

COMARCAS Y TRABAJADORAS SOCIALES EN ARAGÓN: DISCURSOS DE LAS PROFESIONALES

MATÍAS SOLANILLA, ANTONIO

COMARCA ALTO GÁLLEGO

EITO MATEO, ANTONIO

UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

MARCUELLO SERVÓS

UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

RESUMEN

En la presente comunicación pretendemos por un lado hacer una síntesis de cuál ha sido el desarrollo de los Servicios Sociales de Atención Primaria en Aragón desde sus inicios en el inicio de la década de los ochenta y haciendo especial incidencia en cómo les afectó el proceso de comarcalización, cuál es su situación actual para, por último poder apuntar cuál podría ser el futuro de los mismos de acuerdo con las transformaciones sociales actuales. Para ello se ha entrevistado a una serie de trabajadoras sociales de diferentes Comarcas de las tres provincias aragonesas con dilatada experiencia en los Servicios Sociales de Atención Primaria para que relaten de primera mano su experiencia y la visión que tienen de los mismos. Se evidencia la necesidad de, casi cuarenta años después de la creación de los primeros servicios, iniciar un proceso de reflexión para encontrar el mejor marco posible a una nueva generación de Servicios Sociales de Atención Primaria.

PALABRAS CLAVE

Servicios Sociales de Atención Primaria, Aragón, Administración Local, Proceso de comarcalización, Trabajadora Social,

INTRODUCCIÓN

A finales de la década de los setenta, tras la muerte de Franco y con el respaldo de la recién aprobada Constitución del 1978 se articuló en nuestro país un nuevo sistema de protección social: los Servicios Sociales de Atención Primaria (SSAP). Su gestión y titularidad se adjudicó a las Administraciones Locales. Fue una apuesta política caracterizada por su universalidad, por su carácter público, sustentada en el Trabajo Social constituyendo el primer nivel del Sistema Público de Servicios Sociales. En Aragón los primeros pasos en la creación de estos servicios se dieron en el año 1980 en el Ayuntamiento de Zaragoza. Después, en los últimos meses de 1983, se crearon los primeros Servicios Sociales de Base en el medio rural. Su rápido desarrollo hizo que fuesen un referente y modelo para una parte importante del resto del Estado Español. A finales de la década de los noventa los SSAP están implantados prácticamente en la totalidad del territorio aragonés y, por tanto, la mayoría de ciudadanos aragoneses tenían ya una trabajadora social (pues eran y son en su mayoría mujeres) de referencia. Al frente de estos servicios siempre han estado estas profesionales junto con otras figuras técnicas, principalmente educadores sociales y psicólogos.

En la actualidad hasta un total de cuarenta y una administraciones locales diferentes tienen competencia y son titulares de estos servicios en nuestra comunidad autónoma y pese a que el Gobierno de Aragón no ha dejado de legislar sobre los mismos, nos encontramos con diferencias sustanciales en su aplicación entre

unas y otras, como diferencias en la organización del servicio o en las condiciones laborales de sus trabajadores.

En esta comunicación presentamos una síntesis de cuál ha sido el desarrollo de los SSAP en Aragón. Analizaremos como les ha afectado el proceso de comarcalización, cuál es su situación actual y por último anticiparemos una posible respuesta cuál puede ser el futuro de los mismos considerando las transformaciones sociales, recalcando que los SSAP son esenciales para un óptimo desarrollo de la sociedad.

Para ello, se ha utilizado una aproximación metodológica que tiene dos niveles complementarios. Por un lado la revisión y compilación de fuentes ya existentes junto con la observación acción participativa pues se cuenta con una inserción directa en los SSAP. Por otro lado, una aproximación a los discursos de las profesionales. Para ello, se ha entrevistado a una muestra de 14 trabajadoras sociales de diferentes comarcas de las tres provincias aragonesas, tal y como recoge la Tabla I. Todas ellas cuentan con dilatada experiencia en los SSAP. De este modo se accede a los imaginarios simbólicos de primera mano a través de su experiencia y la visión que tienen de los SSAP.

Tabla I 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.

Casi cuarenta años después del inicio de los SSAP en Aragón y más de quince después de la constitución de las primeras comarcas se hace necesario un momento de reflexión sobre los mismos para valorar de dónde vienen, dónde están y hacia dónde pueden encaminar sus pasos.

IMPLANTACIÓN Y DESARROLLO DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE ATENCIÓN PRIMARIA EN ARAGÓN

El modelo de SSAP que se desarrolla en España y por tanto en Aragón hay que agradecerlo en gran medida a una serie de profesionales del Trabajo Social y políticos que principalmente en la década de los setenta y ochenta van poniendo los primeros cimientos del sistema actual (Gil Parejo, 2010), refrendados por una legislación tanto nacional como autonómica que siempre fue por detrás de las trabajadoras sociales.

Los primeros pasos ideológicos de un intento de crear una red de SSAP públicos datan del 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 conocidas 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 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 este momento histórico se crean los primeros Centros Municipales de Servicios Sociales en la ciudad de Zaragoza (1980) y los primeros Servicios Sociales de Base en el resto de Aragón (1983) con un vertiginoso desarrollo de los mismos tal y como reflejan las siguientes tablas II y III.

Tabla II.- Evolución 1983-1988 de los servicios sociales de base en Aragón¹

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

Mientras tanto a nivel legislativo, la Ley 11/1984 de 6 de Junio de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Madrid desarrolla la división entre Servicios Sociales generales y especializados atribuyendo al municipio la competencia y titularidad de los primeros. 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)² 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. Habrá que esperar a la firma del Plan Concertado, en 1988, entre Administración Central, Autonómica y Local para el desarrollo pleno de las prestaciones básicas.

Los SSAP se empiezan a impulsar desde los Ayuntamientos grandes y medianos sin tener las competencias

1. Hay que recordar que en estos datos no se contabiliza Zaragoza capital.

2. 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.

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.

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, acercarlo 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)

Tabla III. 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

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. 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 había 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.

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 informe³ 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 y 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 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 epígrafe 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).

DE LAS MANCOMUNIDADES A LAS COMARCAS. PROCESO DE COMARCALIZACIÓN EN LOS SERVICIOS SOCIALES

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 eco-

3. Gabinet d'Estudis Socials. Aproximación diagnóstica a los Servicios Sociales de Aragón. Año 2000. Publicación interna.

sión entre los años 2001 y 2003 con la constitución de las actuales 32 comarcas aragonesas⁴.

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)

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.

El territorio aragonés dada su dispersión y despoblación 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.

Son tres las 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 ajenas a la propia comarca (...) y en lo funcional, pues las funciones asumidas dependerán de las administraciones que ceden sus competencias.”* (Infante 2010: 71)

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 comarcas⁵. 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

4. Aunque como veremos la división comarcal es de 33 Comarcas todavía está sin constituirse la Delimitación Comarcal de Zaragoza.

5. 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.

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.

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 habitantes⁶. 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 sí 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 Gállego⁷.

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.”

6. Calatayud, Zaragoza, Huesca y Teruel capital.

7. 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.

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 IV .- 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
Entre 20001 y 50000 hab.	1 Administrativo
	1 Director técnico
	1 Trabajador Social cada 5000 hab.
	1 Educador por cada 15000 hab.
	1 Psicólogo
>50000 hab.	1 Administrativo por cada 15000 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.
Centro Municipal con población de más de 20000 hab.	1 Administrativo por cada 15000 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
Centros Municipales Zaragoza. Mínimo 45000 habitantes	1 Administrativo por cada 15000 hab.
	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 ⁸ por cada 30000 hab.

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

8. Se posibilita que en este caso sea personal administrativo o con otras funciones de promoción o animación sociocultural.

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

- 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:

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 rellenar 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).

Esta dependencia municipal o comarcal hace que las profesionales sientan que el 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).

Es necesario 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 social⁹. 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 *“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 las 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.

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, graciabiles 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

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

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, titularidad y dependencia administrativa, 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 que realizan 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.

BIBLIOGRAFÍA

- 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.
- Consejo Económico y Social de Aragón (2000) *Informe sobre la situación económica y social de Aragón*. 1999. Zaragoza. CESA
- 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. (1990) “De Daroca a Santo Domingo: De las Estructuras Básicas a los Centros Integrados” en *Servicios Sociales y Política Social*, Octubre 1990. Nº 19 pp 80-91
- Gil Parejo, M (2010) “Los inicios de la construcción del Sistema público de Servicios Sociales desde la perspectiva del Trabajo Social. Unos años prodigiosos, 1978-1988.” En *Miscelánea Comillas*, Vol 68 (2010) nº 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
- 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.
- 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
- 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.
- 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
- 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.
- 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.