Tarazona y el Moncayo	Ley 14/2001 de 2 julio	Somontano del Moncayo
Valdejalón	Ley 16/2001 de 29 octubre	Almunia Doña Godina, Epila, Morata de Jalón
Campo de Borja	Ley 18/2001 19 de noviembre	Borja y Portal del Moncayo
Ribera Alta del Ebro	Ley 21/2001 21 de diciembre	Jalón-Ebro y Ribera Alta del Ebro
Gúdar– Javalambre	Ley 22/2001 21 de diciembre	Mosqueruela y Gúdar-Javalambre
Cinca Medio	Ley 3/2002 de 25 marzo	Cinca Medio
Somontano	Ley 4/2002 de 25 marzo	Somontano
Matarraña/Matarranya	Ley 7/2002 de 15 abril	Matarraña
Maestrazgo	Ley 8/2002 de 3 de mayo	Maestrazgo
Jacetania	Ley 9/2002 de 4 mayo	Jaca y Canal de Berdún
Bajo Aragón	Ley 10/2002 de 3 mayo	Alcañiz, Los Alcores y Calanda
Andorra-Sierra de Arcos	Ley 11/2002 de 14 mayo	Andorra
Ribagorza	Ley 12/2002 de 28 mayo	Baja Ribagorza, Ribagorza Oriental, Castejón de Sos y Valle Isabena
Ribera Baja del Ebro	Ley 13/2002 de 10 junio	Pina de Ebro y Meandros de Ebro
Monegros	Ley 17/2002 de 5 julio	Monegros
Campo de Daroca	Ley 18/2002 de 5 julio	Campo de Daroca
Bajo Cinca/Baix Cinca	Ley 20/2002 de 7 octubre	Bajo Cinca
Campo de Belchite	Ley 24/2002 12 noviembre	Campo de Belchite
La Litera/La Llitera	Ley 25/2002 12 noviembre	La Litera
Cinco Villas	Ley 26/2002 26 noviembre	Ejea de los Caballeros, Luna, Sádaba, Altas cinco villas y Tauste
Hoya de Huesca/Plana de Uesca	Ley 27/2002 26 noviembre	Hoya Somontano y Gállego Sotón
Cuencas Mineras	Ley 28/2002 17 diciembre	Aliaga, Cuenca Minera Central y Muniesa
Campo de Cariñena	Ley 31/2002 27 diciembre	Campo Cariñena
Sierra de Albarracín	Ley 1/2003 de 11 febrero	Albarracín
Sobrarbe	Ley 5/2003 de 26 febrero	Sobrarbe
Comunidad de Teruel	Ley 7/2003 de 12 marzo	Cedrillas, Municipios de la Fuente, Ribera del Turia, Altiplano de Teruel y Alto Jiloca
Bajo Martín	Ley 8/2003 de 12 marzo	Bajo Martín
Bajo Aragón-Caspe/Baix Aragó-Casp	Ley 12/2003 de 24 marzo	Caspe y Fabara
Jiloca	Ley 13/2003 de 24 marzo	Calamocha y Jiloca

Fuente: Elaboración propia

Como ya hemos dicho a estos servicios habría que añadir los de aquellos municipios que aun dentro de una Comarca tienen un Servicio independiente por ser poblaciones de más de 20.000 habitantes y que son los del Ayuntamiento de Huesca (Comarca de la Hoya de Huesca), Teruel (Comarca Comunidad de Teruel), Calatayud (Comarca de Calatayud) y los servicios que se desprenden de la Delimitación Comarcal de Zaragoza que todavía no se ha constituido.

La Delimitación Comarcal de Zaragoza hace necesaria una mención aparte. Dada la macrocefalia de Zaragoza y la dificultad para aunar los intereses y procedimientos de estos municipios los SSAP en este territorio se dividen por una parte en los que le corresponden a Zaragoza capital y por otro en cinco Servicios independientes entre si que reúnen al resto de poblaciones y que son la Mancomunidad Izquierda del Ebro, Fuentes de Ebro, Ribera Baja del Huerva, Utebo y Mancomunidad del Bajo Gállego<sup>42</sup>.

Esto significa que los SSAP en Aragón dependen de 41 administraciones locales diferentes (las 32 comarcas, Huesca, Zaragoza, Teruel, Calatayud y los cinco servicios de la Mancomunidad Central de Zaragoza) con las ventajas e inconvenientes que esta situación produce.

El paso de mancomunidades a comarcas no fue igual en todos los casos. Aquellos territorios en los que la extinta mancomunidad coincidía igual o prácticamente igual con la nueva comarca el proceso fue simple. “*Un día éramos mancomunidad y al otro día comarca, pero el trabajo al principio era el mismo*” (E14). Pero en aquellas comarcas que unieron diferentes servicios sociales de base nos encontramos diferentes críticas. “*El paso a Comarca fue traumático (...) nadie nos dio directrices claras de por donde había que ir y la unificación de criterios de los distintos servicios se debió a la voluntad de las profesionales*” (E10), “*en la constitución de la Comarca hubo trabajadores que perdieron y otros que ganaron. Había que encajar tres servicios que habían trabajado de diferente manera*” (E8), “*se trabajó muchísimo, hubo mucha disposición técnica, pero cada servicio sigue teniendo sus diferencias*” (E6). Y es que no fue un simple cambio administrativo, hubo poblaciones que abandonaron una mancomunidad porque les correspondía pertenecer a otra comarca y a veces ese cambio territorial implicó también que forzosamente profesionales que estaban integrados en un equipo (aunque fuese pequeño) de trabajo pasasen a una nueva administración diferente y se tuviesen que integrar en otro.

Depender de las comarcas supuso para muchas trabajadoras sociales no estar solas, poder encontrarse insertas en equipos de trabajo con más trabajadoras sociales y otras figuras profesionales como educadores y, en menor medida, psicólogos y con la incorporación progresiva de la figura del coordinador. A su vez este aumento de plantillas y de población ha permitido que, en los casos que la organización del servicio así se haya dispuesto, la trabajadora social se haya podido de alguna manera “especializar” en un sector de población o en unos cometidos determinados frente a los primigenios servicios sociales de base donde podemos calificar a las trabajadoras sociales del medio rural como “todoterrenos.”

No obstante, una de las mayores críticas que hemos escuchado también a la constitución de las comarcas ha sido la falta de personal para poder atender todas las necesidades sociales y las nuevas realidades que se han dado en la actual sociedad aragonesa. “*Nos han metido más competencias, pero apoyo económico y apoyo profesional cero. Con lo que tienes apáñate*” (E7)

---

<sup>42</sup> Aunque está constituida la Mancomunidad Central de Zaragoza que agrupa a todas las poblaciones de la Delimitación Central de Zaragoza exceptuando Zaragoza capital no ha desarrollado la posibilidad de aunar todos estos Servicios Sociales de Atención Primaria en uno solo.

## **6.- Nuevas realidades y nuevos retos. 2003-2017**

La nueva época marcada por la constitución de los nuevos SSAP comarcales ha venido marcada por tres situaciones que han modificado en gran parte el trabajo diario en muchos de estos servicios: el auge de la inmigración, la aprobación y puesta en marcha de la ley de dependencia y la crisis económica que ha azotado nuestro país desde el año 2008. Cada uno de estos hechos y su atención desde los SSAP daría para elaborar diversos estudios académicos pero desde este Trabajo Fin de Máster haremos sólo una aproximación a lo que han representado. Por otra parte en estos años también ha habido novedades legislativas de calado.

### **6.1.- Ley de Servicios Sociales de Aragón de 2009**

En el año 2009 se aprueba una nueva Ley de Servicios Sociales en Aragón que deroga la Ley de Ordenación de la Acción Social de 1987. La 5/2009 de 30 de junio se encuadra dentro de las llamadas leyes de Servicios Sociales de segunda generación que buscan ordenar y estructurar el sistema de Servicios Sociales, por un lado, y por otro subrayan la pretensión de garantizar el derecho a los Servicios Sociales para toda la ciudadanía (Arias et. al., 2005)

En esta nueva ley se mantiene la división entre Servicios Sociales generales y especializados y define en su artículo 13 la naturaleza de los mismos y su población diana que es toda la comunidad. En el artículo 14 se define el Centro de Servicios Sociales y merece la pena recoger íntegramente su redacción al menos en sus cuatro primeros puntos:

*«1. El Centro de Servicios Sociales constituye, dentro de cada ámbito de prestación que se determine, la estructura administrativa y técnica de los servicios sociales generales.*

*2. El Centro de Servicios Sociales es un equipamiento comunitario dotado de un equipo multidisciplinar e interdisciplinar integrado por diferentes profesionales, que se determinarán reglamentariamente en función de la población y de la problemática social del territorio de referencia, así como de los medios necesarios para gestionar y desarrollar los servicios sociales que se le encomienden.*

*3. Dentro del equipo multidisciplinar se integran los Servicios Sociales de Base, como unidades de trabajo social que prestan su atención directa en todos los municipios de su ámbito respectivo, facilitando tanto el acceso al sistema de servicios sociales como al profesional de referencia en dicho ámbito.*

*4. Los centros podrán ser municipales y comarcales. Existirá un Centro Comarcal de Servicios Sociales en cada área básica de servicios sociales, de acuerdo con lo que establezca el Mapa de Servicios Sociales de Aragón. Igualmente, en los municipios mayores de 20.000 habitantes, existirá, al menos, un Centro Municipal de Servicios Sociales»*

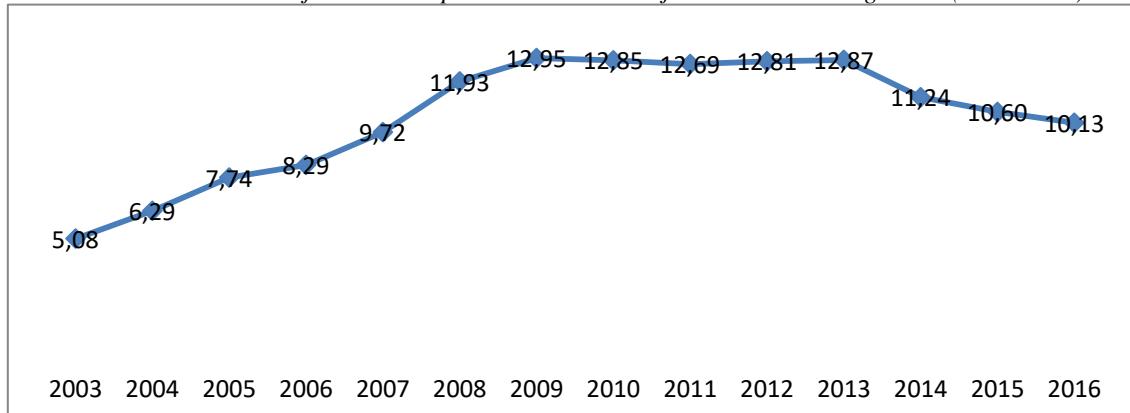
El hecho de retomar el concepto de “Centro de Servicios Sociales” supone un nuevo cambio de nomenclatura que en un principio debe de ser definitivo. Con esta manera de entender los centros de servicios sociales se hace una apuesta por los servicios de proximidad, por el territorio y sus gentes.

La aprobación del Catálogo de Servicios Sociales mediante el Decreto 143/2011 de 14 de junio que contiene el conjunto de prestaciones del Sistema destinadas a atender las necesidades de los ciudadanos que viven en Aragón indicando cuales son esenciales (derechos subjetivos) o complementarias y el Decreto de Centros al que haremos referencia en el próximo capítulo articulan la nueva legislación de SSAP en Aragón.

## 6.2.- El fenómeno de la inmigración y los servicios sociales de atención primaria.

El fenómeno de las migraciones no es nuevo en nuestras sociedades, por distintos motivos a lo largo de la historia ha habido siempre movimientos migratorios que han provocado movimientos de población y asentamientos permanentes que han modificado la estructura demográfica de los territorios (Eito, 2010). Durante los últimos años del Siglo XX estos asentamientos se producían en grandes ciudades como podía ser el caso de Zaragoza capital. Con el inicio del milenio los asentamientos de población inmigrante se empiezan a dar en mayor o menor medida en todas las comarcas aragonesas llegando a cotas cercanas al 13% de población inmigrante en toda la Comunidad Autónoma tal y como representa la gráfica 1.

**Gráfica 1: Porcentaje de población extranjera en Aragón (2003-2016)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IAEST de población extranjera en Aragón 2003-2016.

Existían ya antecedentes en algunas comarcas como Valdejalón, Bajo Cinca o Cinca Medio de la llegada de inmigrantes como temporeros. En estos Servicios ya se habían puesto en marcha recursos específicos para su atención. Incluso se había contratado personal para ellos *“yo empecé a trabajar con una subvención para desarrollar proyectos con población extranjera.”* (E13) El asentamiento de población, en primer lugar, trabajadora pero, posteriormente, y con la reagrupación familiar de todas las edades fue un suceso nuevo para la mayoría de servicios.

Desde los SSAP hubo que poner en marcha programas y proyectos comunitarios dirigidos tanto a la población receptora (campañas de sensibilización) como a la nueva población (guías de recursos, actividades de inmersión lingüística y cultural, etc.) A su vez el personal técnico de estos servicios, muchas veces con más voluntad que medios tiene que formarse en estas nuevas realidades.

Pasados los primeros años del “boom de la inmigración” se ha frenado la llegada de nueva población. Ha habido abandonos del territorio y ha habido también un porcentaje importante de la misma que se ha quedado y asentado. Sin embargo, la integración de la misma no es todavía plena. Han sido de las capas sociales más golpeadas por la crisis por lo que durante los próximos ejercicios se puede prever que sean también uno de los sectores de población más asiduos de los SSAP.

### **6.3.- La Ley de Dependencia en los Servicios Sociales de Atención Primaria.**

La aprobación de la Ley 39/2006 de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, más conocida como “Ley de Dependencia” ha venido a transformar el panorama de los Servicios Sociales a nivel general ya que, por primera vez, hablamos de derechos subjetivos para el usuario. La persona valorada como dependiente tiene por el hecho de serlo una serie de derechos (servicios y prestaciones) independientemente de su capacidad económica, la cual se utilizará exclusivamente para calcular el copago o la cuantía de la prestación a la que pudiese tener derecho.

Desde la perspectiva de los SSAP merece la pena destacar algunos elementos. El primero y más claro ha sido que la trabajadora social de un SSAP es elemento indispensable del proceso (Santos y Romero, 2008) ya que la elaboración del Informe Social y Plan Individual de Atención<sup>43</sup> (P.I.A.) son documentos obligatorios y deben ser realizados y firmados únicamente por la trabajadora social encargada del caso.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que el boom que tuvo en los primeros años de puesta en marcha de esta ley ha tenido el riesgo de fagocitar a los SSAP desprotegiendo a personas y familias vulnerables cuyas necesidades sociales no están relacionadas con una determinada situación de dependencia (Ramírez, 2011). La puesta en marcha de la Ley de Dependencia supuso tal volumen de trabajo para los SSAP que el IASS se vio obligado a conveniar el aumento de personal de los equipos de trabajo de las diferentes comarcas con una trabajadora social más “de refuerzo.” Otro de los peligros ha sido considerar la Ley de Dependencia como el cuarto pilar del estado de bienestar en detrimento del Sistema de Servicios Sociales.

Aunque hay que reconocer a la Ley de Dependencia el valor de introducir derechos subjetivos hacia las personas reconocidas como dependientes hay que reconocer que desde los SSAP ya se intentaba cubrir, con sus siempre limitados medios, las necesidades individuales que pudiese presentar este colectivo a través de los servicios de ayuda a domicilio, teleasistencia, programas de descanso de cuidadores etc. y que desde el IASS ya se trabajaba con anterioridad en la atención residencial con sus propias residencias y los conciertos con tercera.

Por último, hay un sentimiento general entre las profesionales de que, por las prisas y falta de acuerdos de los gobiernos de cada momento en poner en marcha o paralizar los diferentes servicios y prestaciones que contempla la ley y por los mensajes contradictorios que se ha dado a los usuarios a lo largo de la última década, se ha reducido en ocasiones la labor técnica de dependencia a llenar formularios. Esta indefinición, dificultades para poner en marcha la ley y la falta en muchas ocasiones de presupuesto lleva a algunos profesionales a reconocer que ha sido “una oportunidad perdida” (E6, E7, E10, E14) para el Trabajo Social y los Sistema de Servicios Sociales.

---

<sup>43</sup> El PIA es el documento elaborado por la trabajadora social donde tras el pertinente diagnóstico se hace propuesta de que prestación o servicio es el más recomendable dada la situación social del usuario. Este documento así como el informe social se hace tras consulta con el dependiente y/o sus familiares.

## **6.4.- La crisis económica de 2008.**

La crisis económica que se inicia en el año 2008<sup>44</sup> ha modificado, sobre todo en función de los servicios y prestaciones que se demanden, el perfil y número de los usuarios de los SSAP. Esta crisis caracterizada por un aumento de personas en situación de desempleo de larga duración provoca en estas familias una ausencia prolongada de ingresos económicos o unos ingresos insuficientes que afectan a todas las esferas de la vida, en especial, al espacio social y de cohesión. Se ha producido en los últimos años un espectacular crecimiento de las tasas de desempleo y, por extensión, un empobrecimiento de las familias de los hogares con rentas medias conocidos hasta hace unos años como clases medias (Díaz y Sotomayor, 2011). Así con la llegada de nuevos usuarios o aquellos que hacía ya muchos años que habían dejado de acudir a los SSAP, se han multiplicado las peticiones de Ayudas de Urgencia, Ayudas de Integración Familiar y solicitudes de IAI siendo en muchos casos usuarios sin necesidad de una intervención más allá de la meramente laboral (Matías, 2015).

El IAI ha pasado en muchos casos a ser una mera prestación económica de “último recurso” sin que sea necesaria, dadas las características de la familia una mayor intervención profesional y sin embargo siguiendo con los protocolos de intervención es necesaria y obligatoria con lo cual una compañera llega a manifestar: “*Leer los acuerdos de Inserción del IAI a según quien da vergüenza*” (E6)

## **6.5.- Transformaciones de las nuevas realidades.**

Estos tres fenómenos brevemente referenciados han aumentado considerablemente el volumen de trabajo de los SSAP en los últimos 15 años. Y como todo, tiene una parte negativa y otra positiva. La negativa se refiere al propio volumen de trabajo y la insuficiencia de las plantillas de trabajadoras sociales para poder realizar un trabajo de calidad. Las profesionales se siguen quejando por unanimidad de un aumento de burocracia de forma generalizada que resta tiempo para poder hacer una intervención adecuada. “*escribimos mucho y resolvemos poco*” (E7) hasta el riesgo de convertirnos en “*graduados (sociales) de la población rural y expendedores de prestaciones que no necesitan una valoración*” (E10).

La positiva es que también hay unanimidad en afirmar que la ley de dependencia y la crisis económica han hecho mucho más visibles los SSAP ya que han tenido que acudir a los mismos sectores de población que nunca pensaron que lo tendrían que hacer lo que redunda en la universalidad de los mismos. “*con el tema de la dependencia, con el tema de las víctimas de violencia de género nos estamos quitando el sambenito de trabajar para pobres*” (E9).

---

<sup>44</sup> Hemos querido cifrar el inicio de la crisis económica simbólicamente en el 15 de septiembre de 2008 con la quiebra del banco estadounidense de Lehman Brothers.

## 7.- El futuro de los Servicios Sociales de Atención Primaria en Aragón

En el BOA de 28 de Diciembre de 2016 se publica el Decreto 184/2016 de 20 de diciembre por el que se regula la organización y funcionamiento de los Centros de Servicios Sociales en Aragón. Este documento, ampliamente demandado por las profesionales de los SSAP debe de marcar el futuro de estos Servicios ya que a través de él se regulan las funciones, estructura, personal mínimo, tal y como recoge la siguiente tabla, organización, financiación etc. Pero no podemos olvidar que este decreto autonómico regula centros de titularidad comarcal o municipal con lo que se pueden producir tensiones entre administraciones si tienen ya no objetivos distintos pero si interpretaciones distintas de la norma (Matías, Eito y Marcuello, 2017).

**Tabla X.- Personal de Centros de Servicios Sociales por población**

COMARCAS	RATIOS DE PERSONAL
< 5000 hab	1 Director técnico pudiendo tener dedicación parcial
	1 Trabajador Social
	1 Administrativo pudiendo tener dedicación parcial
Entre 5001 y 10000 hab.	1 Director técnico
	1 Trabajador Social por cada 3500 hab.
	1 Educador
	1 Administrativo
Entre 10001 y 20000 hab	1 Director técnico
	1 Trabajador Social cada 4000 hab.
	1 Educador por cada 10000 hab.
	1 Psicólogo pudiendo tener dedicación parcial
	1 Administrativo
Entre 20001 y 50000 hab.	1 Director técnico
	1 Trabajador Social cada 5000 hab.
	1 Educador por cada 15000 hab.
	1 Psicólogo
	1 Administrativo por cada 15000 hab.
>50000 hab.	1 Director técnico por cada Centro de Servicios Sociales
	1 Trabajador Social por cada 6000 hab.
	1 Educador por cada 15000 hab.
	1 Psicólogo por cada 20000 hab.
	1 Administrativo por cada 15000 hab.
Centro Municipal con población de más de 20000 hab.	1 Director técnico
	1 Trabajador Social por cada 8000 hab.
	1 Educador por cada 20000 hab.
	1 Psicólogo por cada 25000 hab. o fracción
	1 Administrativo por cada 15000 hab.
Centros Municipales Zaragoza. Mínimo 45000 habitantes	1 Director técnico
	1 Trabajador Social por cada 15000 hab.
	1 Educador por cada 20000 hab.
	1 Educador por cada 65000 hab.
	1 Auxiliar de Servicios Sociales <sup>45</sup> por cada 30000 hab.

Fuente.- Elaboración propia a partir del Decreto 184/2016

Así mismo los Centros Comarcales de Servicios Sociales contarán además con otra trabajadora social más, cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

<sup>45</sup> Se posibilita que en este caso sea personal administrativo o con otras funciones de promoción o animación sociocultural.

- a) Densidad de población inferior a cinco habitantes por kilómetro cuadrado.
- b) Más de treinta y cinco municipios.
- c) Más de sesenta núcleos de población, excluidos los municipios.
- d) Tres o más municipios con población superior a tres mil habitantes.

Ninguna de las profesionales con las que se ha hablado se atreve a hacer un pronóstico de hacia dónde pueden ir los SSAP en Aragón en los próximos años, o bien, el futuro lo tildan de conservador y sin grandes cambios. Sí que creemos conveniente señalar algunas recomendaciones fruto de las entrevistas y que tendrían que valer para indicar hacia donde tienen que ir estos servicios.

## **7.1.- Recomendaciones para un futuro**

Se reivindica una vuelta a lo comunitario frente al trabajo gestor, administrativo y prestacionista que actualmente ocupa la mayor parte de la agenda de la trabajadora social. “*Se introdujo la tecnología, bases de datos... Eso iba a sustituir al papel. No lo ha sustituido. Ha sumado Ahí no hemos ganado tiempo, y lo hemos perdido en animación comunitaria. Esa ha sido la mayor pérdida*” (E7). “*Se emplea mucho tiempo en trabajo administrativo y en prestaciones que no necesitan valoración y que las hacemos los trabajadores sociales. A veces nos dedicamos a llenar papeles*” (E5).

Es necesario replantear si la administración local es la más idónea para prestar a estas alturas estos servicios puesto que la división y autonomía comarcal han generado desigualdades entre los ciudadanos aragoneses al tener la Comarca potestad reglamentaria en su ordenamiento de ayudas de urgencia, servicio de ayuda a domicilio etc. Y, en segundo lugar, porque en un sector de la profesión se ha puesto en duda si es la Administración Local la más adecuada para prestar los SSAP. No hay ningún tipo de duda de que estos servicios tienen que ser la Puerta de Entrada y estar lo más cercanos al ciudadano, pegados al territorio pero hay profesionales que expresan sus dudas: “*¿Para trabajar en un Ayuntamiento por qué tengo que ser del Ayuntamiento? ¿El colegio es del Ayuntamiento? ¿El Centro de Salud es del Ayuntamiento? ¿Por qué tengo que depender de la Administración Local? ¿Para estar más cerca del ciudadano? Si yo voy a ir al mismo pueblo. Eso de que la administración local es más cercana... Voy a ser cercana yo que voy al pueblo. Pertenecer a una administración más grande estabilizaría y consolidaría los Servicios*” (E8).

Dada la actual dependencia municipal habría que articular la creación de mecanismos de movilidad y carrera profesional. “*El pertenecer a una administración local provoca aislamiento y desigualdad respecto a otros sistemas. La falta de carrera profesional y de perspectivas de movilidad o retos profesionales... Se dan casos de depresión y de una sensación de estar laboralmente en una cárcel de oro*” (E9).

Así mismo esta dependencia municipal o comarcal hace que las profesionales sientan que el grado de respaldo que tienen de sus administraciones locales esté en función de la decisión del Consejo Comarcal correspondiente y la labor personalista del presidente o consejero comarcal de cada momento tal y como comenta una compañera, “*Se les llena la boca (a los políticos) de Servicios Sociales pero a la hora de la verdad les cuesta creérselos*” (E3). Sería necesario que la trabajadora social tuviese la potestad de poder prescribir las prestaciones y servicios en todo momento sin que la valoración del responsable político tuviese que tenerse en cuenta.

Hace falta eliminar las diferencias entre entes locales tanto de servicios para los usuarios como condiciones laborales para los trabajadores. Hace falta un liderazgo que tendría que recaer seguramente en el gobierno de Aragón que estableciese unos mínimos iguales para todos. “*Hay una falta de coordinación y de apoyo de los Servicios Sociales y el que funcionemos cada*

*servicio como podemos es porque no ha habido nunca esa coordinación”* (E12), “*el ciudadano tendría que tener los mismo derechos y servicios viva en un sitio o en otro*” (E3).

Hace falta, así mismo, ajustar plantillas disminuyendo la ratio de habitantes por trabajadora social. El Consejo General del Trabajo Social reivindica desde el año 2005 la ratio de 3000 habitantes por cada trabajador social.<sup>46</sup> Sin dar cifras hay unanimidad entre las profesionales entrevistadas en que la carga de trabajo a la que se enfrentan los Centros de Servicios Sociales se hace con personal insuficiente.

Se tendría que valorar también la idoneidad o no de que desde los SSAP se gestionen o no los programas de Rentas Mínimas de Inserción. El actual IAI y la futura Renta Social Básica. Cada vez más trabajadoras sociales, manifiestan sus dudas de que estos Servicios sean los indicados para tramitar estas prestaciones económicas o si se tendría que separar la intervención social de la prestación económica. “*lo ideal sería que otra administración diese la prestación y nosotras trabajáramos los proyectos de inserción*” (E6). Aunque también se defiende la intervención desde el Trabajo Social de los Servicios Sociales de Atención Primaria en el trabajo de estas prestaciones económicas (Perucho, 2016).

Se ha observado un desgaste importante de las trabajadoras sociales tanto por el volumen de trabajo como por la tipología del mismo (aumento de la burocracia) “*hemos perdido en cercanía y aumentado en burocracia*” (E2), “*no me veo con sesenta años de pueblo en pueblo*” (E6), “*somos expendedores de prestaciones*” (E14). Por lo que sería necesario rediseñar el trabajo diario de las trabajadoras sociales valorando sus funciones, cuales son propias y que labores de apoyo podrían ejercer otros profesionales.

Por último, aunque todas la profesionales reconocen los Servicios Sociales como el cuarto pilar del sistema de Bienestar Social y consideran que los SSAP son esenciales para el buen funcionamiento de la sociedad también reconocen no sentirse en el mismo status o reconocimiento que los profesionales del sistema educativo o sanitario por lo que una labor de futuro tiene que ser obligatoriamente el trabajar por ese reconocimiento.

---

<sup>46</sup> Para más información

<http://www.cgtrabajosocial.es/app/webroot/files/consejo/files/CONCLUSIONES%20GUADARRAMA.pdf>  
consultado el 16 de abril de 2017.

## 8.- Conclusiones

La creación de una estructura de SSAP en España tiene sus comienzos en el interés y esfuerzo de una serie de profesionales del Trabajo Social vinculadas a partidos socialistas finales de los años setenta y que contó con el apoyo de diversas administraciones dirigidas en muchos casos por estos mismos partidos socialistas a partir de las victorias en las elecciones tanto generales como municipales y autonómicas en el inicio de los años ochenta en España y de acuerdo con la anterior aprobación de la Constitución Española de 1978. La implantación de los SSAP supuso el romper con las prácticas benéficas, graciabilas y asistencialistas del Antiguo Régimen para iniciar un camino de derechos amparados por la nueva legislación.

El desarrollo en Aragón se debió en gran parte a la dedicación de las primeras profesionales que a partir de 1983 con muy poca experiencia pero con una enorme ilusión y dedicación se pusieron al frente de la gestión técnica de los recién creados Servicios Sociales de Base. En un tiempo relativamente corto, estamos hablando de casi 35 años, se ha creado una red de SSAP dependiente de la Administración Local (Ayuntamientos y Comarcas) que cubre el 100% de la población y está plenamente asentada en el territorio. No obstante, pese a que al Sistema de Servicios Sociales se le reconoce como el cuarto pilar del Estado de Bienestar hay unanimidad al considerar que en comparación con Sanidad y Educación no se encuentra al mismo nivel.

Se observa como el diagnóstico que se realizó a finales de la década de los noventa y que tildaba a los SSAP como prestacionistas, asistencialistas y burocratizados se mantiene, según las declaraciones de sus profesionales igual o peor veinte años después. Por lo que tenemos que plantearnos si la comarcalización ha cumplido con las expectativas que creó o si por el contrario bien sea por las limitaciones presupuestarias y técnicas lo único que ha hecho es perpetuar el sistema. En este aspecto, al haber dedicado la mayoría de los esfuerzos a investigar los SSAP en el mundo rural aragonés, ser las profesionales entrevistadas todas de servicios rurales y mostrar muchas de ellas ese desencanto podemos hablar de un proceso urbanización de los servicios sociales en la mayoría de las zonas rurales de Aragón. Proceso que se ha visto favorecido por la implantación de la ley de dependencia y la crisis económica de los últimos años.

Casi 35 años después de la creación del primer Servicio Social de Base rural creemos que ha llegado el momento de reflexionar y evaluar el papel que cumplen en la sociedad, las posibilidades de mejora que tienen y la situación de sus profesionales para conseguir unos servicios de más calidad y efectividad. Habría que valorar si la actual división competencial y la fragmentación municipalista son las más indicadas para poder ofrecer unos servicios adecuados a la ciudadanía del siglo XXI aun más cuando, desde la aprobación del Catálogo de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón (Decreto 143/2011 de 14 de junio) y de acuerdo con la Ley de Dependencia se regula la prestación de Servicios considerados de naturaleza esencial y amparados por derechos subjetivos. Esta situación debiera obligar a que la prestación de estos servicios en todos sus aspectos fuese igual para todos los aragoneses independientemente de donde residan.

Una reflexión que tiene que ser sin líneas rojas iniciales donde todo, legislación, cartera de servicios, etc. se debiera de poner en duda y replantearse para encontrar el mejor marco posible a una nueva generación de SSAP.

Los SSAP han sido testigos preferentes de los cambios sociales que se han producido en la sociedad de nuestra Comunidad Autónoma en los últimos 40 años. Por un lado, porque han promovido la actual división administrativa aragonesa y fueron los impulsores de otros servicios, en la actualidad totalmente asentados como pueda ser la Educación de Adultos, los servicios de cultura o juventud comarcales etc. Pero, por otro lado, porque han acompañado y favorecido algunas de las grandes transformaciones sociales con las que nos

encontramos en el siglo XXI como la incorporación de la mujer al mercado laboral o el envejecimiento de la población. Se puede afirmar que las Políticas Públicas de Servicios Sociales de Atención Primaria son esenciales para comprender la actual sociedad contemporánea.

La creación y posterior universalización de los SSAP supuso el asentar una política social pública que completó el sistema de bienestar social del Estado Español. Pese a que todavía hay sectores de la población que no identifican los SSAP o que son críticos con la labor que estos realizan consideramos que la labor de realizar es de vital importancia para homogeneizar los derechos subjetivos de los ciudadanos independientemente de su procedencia urbana o rural y que tal y como reconocen las trabajadoras sociales son esenciales para la buena dinámica social. El reto pendiente es equiparar la protección social que prestan los SSAP con el resto de sistemas de protección social (Educación y Sanidad) tanto en cartera de servicios como en reconocimiento social y profesional. Del compromiso que presenten tanto los estamentos políticos desde sus diferentes administraciones como resto de instituciones afectadas (Universidad, Colegios Profesionales etc.) así como la continuidad en la responsabilidad del buen hacer de las profesionales dependerá el asentamiento y el beneficio de esta política pública en toda la sociedad.

## 9.- Bibliografía

- Aguilar, M. Gaviria, M. y Laparra M. (1995) "La caña y el pez: Estudio sobre los salarios Sociales en las Comunidades Autónomas. Madrid. FOESSA.
- Aguilar Hendrickson, M. (2009) Servicios Sociales: Las Tribulaciones de un sector emergente. en Moreno Fernández, Luis (Ed.), *Reformas de las Políticas Del Bienestar en España* (pp 171-205) Madrid. Editorial Siglo XXI.
- Arias Astray, A. (et. al.) (2004) "La definición de los Servicios Sociales en las leyes de Servicios Sociales de primera y segunda generación en España" en Portularia. N° 4 pp 507-518.
- Arola Blanquet, A. y García Herrero, G. (1987) "Comentarios a la Ley de Ordenación de la Acción Social en Aragón" en Cuadernos de Acción Social nº 6. pp 23-30
- Bañez Tello, T. (2004) El trabajo social en Aragón. El proceso de profesionalización de una actividad feminizada. Tesis doctoral. Universidad Rovira i Virgili.
- Casado, D y Guillén, E. (1987) Introducción a los Servicios Sociales. Madrid. Acebo
- CGTS (1988) Encuentro sobre servicios sociales comunitarios: Madrid. Mayo 1986. Madrid. Siglo XXI
- Comarcalización de Aragón. Compilación (2007) en <http://www.boa.aragon.es/EBOA/pdf/LibroComarcas.pdf>
- Constitución Española en BOE nº 311 de 29 de diciembre de 1978. pp 29313 – 29424
- Consejo Económico y Social de Aragón (2000) Informe sobre la situación económica y social de Aragón. 1999. Zaragoza. CESA
- Couceiro, E. (1963). La planificación social. *Documentación social*. nº 17-18 (enero-junio) pp 5 -9.
- Departamento de Sanidad Bienestar Social y Trabajo. Diputación General de Aragón (1985) Los Servicios Sociales de Base en Aragón-1984. Zaragoza. Diputación General de Aragón.
- Díaz Moreno, V. y Sotomayor, E. (2011) "Sociedades en crisis" en Temas para el debate. Diciembre 2011. N° 205, pp 27 - 30
- Eito Mateo, A. (2010) Venir y quedarse. Procesos de arraigo de la población inmigrante en la ciudad de Huesca. Tesis doctoral. Universidad de Zaragoza.
- FEDAAS (1977) Material de estudio de las III Jornadas Nacionales de Asistentes Sociales. Pamplona del 26 al 30 de septiembre de 1977. Madrid. FEEDAS
- García Herrero, G (et. al.) (1984) "Política Social para el medio rural. Un modelo operativo: Costes y financiación" en Bienestar Social ¿Una Utopía? Libro de ponencias del V Congreso Estatal de Trabajadores Sociales. Leioa. Vizcaya 22-25 noviembre 1984. Madrid CGTS.
- García Herrero, G (1988a) "Los Servicios Sociales en el medio rural" en VV.AA.- Los Servicios Sociales en el medio rural, Madrid. Siglo XXI, pp 11-106.
- García Herrero, G (1988b) "Génesis y desarrollo de los Servicios Sociales Comunitarios en el Estado Español" en Servicios Sociales y Política Social, 2º trimestre 1988. N° 10, pp 32-44.
- García Herrero, G. (1988c) Centros de Servicios Sociales. Conceptualización y desarrollo operativo". Madrid. Siglo XXI
- García Herrero, G. (1990) "De Daroca a Santo Domingo: De las Estructuras Básicas a los Centros Integrados" en Servicios Sociales y Política Social, Octubre 1990. N° 19 pp 80-91
- Gari Lacruz, A. (Director) (1987) Mapa de la Acción Social en Aragón. Zaragoza. Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo.
- Gil, B. (1963). Campos de Servicio Social. En *Documentación Social*. nº 19 (julio – septiembre) pp 13-21.
- Gil Parejo, M (2010) "Los inicios de la construcción del Sistema público de Servicios Sociales desde la perspectiva del Trabajo Social. Unos año prodigiosos, 1978-1988." En Miscelánea Comillas, Vol 68 (2010) n° 132, pp 185-209

- Guillén Sádaba, E. (1993) “La burocratización del Trabajo Social en Intervención Social” en Cuadernos de Trabajo Social nº 6. pp 181 – 193
- Gutiérrez Resa, A. y Garcés Ferrer, J. (1999). *Los Servicios Sociales en las Comunidades y Ciudades Autónomas*. Valencia: Tirant Lo Blanch
- Hardy, J. P. (1997) “El modelo francés: principios, organización y funcionamiento del RMI” Zerbitzuan nº 31. 1997. pp 28-36.
- Hernández Toral, Asier. (2010) “Rentas Mínimas de Inserción: estudio sobre el Ingreso Aragonés de Inserción”. Acciones e Investigaciones Sociales. 28. Julio 2010 pp 191 -233.
- Infante, J. (2010) “Aproximación al modelo de comarcalización de Aragón. Una reflexión Crítica” en Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles. Nº 52 pp 59-80
- Las Heras, P. y Cortajarena, E. (2014) *Introducción al Bienestar Social: El libro de las casitas*. Consejo General del Trabajo Social. Madrid.
- Ley 5/2009 de Servicios Sociales de Aragón. En BOA nº 132 de 10 de julio de 2009. pp 18244 - 18280
- Ley 6/1982 de 20 de mayo sobre Servicios Sociales. En BOE nº 100 de 26 de abril de 2012. pp 32117-32126.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. En BOE nº 80 de 3 de abril de 1985. pp 8945-8964.
- Ley 11/1984 de 6 de junio, de Servicios Sociales. En BOE de 24 de julio de 1984, pp 21851-21854.
- Marco, F (1988) “Incidencia del Trabajo Social en el desarrollo local. Una experiencia en Aragón.” en Servicios Sociales y Política Social. 2º trimestre 1988 Nº 10, pp 68-74
- Marí-Klose, Pau y Marí-Klose, Marga.(2013) “¿Cómo se reduce la pobreza en los países ricos? Políticas de aseguramiento, redistribución y asistencia social en el Estado de Bienestar”. En Del Pino, Eloísa y Rubio, María Josefa (ed.): “Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada. Madrid. Tecnos. pp 310-338.
- Matías Solanilla, A. (2015). La nueva pobreza y su respuesta desde los sistemas de protección en España. Retos y alternativas del Ingreso Aragonés de Inserción. Análisis de un territorio específico: La Comarca del Alto Gállego. En *Trabajo Social Global*. Vol. 5. Nº 9. Diciembre 2015. pp 64-89
- Matías Solanilla, A. Eito Mateo, A. Marcuello Servós, E. (2017) “La trabajadora social de Atención Primaria: Políticas Sociales y transformación social” en VI Congreso Red Española de Políticas Sociales. Sevilla
- Matulic Domandzic, M.V. (2004) “El reto pendiente del siglo XXI: Los Servicios Sociales de Proximidad” en Revista de Treball Social. Nº 176. pp 57 – 59.
- Naciones Unidas (1969) Organización y Administración de los Servicios Sociales. Buenos Aires. Humanitas.
- Perucho Prados, M.C. (2016) “Valoración del Ingreso Aragonés de Inserción desde la perspectiva del Trabajo Social” en Servicios Sociales y Política Social. Abril 2016. Nº 110, pp 109-116.
- PSOE (1984). Servicios Sociales Municipales. Madrid. Secretaría Federal de Acción Social.
- Ramírez Navarro, J.M. (2011) Impacto de la Ley de la Dependencia en los Servicios Sociales Generales. En *TS Nova*. Año 2011 nº 3. pp 21-36
- Rodríguez Cabrero, G. (1989) “Orígenes y evolución del Estado de Bienestar español en su perspectiva histórica. Una visión general” en Política y Sociedad nº 2. 1989 pp 79-87
- Santos Tejedor, M y Romero Pérez, A. (2008) “El papel del trabajador social en la nueva ley de Dependencia” en Trabajo Social hoy. Tercer cuatrimestre 2008, nº 55 pp 89-92
- Sanz Cintora, A. (2001) “Acción Social y Trabajo Social en España. Una revisión histórica” en Acciones e Investigaciones Sociales. Octubre 2001, nº 13 pp 5- 42.
- S.S.B. Mancomunidad Alto Gállego. (1999) Una década de Servicios Sociales desde la Mancomunidad Alto Gállego. Sabiñánigo. Mancomunidad Alto Gállego (publicación interna)

- Vázquez, J.M. (1971) Situación del Servicio Social en España. Madrid. Instituto de Sociología Aplicada.

# **ANEXOS**

## ANEXO I. Profesionales entrevistadas.

**Tabla XI Profesionales entrevistadas**

Trab. Soc.	Sexo	Años de exp.	Funciones	Población Comarcal
E1	M	31	Trab. Soc. Estructura	8000
E2	M	26	Trab. Soc. Estructura	8000
E3	M	8	Trab. Soc. Refuerzo	8000
E4	M	9	Directora Centro Serv.	8000
E5	H	16	Trab. Soc. Estructura	14000
E6	M	25	Trab. Soc. Estructura	29000
E7	M	25	Trab. Soc. Estructura	29000
E8	M	26	Trab. Soc. Estructura	29000
E9	H	9	Trab. Soc. Refuerzo	3000
E10	M	26	Trab. Soc. Estructura	9000
E11	M	26	Trab. Soc. Estructura	9000
E12	M	32	Trab. Soc. Estructura	24000
E13	M	17	Trab. Soc. Estructura	24000
E14	H	20	Trab. Soc. Estructura	11000

Fuente: Elaboración propia.

## **ANEXO II. Delimitación Comarcal de Aragón'**

**1. Comarca de La Jacetania:** Aísa, Ansó, Aragüés del Puerto, Artieda, Bailo, Borau, Canal de Berdún, Canfranc, Castiello de Jaca, Fago, Jaca, Jasa, Mianos, Puente la Reina de Jaca, Salvatierra de Escá, Santa Cilia de Jaca, Santa Cruz de la Serós, Sigüés, Valle de Hecho, Villanúa.

**2. Comarca del Alto Gállego:** Biescas, Caldearenas, Hoz de Jaca, Panticosa, Sabiñánigo, Sallent de Gállego, Yebra de Basa, Yésero.

**3. Comarca del Sobrarbe:** Abizanda, Aínsa-Sobrarbe/L'Ainsa-Sobrarbe, Bárcabo, Bielsa, Boltaña, Broto, Fanlo, Fiscal, Fueva La/A Fueva, Gistaín/Chistén, Labuerda/A Buerda, Laspuña, Palo, Plan, Puértolas, Pueyo de Araguás El/O Pueyo d'Araguás, San Juan de Plan/San Chuan de Plan, Tella-Sin, Torla.

**4. Comarca de la Ribagorza:** Arén/Areny de Noguera, Benabarre/Benavarri, Benasque/Benas, Bisaurri, Bonansa, Campo, Capella, Castejón de Sos/Castilló de Sos, Castigaleu, Chía, Estopiñán del Castillo/Estopanyá, Foradada del Toscar, Graus, Isábena, Lascuarre, Laspaúles/Laspauils, Monesma y Cajigar/Monesma i Caixigar, Montanuy/Montanui, Perarrúa, Puebla de Castro, La, Puente de Montañana/Pont de Montanyana, Sahún, Santa Liestra y San Quílez, Secastilla, Seira, Sesué, Sopeira, Tolva/Tolba, Torre la Ribera, Valle de Bardají, Valle de Lierp, Veracruz, Viacamp y Litera/Viacamp y Lliterà, Villanova.

**5. Comarca de Cinco Villas:** Ardisa, Asín, Bagüés, Biel, Biota, Castejón de Valdejasa, Castiliscar, Ejea de los Caballeros, Erla, Frago El, Isuerre, Layana, Lobera de Onsella, Longás, Luesia, Luna, Marracos, Navardún, Orés, Pedrosas Las, Piedratajada, Pintanos Los, Puendeluna, Sádaba, Sierra de Luna, Sos del Rey Católico, Tauste, Uncastillo, Undués de Lerda, Urriés, Valpalmas.

**6. Comarca de Hoya de Huesca/Plana de Uesca:** Agüero, Albero Alto, Alcalá de Gurrea, Alcalá del Obispo/Alcalá d'o Bispe, Alerre, Almudévar/Almudébar, Angüés, Antillón, Argavieso, Arguis, Ayerbe, Banastás/Banastars, Biscarrués, Blecua y Torres, Casbas de Huesca/Casbas de Uesca, Chimillas, Gurrea de Gállego, Huesca/Uesca, Ibieca, Igriés, Loarre/Lobarre, Loporzano, Loscorrales/Os Corrals, Lupiñén-Ortilla, Monflorite-Lascasas, Murillo de Gállego/Morillo de Galligo, Novales, Nuño, Peñas de Riglos Las, Pertusa, Piracés, Quicena, Salillas, Santa Eulalia de Gállego/Santolaria de Galligo, Sesa, Siétamo/Sietemo, Sotonera La, Tierz, Tramacet, Vicién/Bizién.

**7. Comarca de Somontano de Barbastro:** Abiego, Adahuesca, Alquézar, Azara, Azlor, Barbastro, Barbuñales, Berbegal, Bierge, Castejón del Puente, Castillazuelo, Colungo, Estada, Estadilla, Grado El, Hoz y Costeán, Ilche, Laluenga, Laperdiguera, Lascellas-Ponzano, Naval, Olvena, Peralta de Alcofea, Peraltilla, Pozán de Vero, Salas Altas, Salas Bajas, Santa María de Dulcis, Torres de Alcanadre.

**8. Comarca del Cinca Medio:** Albalate de Cinca, Alcolea de Cinca, Alfántega, Almunia de San Juan, Binaced, Fonz, Monzón, Pueyo de Santa Cruz, San Miguel del Cinca.

**9. Comarca de La Litera/La Llitera:** Albelda, Alcampell/el Campell, Altorricón/el Torricó, Azanuy-Alins, Baélls, Baldellou/Valdellou, Binéfar, Camporrells, Castillonroy/Castellonroi, Esplús, Peralta de Calasanz, San Esteban de Litera, Tamarite de Litera/Tamarit de Llitera, Vencillón/Vensilló.

**10. Comarca de los Monegros:** Albalatillo, Albero Bajo, Alberuela del Tubo, Alcubierre, Almolda La, Almuniente, Barbués, Bujaraloz, Capdesaso, Castejón de Monegros, Castelflorite, Farlete, Grañén, Huerto, Lalueza, Lanaja, Leciñena, Monegrillo, Peñalba,

Perdiguera, Poleñino, Robres, Sangarrén, Sariñena, Sena, Senés de Alcubierre, Tardienta, Torralba de Aragón, Torres de Barbués, Valfarta, Villanueva de Sijena.

**11. Comarca del Bajo Cinca/Baix Cinca:** Ballobar, Belver de Cinca, Candasnos, Chalamera, Fraga, Mequinenza/Mequinensa, Ontiñena, Osso de Cinca, Torrente de Cinca/Torrent de Cinca, Velilla de Cinca/Villella de Cinca, Zaidín/Saidí.

**12. Comarca de Tarazona y el Moncayo:** Alcalá de Moncayo, Añón de Moncayo, Buste El, Fayos Los, Grisel, Litago, Lituénigo, Malón, Novallas, San Martín de la Virgen del Moncayo, Santa Cruz de Moncayo, Tarazona, Torrellas, Trasmoz, Vera de Moncayo, Vierlas.

**13. Comarca de Campo de Borja:** Agón, Ainzón, Alberite de San Juan, Albeta, Ambel, Bisimbre, Borja, Bulbuente, Bureta, Fréscano, Fuendejalón, Magallón, Maleján, Mallén, Novillas, Pozuelo de Aragón, Tabuenca, Talamantes.

**14. Comarca del Aranda:** Aranda de Moncayo, Brea de Aragón, Calcena, Gotor, Illueca, Jarque, Mesones de Isuela, Oseja, Pomer, Purujosa, Sestrica, Tierga, Trasobares.

**15. Comarca de la Ribera Alta del Ebro:** Alagón, Alcalá de Ebro, Bárboles, Boquiñeni, Cabañas de Ebro, Figueruelas, Gallur, Grisén, Joyosa La, Luceni, Pedrola, Pinseque, Pleitas, Pradilla de Ebro, Remolinos, Sobradiel, Torres de Berrellén.

**16. Comarca de Valdejalón:** Almonacid de la Sierra, Almunia de Doña Godina La, Alpartir, Bardallur, Calatorao, Chodes, Epila, Lucena de Jalón, Lumpiaque, Morata de Jalón, Muela La, Plasencia de Jalón, Ricla, Rueda de Jalón, Salillas de Jalón, Santa Cruz de Grío, Urrea de Jalón.

**17. Delimitación Comarcal de Zaragoza:** Alfajarín, Botorrita, Burgo de Ebro El, Cadrete, Cuarte de Huerva, Fuentes de Ebro, Jaulín, María de Huerva, Mediana de Aragón, Mozota, Nuez de Ebro, Osera de Ebro, Pastriz, Puebla de Alfindén La, San Mateo de Gállego, Utebo, Villafranca de Ebro, Villanueva de Gállego, Zaragoza, Zuera.

**18. Comarca de la Ribera Baja del Ebro:** Alborge, Alforque, Cinco Olivas, Escatrón, Gelsa, Pina de Ebro, Quinto, Sástago, Velilla de Ebro, Zaida La.

**19. Comarca de Bajo Aragón-Caspe/Baix Aragó-Casp:** Caspe, Chiprana, Fabara/Favara, Fayón/Faió, Maella, Nonaspe/Nonasp.

**20. Comarca de la Comunidad de Calatayud:** Abanto, Alarba, Alconchel de Ariza, Alhama de Aragón, Aniñón, Arándiga, Ariza, Ateca, Belmonte de Gracián, Berdejo, Bijuesca, Bordalba, Bubierca, Cabolafuente, Calatayud, Calmarza, Campillo de Aragón, Carenas, Castejón de Alarba, Castejón de las Armas, Cervera de la Cañada, Cetina, Cimballa, Clarés de Ribota, Codos, Contamina, Embid de Ariza, Frasno El, Fuentes de Jiloca, Godojos, Ibdes, Jaraba, Malanquilla, Maluenda, Mara, Miedes de Aragón, Montreal de Ariza, Monterde, Montón, Morata de Jiloca, Morés, Moros, Munébrega, Nigüella, Nuévalos, Olvés, Orera, Paracuellos de la Ribera, Paracuellos de Jiloca, Pozuel de Ariza, Ruesca, Saviñán, Sediles, Sisamón, Terrer, Tobed, Torralba de Ribota, Torrehermosa, Torrelapaja, Torrijo, Valtorres, Velilla de Jiloca, Villafeliche, Villalba de Perejil, Villalengua, Villarroya de la Sierra, Vilueña La.

**21. Comarca de Campo de Cariñena:** Aguarón, Aguilón, Aladrén, Alfamén, Cariñena, Cosuenda, Encinacorba, Longares, Mezalocha, Muel, Paniza, Tosos, Villanueva de Huerva, Vistabella.

**22. Comarca de Campo de Belchite:** Almonacid de la Cuba, Almochuel, Azuara, Belchite, Codo, Fuendetodos, Lagata, Lécera, Letux, Moneva, Moyuela, Plenas, Puebla de Albortón La, Samper de Salz, Valmadrid.

**23. Comarca del Bajo Martín:** Albalate del Arzobispo, Azaila, Castelnou, Híjar, Jatiel, Puebla de Híjar La, Samper de Calanda, Urrea de Gaén, Vinaceite.

**24. Comarca de Campo de Daroca:** Acered, Aldehuela de Liestos, Anento, Atea, Badules, Balconchán, Berrueco, Cerveruela Cubel, Cuerlas Las, Daroca, Fombuena, Gallocanta, Herrera de los Navarros, Langa del Castillo, Lechón, Luesma, Mainar, Manchones, Murero, Nombrevilla, Orcajo, Retascón, Romanos, Santed ,Torralba de los Frailes, Torralbillia, Used, Val de San Martín, Valdehorna, Villadoz, Villanueva de Jiloca, Villar de los Navarros, Villarreal de Huerva, Villarroya del Campo.

**25. Comarca del Jiloca:** Allueva, Bádenas, Báguena, Bañón, Barrachina, Bea, Bello, Blancas, Bueña, Burbáguena, Calamocha, Caminreal, Castejón de Tornos, Cosa, Cucalón, Ferreruela de Huerva, Fonfría, Fuentes Claras, Lagueruela, Lanzuela, Loscos, Monforte de Moyuela, Monreal del Campo, Nogueras, Odón, Ojos Negros, Peracense, Pozuel del Campo, Rubielos de la Cérida, San Martín del Río, Santa Cruz de Nogueras, Singra, Tornos ,Torralba de los Sisones, Torre los Negros, Torrecilla del Rebollar, Torrijo del Campo, Villafranca del Campo, Villahermosa del Campo, Villar del Salz.

**26. Comarca de Cuencas Mineras:** Alcaine, Aliaga, Anadón, Blesa, Cañizar del Olivar, Castel de Cabra, Cortes de Aragón, Cuevas de Almudén, Escucha, Fuenferrada, Hinojosa de Jarque, Hoz de la Vieja La, Huesa del Común, Jarque de la Val, Josa, Maicas, Martín del Río, Mezquita de Jarque, Montalbán, Muniesa, Obón, Palomar de Arroyos, Plou, Salcedillo, Segura de Baños, Torre de las Arcas, Utrillas, Villanueva del Rebollar de la Sierra, Vivel del Río Martín, Zoma La.

**27. Comarca de Andorra-Sierra de Arcos:** Alacón, Alloza, Andorra, Ariño, Crivillén, Ejulve, Estercuel, Gargallo, Oliete.

**28. Comarca del Bajo Aragón:** Aguaviva/Aiguaviva de Bergantes, Alcañiz, Alcorisa, Belmonte de San José/Bellmunt de Mesquí, Berge, Calanda, Cañada de Verich La/Canyada de Beric la, Castelserás, Cerollera La, Codoñera La/Codonyera la, Foz-Calanda, Ginebrosa La/Ginebrosa la, Mas de las Matas, Mata de los Olmos La, Olmos Los, Parras de Castellote Las, Seno, Torrecilla de Alcañiz, Torrevellilla/Torre de Vilella, Valdealgorfa.

**29. Comarca de la Comunidad de Teruel:** Ababuj, Aguatón, Aguilar de Alfambra, Alba, Alfambra, Almohaja, Alobras, Alpeñés, Argente, Camañas, Camarillas, Cañada Vellida, Cascante del Río, Cedrillas, Celadas, Cella, Corbalán, Cubla, Cuervo El, Cuevas Labradas, Escorihuela, Fuentes Calientes, Galve, Jorcás, Libros, Lidón, Monteagudo del Castillo, Orrios, Pancrudo, Peralejos, Perales del Alfambra, Pobo El, Rillo, Riodeva, Santa Eulalia, Teruel, Tormón, Torrelacárcel, Torremocha de Jiloca, Tramacastiel, Valacloche, Veguillas de la Sierra, Villarquemado, Villastar, Villel, Visiedo.

**30. Comarca de Maestrazgo:** Allepuz, Bordón, Cantavieja, Cañada de Benatanduz, Castellote, Cuba La, Fortanete, Iglesuela del Cid La, Mirambel, Miravete de la Sierra, Molinos, Pitarque, Tronchón, Villarluengo, Villarroya de los Pinares.

**31. Comarca de la Sierra de Albarracín:** Albarracín, Bezas, Bronchales, Calomarde, Frías de Albarracín, Gea de Albarracín, Griegos, Guadalaviar, Jabaloyas, Monterde de Albarracín, Moscardón, Noguera de Albarracín, Orihuela del Tremedal, Pozondón, Ródenas, Royuela, Rubiales, Saldón, Terriente, Toril y Masegoso, Torres de Albarracín, Tramacastilla, Valdecuenda, Valleciel El, Villar del Cobo.

**32. Comarca de Gúdar-Javalambre:** Abejuela, Albentosa, Alcalá de la Selva, Arcos de las Salinas, Cabra de Mora, Camarena de la Sierra, Castellar El, Formiche Alto, Fuentes de Rubielos, Gúdar, Linares de Mora, Manzanera, Mora de Rubielos, Mosqueruela, Nogueruelas, Olba, Puebla de Valverde La, Puertomingalvo, Rubielos de Mora, San Agustín, Sarrión, Torrijas, Valbona, Valdelinares.

**33. Comarca del Matarraña/Matarranya:** Arens de Lledó/Arenys de Lledó, Beceite/Beseit, Calaceite/Calaceit, Cretas/Queretes, Fórnoles/Fornols, Fresneda La/Freixneda La, Fuentespalda/Fontdespatla, Lledó, Mazaleón/Massalió, Monroyo/Montroig, Peñarroya de Tastavíns/Pena-roja de Tastavins, Portellada La, Ráfales/Ráfels, Torre de Arcas/Torredarques, Torre del Compte/Torre del Comte La, Valdeltormo/La Vall del Tormo, Valderrobres/Vall de Roures, Valjunquera/Valljunquera.

### **ANEXO III. CRONOLOGÍA LEGISLATIVA MÁS IMPORTANTE**

<b>ESTADO ESPAÑOL Y OTRAS CC.AA.</b>	<b>NIVEL AUTONÓMICO ARAGONÉS</b>
<b>Constitución Española de 1978</b>	
<b>Ley 11/1984 de 6 de Junio de Servicios Sociales de Comunidad Autónoma de Madrid</b>	<b>Orden 9 de Marzo 1983 (BOA 24/03/1983). 1º Convocatoria Subvenciones Servicios Sociales de Base</b>
<b>Ley 7/1985 de 2 de abril de Bases de Régimen Local</b>	<b>Decreto 114/1983 (BOA 16/01/1984) de Servicios Sociales de Base</b>
<b>Ley 39/2006 de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.</b>	<b>Ley 4/1987 de 25 de marzo de Ordenación de la Acción Social en Aragón.</b> <b>Ley 1/1993 de 19 de febrero de Medidas Básicas Inserción y normalización social.</b> <b>Ley 10/1993 de 4 de noviembre de Comarcalización en Aragón.</b> <b>Ley 4/1996 de 22 de mayo de creación del Instituto Aragonés de Servicios Sociales.</b> <b>Ley 7/1999 de 9 de Abril de Administración Local en Aragón.</b>  <b>Ley 5/2009 de 30 de junio de Servicios Sociales en Aragón.</b> <b>Decreto 184/2016 de 20 de diciembre (BOA 28/12/2016) de organización y funcionamiento de los Centros de Servicios Sociales.</b>

#### **ANEXO IV. CRONOLOGÍA SOCIAL RELEVANTE**

<b>ESTADO ESPAÑOL Y OTRAS CC.AA.</b>	<b>ARAGÓN</b>
1976.- "Oficinas Municipales" de Vitoria Gasteiz	
1977.- Jornadas de Pamplona	
1979.- Publicación del libro "Introducción al Bienestar Social"	
1979.- Servicios Sociales Municipales del Ayuntamiento de Barcelona	
1983.- Elecciones Municipales y Locales	1980.- Servicios Sociales Municipales Ayuntamiento de Zaragoza
1983.- Jornadas de Castelldefels	
1985.- Jornadas de Daroca	
1988.- Plan Concertado	
2006.- Puesta en marcha de la Ley de Dependencia	1983.- Servicio Social de Base de Monegros.
2008.- Crisis económica	1987.- Mapa de Acción Social de Aragón
	2000.- Primera Comarca constituida en Aragón
	2003.- Ultima Comarca constituida en Aragón