



## El inicio de los Servicios Sociales de Atención Primaria en Aragón

ANTONIO MATÍAS SOLANILLA  
TRABAJADOR SOCIAL EN  
COMARCA HOYA DE HUESCA  
amatias@unizar.es

**Resumen:** Los Servicios Sociales de Atención Primaria en Aragón nacen en la ciudad de Zaragoza en 1980 y a los pocos años se empiezan a desarrollar también en diferentes poblaciones de las tres provincias aragonesas. Cuando se cumplen cuarenta años de las primeras experiencias se hace necesario el recordar cómo fueron esos inicios y cuál fue el contexto de esa época. Para ello se ha hecho un rastreo bibliográfico y análisis tanto de las diferentes disposiciones legislativas como de las primeras memorias de estos servicios publicadas.

A la vez es necesario destacar y reconocer el papel de las trabajadoras sociales, pues en su mayoría siempre fueron mujeres, que estuvieron al frente desde el primer momento de estos servicios.

**Palabras clave:** Servicios Sociales de Atención Primaria, política social, Aragón, trabajadoras sociales.

Resumen

## The beginning of the Primary Care Social Services in Aragon

**Abstract:** The Primary Care Social Services in Aragon were first set up in Zaragoza in 1980 and a few years later they also opened up in various towns in the three Aragonese provinces. On the occasion of the fortieth anniversary of the first experiences, it is imperative to recall what these beginnings were like and try to see them in the context of those times. With this in mind, a bibliographical search and analysis was conducted both with respect to the various legal provisions and also for the first reports published on these services.

Likewise, it is also necessary to point out and recognise the role played by the social workers as, in most cases, it always turned out to be women at the head of these services right from the outset.

**Keywords:** primary care social services, social policy, Aragon, social workers.

# El inicio de los Servicios Sociales de Atención Primaria en Aragón



Antonio  
Matías Solanilla

[https://doi.org/10.26754/ojs\\_ais/ais.2019404196](https://doi.org/10.26754/ojs_ais/ais.2019404196)

Recibido: 06/10/2019

Aceptado: 16/12/2019

## INTRODUCCIÓN

Los Servicios Sociales de Atención Primaria (SSAP) en Aragón aparecen con el inicio de la década de los ochenta en la ciudad de Zaragoza y posteriormente, a partir del año 1983 se van multiplicando en otras poblaciones de las tres provincias aragonesas hasta que a finales del siglo XX se puede afirmar que prácticamente todo el territorio aragonés está cubierto por este nuevo sistema de protección social. Estos Servicios se crean gracias al trabajo decidido de una serie de profesionales y responsables políticos que en la década de los ochenta apostaron por una nueva serie de derechos sociales enfocados a toda la población. Cuarenta años después, y cuando el sistema está consolidado aunque en permanente revisión merece la pena investigar cómo fueron esos inicios y esos compromisos.

## METODOLOGÍA

Para la elaboración del presente artículo se ha realizado básicamente una búsqueda pormenorizada de las primeras normas legislativas publicadas por el Gobierno de Aragón en los años ochenta del pasado siglo que permitieron la constitución de los primeros Servicios Sociales de Base, así como de las memorias que se publicaron de estos Servicios en esos primeros años de vida. Se ha completado la investigación bibliográfica básicamente consultando actas de congresos y jornadas relativas a Servicios Sociales y/o Trabajo Social de la década y otras publicaciones de

ese decenio o relativas al mismo. Muchas de ellas ya descatalogadas y que promovían o incidían en la creación de esta nueva red de Servicios.

## **EL INICIO DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE ATENCIÓN PRIMARIA**

El final de la década de los sesenta del pasado siglo supuso en España 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 con un incipiente Bienestar Social 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 de este sistema hay que cifrarla con la llegada de la democracia y la aprobación de la CE de 1978.

Los primeros pasos ideológicos de un intento de crear una red de SSAP públicos se dan al final de la década de los setenta del pasado siglo XX. con 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). Posteriormente las III Jornadas Nacionales de Asistentes Sociales organizadas por la Federación Española de Asociaciones de Asistentes Sociales (FEDAS) conocidas popularmente como “Las Jornadas de Pamplona” celebradas en el año 1977 en la capital navarra y la posterior publicación del Libro “Introducción a los Servicios Sociales” (De las Heras y Cortajarena, 1978) así como la labor de la conocida como “Escuela Catalana de Servicios Sociales” (Casado, 1987) desembocan en que en 1979 y tras la celebración de las primeras elecciones locales democráticas tras el franquismo se constituyan en Barcelona los primeros centros de servicios sociales dependientes de un Ayuntamiento.

### **Primeros pasos legislativos**

En la CE 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...” Hasta el art.148, apartado 1.20 no se habla de las competencias de las Comunidades Autónomas en Asistencia Social.

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) 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.

## **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

La implantación de los Centros de Servicios Sociales en Zaragoza fue progresiva, en 1982 ya 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 (Gutiérrez, 1999).

## Los Servicios Sociales de Atención Primaria en el resto de 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”. El primer texto contrasta la oferta y la demanda en los diferentes sectores de la acción social en Aragón donde se elabora un diagnóstico y propuestas en diferentes territorios. 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. Con estos materiales y la apuesta de diversos técnicos de la consejería correspondiente en marzo de 1983<sup>1</sup> se publica una Orden que recoge una convocatoria de subvenciones para “Ayudas para la creación, equipamiento y mantenimiento de los Servicios Sociales de Base (SSB)”<sup>2</sup>.

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>3</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

---

<sup>1</sup> Orden 9 de marzo publicada en el Boletín Oficial de Aragón de 24 de marzo de 1983.

<sup>2</sup> Nomenclatura que se adopta en 1983 para designar a los Servicios Sociales de Atención Primaria en el medio rural aragonés.

<sup>3</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.

María José Baquero que trabajaban en el Servicio Provincial (De Trabajo y Servicios Sociales) siendo Jefe de Servicio Manuel Muniesa. Este tándem, 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.

## **LOS AÑOS OCHENTA. UNA DÉCADA DE TRANSFORMACIONES**

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. Esa suma de poder político facilita que desde el entonces departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo en el que estaba al rente el Consejero Alfredo Arola se tuviera como prioridad la implantación de los SSB (Matías, Eito y Marcuello, 2018).

En las siguientes elecciones autonómicas hay un cambio de gobierno pasando a liderarlo el Partido Aragonés Regionalista<sup>4</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.

---

<sup>4</sup> En la actualidad y desde 1990 Partido Aragonés.

**Tabla 1**  
**Resultados electorales 1983 y 1987 autonómicos y**  
**locales en Aragón<sup>5</sup>**

	<b>Autonóm 83</b>	<b>Autonóm 87</b>	<b>Locales 83</b>	<b>Locales 87</b>
PSOE	47,13% (33)	36,21% (27)	46,75% (1871)	40,26% (1933)
AP-PDP-UL	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	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/>*

## **El compromiso político y técnico**

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 Catalana de Servicios Sociales como autora<sup>6</sup> de la ponencia “Los Centros Municipales de Servicios Sociales” (PSOE, 1984) se marca el camino y la ideología que va a amparar la creación de esta nueva red de protección social.

Aragón con los resultados electorales antes señalados no podía ser una excepción y se puede afirmar que estuvo a la vanguardia de la creación de los SSAP. 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

<sup>5</sup> Los datos reflejan el porcentaje de votos de cada partido. Entre paréntesis el número de diputados o concejales que se obtuvieron.

<sup>6</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.



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. 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.)

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>7</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)

## **Los primeros Servicios Sociales de Base**

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

---

<sup>7</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.

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). 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 2**  
**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
TOTAL	2.550.000 pesetas

*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 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 3. 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 4.

**Tabla 3**  
**Evaluación de los servicios sociales de base en el año 1984**

<b>AÑO 1984 (23 Servicios Sociales de Base)</b>	
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)
	Cauces 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 4**  
**Tipologías y servicios. Año 1986/87**

<b>Tipología I</b>	Servicio Social de Base correspondiente a capital de provincia. 2 Asistentes sociales (Huesca)
<b>Tipología II</b>	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)
<b>Tipología III</b>	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)
<b>Tipología IV</b>	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.

## **La LOAS y el Plan Concertado**

La Ley 4/1987 de 25 de marzo de Ordenación de la Acción Social (LOAS) en Aragón regula el trabajo que se había realizado en materia de servicios sociales 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)

La lectura del debate del citado proyecto de ley<sup>8</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

---

<sup>8</sup> Diario de sesiones de las Cortes de Aragón nº 62 Legislatura I. 11 de diciembre de 1986.

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).

## **LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA.**

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 afirmaba que en Aragón la cobertura de población era del 100%<sup>9</sup>.

## **La expansión de los Servicios.**

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

---

<sup>9</sup> Declaraciones recogidas en la publicación interna “Una década de Servicios Sociales desde la Mancomunidad Alto Gállego. 1988-1999” de la propia Mancomunidad.



todos los ciudadanos aragoneses, independientemente de su lugar de residencia, de los mismos.

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. 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 5. Así mismo, se observa que a partir del año 2000 aparecen en algunos Servicios la figura del Coordinador del Servicio.

**Tabla 5**  
**Evolución de los perfiles profesionales en la década de los 90**

AÑO	SSB	TRAB S.	EDUC. S.	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*

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>10</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.

### **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>11</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

---

<sup>10</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).

<sup>11</sup> Gabinet d'Estudis Socials. Aproximación diagnóstica a los Servicios Sociales de Aragón. Año 2000. Publicación interna.

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 podía ser una nueva oportunidad para 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).

## **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 socialista 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, gratificables 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 al compromiso político del momento y a la labor técnica de diferentes profesionales que a partir de 1983 con muy poca experiencia pero con una enorme ilusión y dedicación se pusieron por un lado al frente de la gestión técnica de los recién creados Servicios Sociales de Base y por otro al mando del Departamento autonómico correspondiente. En un tiempo relativamente corto se creó una red de SSAP dependiente de la Administración Local (Ayuntamientos y mancomunidades) que cubrió en menos de veinte años el 100% de la población y que actualmente está plenamente asentada en

el territorio. Casi cuarenta años después de la creación del primer Servicio Social de Base rural creemos que ha llegado el momento de reconocer el trabajo hecho y recordar los primeros pasos de la creación de esta red de protección.

Queda por estudiar y analizar si tal y como recogía el informe del Consejo Económico y Social de Aragón de 1999 la división territorial de Aragón en Comarcas con la responsabilidad de éstas de gestionar los SSAP ha servido para la mejora de estos servicios y el bienestar de sus profesionales.

## 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.
- 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.
- 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.
- Consejo Económico y Social de Aragón. (2000). *Informe sobre la situación económica y social de Aragón. 1999*. Zaragoza. CESA.
- 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.
- 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.
- Gari Lacruz, A. (Director). (1987). *Mapa de la Acción Social en Aragón*. Zaragoza. Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo.

- 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.
- Matías, A., Eito, A. y Marcuello, C. (2018). Medio y contexto de la trabajadora social de atención primaria en Aragón. En *Zerbitzuan* nº 65. pp 99-109.
- 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.
- PSOE. (1984). *Servicios Sociales Municipales*. Madrid. Secretaría Federal de Acción Social.
- 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.
- 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.