

**LAS COMARCAS:  
UNA NUEVA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL  
DE ARAGÓN**



**ESTADO DE LAS FUNCIONES Y SERVICIOS TRANSFERIDOS A LA  
ADMINISTRACIÓN COMARCAL  
2002-2005**

**G S I C**

**Grupo Sociológico de Investigación Científica**

---

**Universidad de Zaragoza**

---

**LAS COMARCAS:  
UNA NUEVA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL  
DE ARAGÓN**

**ESTADO DE LAS FUNCIONES Y SERVICIOS TRANSFERIDOS A LA  
ADMINISTRACIÓN COMARCAL  
2002-2005**

---

***Equipo de investigación:***

Ángela López Jiménez  
José Luis Ansó Llera  
Jaime Minguijón Pablo  
Carina Nocetti Olazábal  
Enrique Ulldemolíns Julve



**G S I C**

**Grupo Sociológico de Investigación Científica**

---

**Universidad de Zaragoza**

**Octubre 2006**

## **2. ACCIÓN SOCIAL**

### **2.1. Acción Social, un área con una larga historia**

En materia de Acción social, la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón es competente en las actuaciones de planificación, coordinación, promoción y fomento de interés supracomarcal o de carácter general, así como los servicios especializados no transferidos, los programas integrales, las autorizaciones administrativas, el registro y las actividades de inspección y potestad sancionadora. Las comarcas, por su parte, son competentes en la gestión de las prestaciones básicas, los programas integrales o por colectivos y una serie de programas específicos para diferentes colectivos de necesidad.

Sin perjuicio de lo establecido en los apartados anteriores, la Comarca podrá gestionar o colaborar en la gestión de determinadas actuaciones de competencia de la Comunidad Autónoma, estableciéndose en cada caso la fórmula de colaboración más apropiada y la financiación asociada para su desarrollo.

Asimismo, se establece la colaboración entre las Comarcas y el Instituto Aragonés de Servicios Sociales (IASS) con el fin de que la Comunidad Autónoma lleve a cabo la tareas de planificación, promoción y fomento en materia de acción social para el conjunto del territorio; las comarcas facilitarán al IASS la información necesaria sobre servicio sociales con fines estadísticos y de planificación, y el IASS llevará a cabo el seguimiento necesario para la armonización y homogeneización de los servicios prestados, así como el

asesoramiento y asistencia técnica que las comarcas precisen y la formación específica para los empleados públicos.

Las competencias establecidas por el Decreto 4/2005, de 11 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se modifican los Decretos del Gobierno de Aragón de transferencia de funciones y traspaso de servicios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón a las Comarcas, se resumen en el cuadro siguiente.

<p><b>Competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma</b></p>	<p><b>Competencias de las Comarcas</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Actuaciones de planificación, coordinación, promoción y fomento de interés supracomarcal o de carácter general.</li> <li>▪ Las funciones y servicios sociales considerados como especializados.</li> <li>▪ La planificación y ejecución de programas, integrales o por colectivos, en materia social.</li> <li>▪ La autorización administrativa para la apertura, modificación o cierre de centros, servicios o establecimientos.</li> <li>▪ El Registro de Entidades, Servicios y Establecimientos de acción social.</li> <li>▪ Las actividades de inspección de los mencionados servicios.</li> <li>▪ El ejercicio de la potestad sancionadora en materia de los servicios sociales no transferidos a las Comarcas.</li> <li>▪ La planificación y regulación de las inversiones y equipamientos en residencias y centros de día para personas dependientes o infraestructuras que presten servicio a colectivos específicos que requieran una atención compleja y especializada.</li> <li>▪ Todas las demás competencias en materia de acción social no asumidas por las comarcas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El ejercicio de las Prestaciones básicas de servicios sociales, es decir, el conjunto de atenciones económicas, técnicas o en especie que deben garantizarse a todos los ciudadanos en condiciones de igualdad. Hay 4 prestaciones básicas:             <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Información, valoración y orientación , de carácter comunitario. que tiene por objeto promover la igualdad de los ciudadanos, grupos e instituciones en lo relativo al conocimiento de los derechos y recursos sociales existentes y la prevención de la marginación social y, al mismo tiempo, favorecer la toma de conciencia de una Comunidad sobre sus problemas.</li> <li>2. Apoyo a la Unidad de Convivencia y Ayuda a Domicilio, de carácter comunitario, que tiene por objeto actuaciones de apoyo social y educativo, en situaciones de riesgo, apoyo a la estructura familiar y a la dinámica de relación la unidad de convivencia.</li> <li>3. Alojamiento alternativo, que tiene por objeto la satisfacción de las necesidades básicas de alojamiento, higiene, alimentación y convivencia con carácter temporal de aquellas personas que carecen de ambiente familiar adecuado.</li> <li>4. Prevención e inserción social.- Prestaciones básicas que tienen por objeto la realización de actuaciones específicas dirigidas a grupos en situación de riesgo.</li> </ol> </li> <li>▪ La gestión y coordinación de programas integrales o por colectivos, en materia social, como la erradicación de la pobreza, el desarrollo del pueblo gitano, la integración social de inmigrantes, la atención a familias desfavorecidas, la atención a familias monoparentales, la educación familiar y cualquier otro en respuesta a situaciones específicas de necesidad social.</li> <li>▪ La gestión y coordinación de programas específicos:             <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Atención a personas mayores validas o con pequeño grado de dependencia</li> <li>2. Atención a menores, priorizando las actuaciones en familiar con indicadores de maltrato: propuestas e informes al servicio especializado de menores, la gestión de los programas de preservación familiar y de reinserción del menor en programas de separación, mediación en casos de guarda.</li> </ol> </li> <li>▪ Ayudas económicas de urgente necesidad.</li> <li>▪ Fomento de la solidaridad: Cooperación Social</li> <li>▪ Voluntariado Social</li> <li>▪ Emergencia Social</li> <li>▪ Informes en los procedimientos de autorización, apertura, modificación o cierre de los centros sociales en la comarca y colaboración en el control de las condiciones mínimas que deben reunir los mismos.</li> </ul>

Las actuaciones en materia de Acción Social tienen una larga historia. Son los Servicios Sociales de Base (SSB) los que vienen configurando la estructura básica de la acción social, desde su creación, en 1983. Efectivamente, los SSB surgen con el Decreto 114/83, de 29 de diciembre, por el que se establecen las condiciones para la concesión de subvenciones a las Corporaciones Locales para la creación de los SSB.

El primer periodo se cierra en 1987, con la aprobación de la Ley 4/1987, de 25 de marzo, de Ordenación de la Acción Social (LOAS), que nace con el objetivo de consolidar «un auténtico sistema integrado de atenciones sociales, bajo responsabilidad pública y de carácter descentralizado, que facilite una efectiva participación ciudadana». La Ley distingue entre los servicios sociales comunitarios y especializados, bajo los principios de igualdad, universalidad y globalidad; prevención; planificación; coordinación y descentralización; participación ciudadana en la planificación, y responsabilidad pública. Los SSB quedan configurados en la Ley como la estructura básica del Sistema Público de Servicios Sociales de Aragón. Son el eje sobre el que se fundamenta y desarrolla el Sistema y su única puerta de entrada.

A pesar de la poca definición de los SSB por parte del Decreto de su creación de 1983, el surgimiento de los Servicios Sociales por todo el territorio no se hizo esperar: en 1985 ya funcionaban un total de 29 SSB, que atendían a un total de 269 municipios y atendían a una población de 342.965 habitantes. Se reagrupaban en diferentes tipologías: unos eran de un solo municipio y otros que comprendían varios municipios. En 1987, año de la aprobación de la LOAS y de la presentación del Mapa de Acción Social de Aragón, que redefine las funciones de los Servicios Sociales, se había alcanzado, sin incluir Zaragoza ciudad, un total de 38 SSB, con una cobertura del 54% de los municipio y del 68% de la población aragonesa, con un total de 50 trabajadores sociales. El desarrollo era también patente en los presupuestos: de 4,6 millones con que contaban en 1983 se había pasado en cuatro años a los 135 millones de pesetas.

A la vez, aparece la ley 6/1987, de 15 de abril, de creación y funcionamiento de las Mancomunidades en la Comunidad Autónoma de Aragón, y, un poco más adelante, el Decreto 64/1989, de 30 de mayo, de la Diputación General de Aragón, por el que se regulan medidas de fomento de mancomunidades intermunicipales, que favorecerán la gestión y el desarrollo de los Servicios Sociales de Base.

La presentación del Mapa de Acción Social y la aprobación de la LOAS fueron coincidentes en el tiempo y constituyeron el cierre de una etapa, junto con la puesta en marcha del Plan Concertado nacional, que se inicia en 1988. Todo esto imprimió una dinámica importante, en cuanto a criterios generales, territoriales y de equipamientos.

A partir de 1988, las propuestas cualitativas para el desarrollo de las prestaciones básicas de servicios sociales en las Corporaciones Locales llegaron de la mano del Plan Concertado, que proporcionaba financiación estable, aunque a tres bandas (Gobierno Central, Comunidad Autónoma, Corporaciones Locales), sistema, tanto de programas como de financiación, que ha perdurado hasta ahora.

En 1993 aparece la Ley de comarcalización de Aragón, y en 1996, la de Delimitación comarcal de Aragón, en un proceso paralelo al nuevo impulso que los SSB conocen a partir de 1994 y 1995: los convenios de colaboración entre la Comunidad y los municipios adquieren carácter global al incorporar los programas comunitarios a desarrollar por los SSB, además del mantenimiento de las estructuras básicas. Se delegan las ayudas de urgencias a las Corporaciones locales, la financiación por parte de la Comunidad Autónoma se incrementa notablemente tanto para reforzar las estructuras básicas como los programas de prestaciones básicas (la aportación de la DGA pasa a cerca de 1.000 millones en 1994) y se establece la renovación automática de los convenios, lo que favorece la consolidación de los SSB, la estabilización de plantillas y la ampliación de la capacidad de los municipios para programas sus propias intervenciones. También en 1994 se pone en marcha el Ingreso Aragonés de Inserción (Decreto 57/1994), en desarrollo de la Ley 1/1993 de

Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social, lo que significó todo un reto para los Servicios Sociales Comunitarios.

En 1997 se crea el Instituto Aragonés de Servicios Sociales, lo que inaugura una nueva etapa en la gestión de los Servicios Sociales y, en especial, de los SSB. Actualmente, después de un desarrollo constante, su nivel de implantación llega al 100% del territorio aragonés. Hoy día hay un total de 75 SSB en las comarcas constituidas, con un número medio de 10 municipios por cada uno de ellos y con un tamaño medio de población de 7.600 personas. Los Servicios Sociales tienen, por lo tanto, una larga trayectoria y una larga experiencia de gestión.

La llegada de las Comarcas se ha encontrado con un Área consolidada, en continuo crecimiento y con una dinámica propia de funcionamiento. Si bien no puede hablarse todavía y en todos los casos de la existencia de estructuras comarcales de gestión centralizada, los Servicios Sociales de Base Comarcales han ajustado su territorio y su actividad, y su desarrollo no han dejado de crecer. De hecho es el área con mayor volumen presupuestario y de personal de las comarcas.

En 2005, Acción Social representa el 42,4% del total de personal y el 19,4% del presupuesto. En los tres últimos años el personal dedicado por las comarcas a esta área ha crecido un 80%, y su presupuesto, un 30,4%, con respecto al total de trabajadores y presupuesto de las comarcas.

## **2.2. Actuaciones y servicios**

Las actuaciones, programas y servicios en Acción Social que prestan las comarcas suelen dividirse en tres apartados:



1. Los programas de las Prestaciones Básicas de Servicios Sociales, que son: Información, Valoración y Orientación; Apoyo a la Unidad de Convivencia; Alojamiento Alternativo, y Prevención e Inserción Social.
2. Los programas integrales o los referidos a colectivos determinados, como los programas de erradicación de la pobreza, los programas de desarrollo del pueblo gitano, los programas dirigidos a la integración social de los inmigrantes o los programas de educación o intervención familiar.
3. Los programas específicos se refieren a programas dirigidos a mayores, a menores, las ayudas de urgente necesidad o de emergencia, el fomento del voluntariado, los programas de cooperación social, además de los recursos que constituyen los equipamientos para las personas mayores existentes en la comarca, como son las residencias o los centros de día.

### **2.2.1. Los recursos aplicados a los usuarios en los programas derivados de las Prestaciones Básicas de Servicios Sociales**

Un total de 121.957 recursos sociales se han aplicado en 2005 a los usuarios de los Servicios Sociales de Base por parte de los profesionales de éstos, lo que proporciona una ratio de 21,3 recursos aplicados por cada 100 habitantes.

Un recurso social se aplica ante una situación o necesidad social de un usuario en concreto de los servicios sociales. Lógicamente los recursos aplicados dependen tanto de la valoración profesional como de la disponibilidad de los recursos idóneos para cada situación. Un mismo usuario puede necesitar uno o más recursos para una o más situaciones de necesidad.

Teniendo en cuenta que la media de recursos sociales aplicados por usuario es de 1,6, los SSB han actuado sobre el 13% de la población aragonesa de las 32 comarcas constituidas.

Estos recursos responden a los cinco grandes programas, que se enmarcan dentro del acuerdo de colaboración entre la Administración Central, la Autonómica y la Local que implica el Plan Concertado para la Prestación Básica de Servicios Sociales en las Corporaciones Locales. El Plan Concertado trata de unificar las prestaciones básicas de Servicios Sociales en todo el territorio nacional y éstas existen en todas las Comunidades Autónomas. Los recursos aplicados por los Servicios Comarcales de Acción Social se clasifican en cinco grandes grupos de recursos:

1. Prestaciones y actuaciones de información, orientación, valoración y movilización de recursos.
2. Prestaciones y actuaciones de apoyo a la unidad convivencial y de ayuda a domicilio.
3. Prestaciones, actuaciones y medidas de alojamiento alternativo.
4. Prestaciones y actuaciones de prevención e inserción.
5. Prestaciones económicas y otros recursos complementarios para la cobertura de necesidades de subsistencia.

**Recursos aplicados a los usuarios de los Servicios Sociales de Base. Comarcas de Aragón. 2003-2005**

<b>Programas de Prestaciones Básicas</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>Recursos aplicados 2005 / 100 hab.</b>
1. Información, orientación y valoración	46.464	38.409	52.114	9,1
2. Apoyo a la unidad convivencial	23.752	16.278	32.806	5,7
3. Alojamiento alternativo	4.757	4.223	4.322	0,8
4. Prevención e inserción	4.971	4.680	5.055	0,9
5. Prestaciones económicas	22.842	16.425	27.660	4,8
<b>Total recursos aplicados</b>	<b>102.786</b>	<b>80.015</b>	<b>121.957</b>	<b>21,3</b>

Fuente: Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS). Departamento de Servicios Sociales y Familia. Secretaría General Técnica. Unidad de Planificación. Elaboración propia

El primer grupo de recursos, de información, orientación, valoración y movilización de otros recursos es el que mayor número registra: el 42%,7 del total de recursos aplicados corresponde a la necesidad de los ciudadanos de acceder a los recursos sociales y ejercitar sus derechos en un marco de igualdad de oportunidades. Este programa supone garantizar el derecho de la población de disponer de medios para conocer los derechos que pudieran corresponderles, los recursos sociales existentes para dar respuesta a las necesidades socialmente reconocidas como objeto de protección social y de recibir el adecuado asesoramiento para poder canalizar de forma eficaz sus demandas hacia los diversos servicios que la sociedad organiza, posibilitando así la igualdad de acceso a los mismos.

El segundo grupo en importancia es el relativo a los recursos aplicados en el programa de Apoyo a la unidad convivencial, con más de la cuarta parte de los mismos en el 2005 (26,9%), y que responde a la necesidad del ciudadano de disponer de unas condiciones básicas en su propio medio de convivencia para asegurar especialmente su autonomía. Este programa engloba atenciones como la ayuda domiciliaria, la intervención familiar o las ayudas de urgencia.

El tercer tipo de recurso más aplicado son las prestaciones económicas y otros recursos complementarios para la cobertura de necesidades de subsistencia,

necesidades éstas a las que van destinados el 22,7% de los recursos aplicados.

El programa de prevención e inserción social es un conjunto de actuaciones y prestaciones que tratan de responder a la necesidad o demanda de adecuación personal al medio social mediante la aceptación e integración en el mismo como estrategia de prevención de la marginación y sus causas. Este programa ha acaparado el 4,1% de los recursos aplicados dentro de las prestaciones básicas. Finalmente, los recursos del programa de alojamiento alternativo han supuesto un 3,5% del total. Este programa va dirigido a dar respuesta a la necesidad de todas las personas de disponer de un espacio adecuado y digno en el que desarrollar los aspectos más elementales de la vida y convivencia social.

**Recursos aplicados a los usuarios de los Servicios Sociales de Base. Comarcas de Aragón. 2005 e incremento 2003/2005**

<b>Programas de Prestaciones Básicas</b>	<b>2005 (Núm. recursos)</b>	<b>2005 (%)</b>	<b>Incremento 2003/2005 (Núm.)</b>	<b>Incremento 2003/2005 (%)</b>
1. Información, orientación y valoración	52.114	42,7	5.650	12,2
2. Apoyo a la unidad convivencial	32.806	26,9	9.054	38,1
3. Alojamiento alternativo	4.322	3,5	-435	-9,1
4. Prevención e inserción	5.055	4,1	84	1,7
5. Prestaciones económicas	27.660	22,7	4.818	21,1
<b>Total recursos aplicados</b>	<b>121.957</b>	<b>100</b>	<b>19.171</b>	<b>18,7</b>

Fuente: Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS). Departamento de Servicios Sociales y Familia. Secretaría General Técnica. Unidad de Planificación. Elaboración propia

El crecimiento de la actividad ha sido importante en estos tres años: un total de más de 19.000 recursos aplicados a usuarios, es decir, un aumento del 18,7% sobre 2003. Los mayores incrementos, indicativos de necesidades más amplias entre la población, se han registrado en los recursos destinados al apoyo a la unidad convivencial (38,1% de incremento entre 2003 y 2005) y a las

prestaciones económicas (21,1% en el mismo periodo). Las actuaciones de prevención e inserción social han experimentado un ligero aumento, mientras que las de alojamiento alternativo, destinado a personas con necesidad de alojamiento (transeúntes, etc.) han descendido un 9,1% porque ha bajado la demanda.

### **2.2.2. Programa integrales o por colectivos**

Las actuaciones de los Servicios comarcales de Acción Social y de sus profesionales incluyen múltiples programas dirigidos a determinados colectivos. En los referidos a la familia, se atiende a familias desfavorecidas, a familias monoparentales, con un trabajo de educación familiar mediante la intervención y el seguimiento de los educadores familiares o sociales, con programas específicos de preservación familiar para este tipo de problemas.

También se realizan actividades de carácter preventivo en diferentes comarcas, como campañas de prevención dirigidas a familias con adolescentes o a familias jóvenes; jornadas de educación familiar; proyectos de infancia, talleres para adolescentes, jornadas educativas por la convivencia, etc.

Otros colectivos atendidos por los Servicios comarcales comunitarios o de Base son las personas y familias en situación de pobreza, el colectivo gitano y los colectivos inmigrantes.

El programa de erradicación de la pobreza se desarrolla en alguna comarca, aunque normalmente no existe como tal, porque a menudo las situaciones puntuales de pobreza no son severas y esas personas o familias se atienden con programas de ayuda de integración familiar, con el Ingreso Aragonés de Inserción o incluso con ayudas de urgente necesidad.

El programa de desarrollo del pueblo gitano también se desarrolla en varias comarcas, como es el caso de Jacetania, Cinco Villas, Valdejalón o Calatayud.

Se trata de un programa destinado al colectivo en sí y que se lleva a cabo en municipios o áreas concretas, allí donde hay un grupo importante con problemas específicos. En la mayoría de las comarcas no existe, porque en el caso de que haya pocas familias, éstas pueden acceder a las mismas ayudas que cualquier ciudadano.

Los programas destinados a la población inmigrante se desarrollan de manera especial en 16 comarcas, independientemente de actuaciones concretas o atenciones individualizadas que se le prestan como un usuario más de los servicios sociales que acude a los programas de atención general. En la comarca de Campo de Cariñena se está llevando a cabo un Plan Comarcal de Atención al Inmigrante, que incluye una especial atención a la vivienda, a la promoción de la salud, a la prevención del absentismo escolar y a la promoción de la interculturalidad. Programas de especial relevancia se desarrollan en Cinco Villas, Somontano, La Litera, Monegros, Bajo Cinca, Valdejalón o Jiloca, con diferentes campos de actuación: vivienda, empleo, promoción de la salud, prevención del absentismo escolar, promoción de la interculturalidad; incluso con talleres de integración para la mujer inmigrante. El crecimiento de las intervenciones y programas referidos a los colectivos inmigrantes han crecido de manera muy rápida, respondiendo a las crecientes necesidades sociales que en este campo se están produciendo con la llegada de esa población, que está creciendo de forma espectacular en el último lustro. Los Servicios comarcales de Acción Social, en tanto que puerta de entrada a donde acuden los inmigrantes para todo tipo de problemas, desde legales, a la salud, vivienda, escolarización, etc., han visto multiplicarse el volumen de la demanda y de la atención con las múltiples necesidades de esta población.

### **2.2.3. Otros servicios no básicos prestados por los Servicios comarcales de Acción Social**

Los Servicios Sociales de las comarcas gestionan también otros programas no básicos como son los programas de fomento al voluntariado, de cooperación social, de ayudas de urgencia u otros que han sido impulsados en función de necesidades sociales propias de la comarca. También gestionan el servicio de ayuda domicilio, el servicio de teleasistencia, así como las actuaciones en menores.

De estos programas, no todos se llevan a cabo en todas las comarcas, ni a veces se tienen registros precisos. En menores, las actuaciones que se llevan a cabo son los informes preceptivos, la mediación en casos de guarda y la gestión de los programas de preservación familiar y de reinserción del menor en programas de separación.

Los dos programas más importantes dirigidos fundamentalmente a las personas mayores son el Servicio de Ayuda a Domicilio y el Servicio de Teleasistencia. Extendidos por todo el territorio y en todas comarcas, ambos programas han experimentado un crecimiento constante y han alcanzado una importancia social considerable, pues están dirigidos a mantener en su propio entorno (domicilio y entorno familiar y social) a las personas con dificultades de autonomía o con problemas de soledad o aislamiento. Los programas de asistencia en el domicilio ayudan al mayor a mantenerse autónomo, mantienen su modo de vida y retrasan su entrada en centros residenciales, por lo que éstos pueden ser rentabilizados de forma más adecuada.

Ambos son programas que estaban en funcionamiento antes de la transferencia de las funciones y servicios a las comarcas, pero con éstas han experimentado un considerable aumento. En 2005 los usuarios del Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD) ascendían a 6.000, alcanzando una ratio de 4,3 usuarios por 100 personas de 65 y más años, lo que nos sitúa por encima de la

media española, que es de 3,1<sup>29</sup>. El crecimiento en los tres últimos años ha sido del 19,3%, que responde al importante incremento de la demanda debido al envejecimiento de la población aragonesa, tendencia que va a continuar en los próximos años. El número de horas, asimismo, ha aumentado hasta alcanzar las 557 horas anuales por cada 100 personas mayores, lo que ha supuesto un incremento del 14,1% en estos dos años. Actualmente este servicio está extendido en el 100% del territorio y todos los municipios que lo solicitan tienen acceso al mismo.

El SAD ha sido mejorado en diferentes comarcas, complementándolo con otros como los programas de ayuda al cuidador informal (Cinco Villas o Campo de Borja), programas de atención a inválidos, semiasistidos y asistidos, como en Albarracín, cursos de apoyo a cuidadores o de formación a auxiliares de ayuda a domicilio (como en Valdejalón).

***Usuarios del Servicio de Ayuda a Domicilio. Comarcas de Aragón. 2003-2005***

	2003	2004	2005	Evolución 2003/2005 (%)
Usuarios SAD	5.036	5.640	6.008	19,3
Plazas / 100 personas mayores (*)	3,6	4,0	4,3	-
Horas anuales SAD	681.758	695.868	778.013	14,1
Horas anuales / 100 personas mayores	488,1	498,2	557,0	-

Fuente: Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS). Departamento de Servicios Sociales y Familia. Secretaría General Técnica. Unidad de Planificación. Elaboración propia.

(\*) Personas mayores: Personas con 65 y más años.

Por su parte, el Servicio de Teleasistencia atendía en 2005 a un total de más de 5.300 usuarios, con una ratio de 3,8 usuarios por 100 personas mayores. El crecimiento 2003/2005, durante el proceso de comarcalización, ha sido

<sup>29</sup> Libro Blanco de la Dependencia. IMSERSO, 2004.



espectacular, pues ha sido del 38,9%. La ratio española se sitúa en 2,1 usuarios por 100 personas mayores<sup>30</sup>.

**Usuarios del Servicio de Teleasistencia. Comarcas de Aragón. 2003-2005**

	2003	2004	2005	Evolución 2003/2005 (%)
Usuarios Servicio de Teleasistencia	3.835	4.607	5.326	38,9
Plazas / 100 personas mayores	2,7	3,3	3,8	

Fuente: Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS). Departamento de Servicios Sociales y Familia. Secretaría General Técnica. Unidad de Planificación. Elaboración propia

En cuanto a las ayudas de urgencia, en 2005 se concedieron un total de 1.508, con un incremento del 26,2% desde 2003.

**Ayudas de urgencia concedidas. Comarcas de Aragón. 2003-2005**

	2003	2004	2005	Evolución 2003/2005 (%)
Número de Ayudas de urgencia	1.196	1.317	1.608	26,2
Dotación económica media				
Ayudas urgencia / 100 habitantes	0,2	0,2	0,3	

Fuente: Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS). Departamento de Servicios Sociales y Familia. Secretaría General Técnica. Unidad de Planificación. Elaboración propia

Otros programas desarrollados por los Servicios Sociales de las comarcas son los de fomento del voluntariado, presentes específicamente en 7 comarcas, pero con actuaciones en la mayoría de las mismas, y los programas de cooperación social en la gran mayoría de las comarcas (en 23 se lleva a cabo como programa). Estos programas de cooperación consisten en actividades dirigidas a colectivos determinados (tercera edad, infancia, mujeres, menores...), mediante la colaboración o convenios con organizaciones sin

<sup>30</sup> Libro Blanco de la Dependencia. IMSERSO, 2004.

ánimo de lucro, que forman el tejido asociativo de la comarca: Cruz Roja, Cáritas, Casas de Juventud, APA's, ONGs locales...

Se realizan asimismo múltiples actividades e iniciativas de carácter sociocomunitario: animación sociocultural, semanas culturales para todos los colectivos (tercera edad, amas de casa, menores), días de convivencia o encuentros de la tercera edad (en algunos casos, anuales), encuentros de mujeres o con asociaciones de mujeres con intercambio de experiencias y proyectos comunes, termalismo-programa de vacaciones, y otros programas más esporádicos como campañas juguetes de Navidad, programas contra el alcoholismo, etc.

Otro tipo de programas, por lo general dirigidos al colectivo mayor, desarrollados por las comarcas son los de transporte sanitario, de terapia ocupacional, de atención en pisos tutelados con pequeñas dependencias (como en Sobrarbe) o programas de estancias temporales en residencias (como en Campo de Cariñena o la Hoya de Huesca).

#### **2.2.4. Los equipamientos para las personas mayores**

Además de los programas, fundamentalmente el Servicio de Ayuda a Domicilio y el de Teleasistencia, los equipamientos para las personas mayores no han hecho sino crecer de manera constante y armónica en todo el territorio aragonés.

En 2005 se contaba con un total de 151 Residencias en las 32 comarcas constituidas, con 9.231 plazas residenciales y una ratio de 6,6 plazas por 100 personas mayores, bastante por encima de la ratio media de España, de 3,8 plazas<sup>31</sup>. El incremento en número de residencias con respecto a 2004 ha sido

---

<sup>31</sup> Observatorio de Mayores, IMSERSO, 2004.

de 11 y en número de plazas de 626, con incrementos del 7,9 y 7,3% respectivamente.

El total de Centros de Día es de 55, con 1.189 plazas y una ratio de 0,9 plazas por 100 personas mayores, habiendo recibido este tipo de centros un gran impulso en 2005, pues en un año se han creado 361 plazas nuevas, lo que representa un incremento del 43,6% con respecto a 2004. La ratio española se sitúa en 0,5 plazas<sup>32</sup>.

**Residencias para Personas Mayores y plazas. Comarcas de Aragón. 2004-2005**

	2004	2005	Evolución 2004/2005
Número de Residencias	140	151	7,9
Plazas en Residencias	8.605	9.231	7,3
Plazas / 100 personas mayores (*)	6,2	6,6	-

Fuente: Dirección General de Administración Local y Política Territorial. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia

(\*) Personas mayores: Personas con 65 y más años.

**Centros de Día para Personas Mayores y plazas. Comarcas de Aragón. 2004-2005**

	2004	2005	Evolución 2004/2005
Número de Centros de Día	32	55	71,9
Plazas en Centros de Día	828	1.189	43,6
Plazas / 100 personas mayores	0,6	0,9	-

Fuente: Dirección General de Administración Local y Política Territorial. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia

## 2.2.5. Equipamientos sociales en las comarcas existentes en 2005

A continuación, se presenta el conjunto de equipamientos pertenecientes a Acción Social en las 32 comarcas constituidas por sectores de población:

<sup>32</sup> Libro Blanco de la Dependencia, IMSERSO, 2004

<b>Infancia y adolescencia</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Guarderías, Escuelas infantiles, Jardines Infancia, Casas Canguro</li><li>▪ Ludotecas, Centros ocio y tiempo libre</li><li>▪ Residencias Menores, Viviendas-hogares</li></ul>
<b>Mujer</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Centros Información y Atención</li><li>▪ Casa acogida</li></ul>
<b>Personas mayores</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Centros de Día</li><li>▪ Residencias</li><li>▪ Viviendas tuteladas</li></ul>
<b>Inmigrantes</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Centros Información</li><li>▪ Centros acogida</li></ul>
<b>Exclusión y pobreza</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Albergues</li><li>▪ Centros atención</li></ul>

**Equipamientos Acción Social 2005 / 1**

<b>Número de equipamientos</b>	<b>Infancia y adolescencia</b>		
	<b>Guarderías, Escuelas infantiles, Jardines Infancia, Casas Canguro</b>	<b>Ludotecas, Centros ocio y tiempo libre</b>	<b>Residencias Menores, Viviendas-hogares</b>
La Jacetania	4	1	
Alto Gállego	1		
Sobrarbe	4	2	
La Ribagorza	2	2	
Cinco Villas	3	2	
Hoya de Huesca	11	3	1
Somontano de Barbastro	3		
Cinca Medio	2	2	1
La Litera	7	6	
Los Monegros	8	4	
Bajo Cinca	3	3	1
Tarazona y El Moncayo	2	1	1
Campo de Borja	4	4	
Aranda	2		
Ribera Alta del Ebro	2	3	
Valdejalón	4	2	
Ribera Baja Ebro	3	3	
Bajo Aragón-Caspe	4	2	
Comunidad de Calatayud	3	1	1
Campo de Cariñena		1	
Campo de Belchite		3	
Bajo Martín	1	2	
Campo de Daroca	1		
Jiloca	2	2	
Cuencas Mineras	1		
Andorra-Sª Arcos	1		
Bajo Aragón	7	2	
Comunidad de Teruel	8	4	2
Maestrazgo			
Sierra de Albarracín			
Gúdar-Javalambre	1	1	
Matarraña			
<b>Total Comarcas Aragón</b>	<b>94</b>	<b>56</b>	<b>7</b>

Fuente: Dirección General de Administración Local y Política Territorial. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia

**Equipamientos Acción Social 2005 / 2**

<b>Número de equipamientos</b>	<b>Mujer</b>		<b>Mayores</b>		
	<b>Centros Información y Atención</b>	<b>Casa acogida</b>	<b>Centros de Día</b>	<b>Residencias</b>	<b>Viviendas tuteladas</b>
La Jacetania	2		1	4	
Alto Gállego	1			3	1
Sobrarbe	1		1	1	1
La Ribagorza	1		1	3	
Cinco Villas	1		6	11	1
Hoya de Huesca	4	1	9	24	
Somontano de Barbastro	1		1	5	
Cinca Medio	2		5	3	
La Litera	1		2	6	1
Los Monegros	1		3	3	
Bajo Cinca	1		1	2	
Tarazona y El Moncayo	1		1	4	
Campo de Borja	1		2	6	
Aranda	1		1	1	
Ribera Alta del Ebro	1		1	13	
Valdejalón	1		3	9	
Ribera Baja Ebro	1		2	3	
Bajo Aragón-Caspe	1		2	2	
Comunidad de Calatayud	2		1	10	
Campo de Cariñena	1		2	4	
Campo de Belchite	1			2	
Bajo Martín	1		1	2	
Campo de Daroca	1			2	
Jiloca	1		1	4	2
Cuencas Mineras	1			2	
Andorra-S <sup>a</sup> Arcos	1		1	3	
Bajo Aragón	1			6	2
Comunidad de Teruel	3	1	3	7	
Maestrazgo	1		1	1	
Sierra de Albarracín			1	1	
Gúdar-Javalambre	1		1	3	
Matarraña	1		1	1	
<b>Total Comarcas Aragón</b>	<b>39</b>	<b>2</b>	<b>55</b>	<b>151</b>	<b>8</b>

Fuente: Dirección General de Administración Local y Política Territorial. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia

**Equipamientos Acción Social 2005 / y 3**

<b>Número de equipamientos</b>	<b>Inmigrantes</b>		<b>Exclusión y pobreza</b>	
	<b>Centros Información</b>	<b>Centros acogida</b>	<b>Albergues</b>	<b>Centros atención</b>
La Jacetania	1		1	
Alto Gállego			1	
Sobrarbe				
La Ribagorza				
Cinco Villas	3			
Hoya de Huesca	4		2	3
Somontano de Barbastro				
Cinca Medio	2			
La Litera				
Los Monegros	1		1	
Bajo Cinca	3	2	1	
Tarazona y El Moncayo			1	
Campo de Borja				
Aranda				
Ribera Alta del Ebro	1			
Valdejalón	5		2	
Ribera Baja Ebro				
Bajo Aragón-Caspe	4			
Comunidad de Calatayud	3		3	2
Campo de Cariñena	5	2	2	
Campo de Belchite			1	
Bajo Martín				
Campo de Daroca			1	
Jiloca				
Cuencas Mineras		1		
Andorra-S <sup>a</sup> Arcos			1	
Bajo Aragón	4		1	1
Comunidad de Teruel	4		2	3
Maestrazgo				
Sierra de Albarracín				
Gúdar-Javalambre			1	
Matarraña				
<b>Total Comarcas Aragón</b>	<b>40</b>	<b>5</b>	<b>21</b>	<b>9</b>

Fuente: Dirección General de Administración Local y Política Territorial. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia

## 2.2.6. Resumen de los equipamientos sociales en las comarcas 2004-2005

### Recursos sociales por sectores. Comarcas de Aragón. 2004-2005

	2004	2005	Evolución 2004-2005 (%)
<b>Infancia y Adolescencia</b>			
Guarderías, Escuelas Infantiles, Jardines Infancia, Casas Canguro	92	94	2,2
Ludotecas, Centros de Ocio y Tiempo Libre	47	53	12,8
Residencias	7	7	0,0
<b>Mujer</b>			
Centros de Información y Atención	38	39	2,6
Centros de Acogida	2	2	0,0
<b>Personas Mayores</b>			
Centros de Día	32	55	71,9
Residencias	140	151	7,9
Viviendas tuteladas	7	8	14,3
<b>Inmigrantes</b>			
Centros de Información y Atención	36	40	11,1
Centros de Acogida	3	5	66,7
<b>Exclusión y Pobreza</b>			
Albergues	20	21	5,0
Centros de Atención	6	9	50,0

Fuente: Dirección General de Administración Local y Política Territorial. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia

En 2005, respecto a los recursos destinados a la infancia y adolescencia, sólo hay cinco comarcas que carecen de guarderías o escuelas infantiles, y ocho que no tienen todavía ludotecas o centros de tiempo libre; cabe destacar la existencia de 6 ludotecas más que en 2004. Las residencias de menores o viviendas-hogares se ubican en seis comarcas.

En cuanto a los centros de información/atención a la mujer, solamente una comarca carece de este equipamiento en 2005.



El crecimiento de los Centros de Día para personas mayores ha sido muy importante a lo largo de 2005, pues se contabilizan 23 más que en 2004; hay cinco comarcas que no disponen de este equipamiento. Sin embargo, todas las comarcas cuentan actualmente con al menos una residencia para personas mayores. Seis comarcas cuentan con un total de 8 viviendas tuteladas, con 202 plazas.

En lo que se refiere a inmigrantes, se cuenta con 40 centros de información y atención, situadas en 13 comarcas, habiéndose abierto cuatro centros más en 2005. En dos comarcas hay un total de 5 centros de acogida, contabilizando 2 más que el año anterior.

En exclusión y pobreza, las comarcas cuentan con 21 albergues, repartidos en 15 comarcas; además 4 comarcas cuentan con un total de 9 centros de atención para este sector.

### **2.3. Personal y presupuestos**

Tanto el volumen del personal como del presupuesto de Acción Social son claramente indicativos de la importancia y consolidación del Área en las comarcas.

Un total de 667 trabajadores componían la plantilla de Acción Social en 2005, lo que supone el 42,4% del total del personal de las 32 comarcas. Esto quiere decir que Acción Social, a pesar de ser la primera área en funcionamiento y partir de estructuras ya consolidadas anteriores a la constitución de las comarcas, no se ha quedado estancada. Por el contrario, ha continuado creciendo, manteniendo un ritmo constante de crecimiento. Los técnicos sumaban un total de 147, representando el 22% de la plantilla del Área. El mayor número de técnicos en esta área lo constituyen los trabajadores sociales, pero también se incluyen los coordinadores, los educadores y los

psicólogos. El mayor grupo está constituido, sin embargo, por los auxiliares de ayuda a domicilio, con un total de 395.

El incremento en los tres últimos años ha sido muy importante, tanto en el número total de personal (nada menos que del 80%), como en el de técnicos (99%).

***Personal del Área de Acción Social. Comarcas de Aragón. 2003-2005***

	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Técnicos	74	121	147
Auxiliares	8	12	26
Auxiliares Domicilio	225	316	395
Otros profesionales	64	111	99
<b>Total personal Acción Social</b>	<b>371</b>	<b>560</b>	<b>667</b>
Evolución personal (Índice 100 = 2003)	100	151	180
Evolución técnicos (Índice 100 = 2003)	100	164	199
% sobre total personal 32 Comarcas	41,9	41,7	42,4

Fuente: Dirección General de Administración Local y Política Territorial. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia

En cuanto al presupuesto ejecutado en el Área de Acción Social, en 2005 ascendió a un total de 23,2 millones de euros, lo que representa prácticamente la quinta parte del total de los presupuestos de las 32 comarcas constituidas. El incremento experimentado en los tres últimos años ha sido del 30,4%. A título comparativo, la aportación de la Diputación General de Aragón a la Acción Social en 2001, cuando aún no estaban constituida ninguna comarca, fue de 17,47 millones de euros. Para la correcta comprensión del presupuesto de 2003, hay que tener en cuenta que en ese año tres comarcas no estaban constituidas, y nueve sólo parte del ejercicio.

**Presupuestos ejecutados en el Área de Acción Social. Comarcas de Aragón. 2003-2005.**

**Miles de euros**

	<b>2003 (*)</b> <b>Miles de euros</b>	<b>2004</b> <b>Miles de euros</b>	<b>2005</b> <b>Miles de euros</b>
Acción Social	17.757,2	24.112,5	23.157,3
Evolución (Índice 100 = 2003)	100	135,8	130,4
% sobre total presupuestos 32 Comarcas	23,1	24,3	19,4

Fuente: Dirección General de Administración Local y Política Territorial. Servicio de Política Territorial. Elaboración propia

(\*) En 2003, tres comarcas no estaban constituidas y nueve sólo parte del ejercicio.

## 2.4. Situación actual y perspectivas

### 2.4.1. La evolución del proceso de transferencias

La larga trayectoria de los Servicios Sociales de Base y su experiencia de gestión ha conferido a las transferencias de Acción Social unas peculiaridades muy especiales. Dependientes de municipios o mancomunidades (formadas por un conjunto de municipios unidos para poder dar un servicio que cada uno por su cuenta no podían acometer y abarcar un territorio extenso y generalmente poco poblado), los SSB han continuado existiendo como tales después de la constitución de las comarcas, pero con importantes cambios, que han afectado a todos ellos, aunque no de forma homogénea.

En efecto, las comarcas han heredado la estructura, los programas y el funcionamiento básicos del periodo anterior a las transferencias. Los modelos de trabajo anteriores, por lo tanto, continúan por lo general existiendo, aunque en todos ellos el proceso de transferencias ha supuesto el comienzo de importantes transformaciones. En algunos casos, el *paso* de una situación a otra se ha efectuado sin problemas, especialmente en donde antes sólo existía una mancomunidad; en estos casos, aunque puede notarse más la continuidad

de los modelos anteriores, también les ha costado menos *convertirse* en comarca, al menos en lo que a este área se refiere. En otros casos, la complejidad ha aumentado y ha supuesto esfuerzos añadidos, al tener incluso que ampliar el territorio y, por ende, el campo de actuación.

El cambio de titularidad ha constituido, indudablemente, la transformación básica: la dependencia económica del IASS ha sido sustituida por la dependencia de un ente más cercano, la comarca.

Pero este cambio de titularidad no ha supuesto sino el comienzo de cambios que afectan a la concepción, al funcionamiento, a los métodos de trabajo, a los programas. La conciencia de estar más cerca del territorio, más cerca del ciudadano, y con más autonomía en las decisiones permite ajustarse más a las necesidades sociales específicas de cada comarca.

En primer lugar, se ha producido un cambio de óptica: los servicios y los programas han debido ser adaptados, en muchos casos, a la nueva estructura de funcionamiento comarcal.

Y esta nueva estructura ha llevado a la necesidad ineludible de coordinación de las actuaciones y de los métodos de trabajo, especialmente en el caso de existencia de varios SSB en la comarca. La coordinación se lleva a cabo de manera más o menos formalizada. En quincecas existe la figura de coordinador (con diferentes denominaciones: director de servicios sociales, jefe de servicios sociales, administrador, gerente de área, coordinador...); en el resto, sin embargo, aunque no exista un técnico específico para la labor de coordinación, se ha impuesto como una necesidad básica para el correcto funcionamiento del área.

En otras comarcas se ha acometido la centralización administrativa y en siete comarcas ya se cuenta con sede comarcal específica de Servicios Sociales, lo que significa el paso más importante hacia la coordinación.

En lo que están de acuerdo el personal de Acción Social entrevistado es en que las transferencias de las competencias en el área de acción social han

supuesto un aumento en la oferta y prestación de servicios, pero también un aumento de personal, aunque algunos técnicos lo consideran insuficiente, a menudo como consecuencia del aumento de las necesidades sociales detectadas que el nuevo ámbito de actuación conlleva.

El personal entrevistado está asimismo de acuerdo en que se ha producido un aumento de las disponibilidades presupuestarias y, en consecuencia, una mayor autonomía en las decisiones, un considerable incremento, en definitiva, de las competencias en la materia.

La situación puede considerarse de cambio entre una gestión puramente municipal o mancomunada en áreas inferiores a la comarca y otra centralizada desde la comarca. Cada comarca decide su modelo de estructura y su modelo de actuación. El que actualmente haya varios modelos no es algo negativo, pues no sólo indica la diversidad de situaciones en que se encuentra el territorio, la mayor o menor madurez en la asunción de las transferencias, sino también la diversidad de caminos, de procesos y de modos de gestión. No tiene necesariamente que haber un solo modelo. En la gestión del área de acción social coexisten diferentes modalidades:

El modelo centralizado respondería a la existencia de una sede central de servicios sociales, con una dirección técnica del área por medio de un profesional responsable de su coordinación, y eso independientemente de que la gestión en el territorio esté descentralizada en diferentes Servicios Sociales de Base.

Otro modelo, de transición, consistiría en el mantenimiento de la titularidad y de la gestión por parte de los municipios o de las mancomunidades anteriores, con convenios anuales con la comarca para la financiación.

El modelo mixto respondería a titularidad y gestión municipal o de las mancomunidades, con convenios anuales con la comarca, pero con una labor por parte de la comarca de coordinación y seguimiento de las actuaciones, incluso con desarrollo de programas específicamente comarcales.

Al lado de estos tipos de gestión, alguna comarca ha creado una Fundación de Servicios Sociales, que centraliza y gestiona el área desde una personalidad jurídica propia y diferente a la comarca, aunque naturalmente bajo su dependencia.

Conviene advertir que la existencia de un técnico coordinador comarcal del área es un indicador claro del grado de gestión centralizada alcanzado, pero no es en absoluto equivalente —al menos hoy por hoy— a mayor capacidad, ni a mayor calidad en la gestión de las actuaciones, programas y servicios sociales. No obstante, una mayor y mejor coordinación y centralización de la gestión favorecerá en un futuro próximo, sin ninguna duda, alcanzar mayores cuotas de eficacia y eficiencia.

#### **2.4.2. Los resultados**

La opinión de los profesionales<sup>33</sup> del área refleja todo el proceso vivido de las transferencias: los resultados, es decir, qué ha supuesto que acción social haya pasado a ser competencia de las comarcas, y los aprendizajes más importantes, pero también las dificultades y lo que hay que mejorar y cómo hay que prepararse para el próximo futuro.

Los resultados obtenidos con el proceso de transferencias han sido muy positivos en la labor ejecutada en el área. A los ojos de los profesionales responsables pueden resumirse en los siguientes puntos:

- a) La comarca ha supuesto un nuevo impulso presupuestario, de personal y de programas sociales;
- b) Ha supuesto la mejora de infraestructuras y equipamientos;

---

33 La opinión de los profesionales está reflejada en la entrevista de carácter cualitativo realizada a cada uno de los profesionales responsables de cada área en cada comarca para este estudio.

- c) Dotarse de un buen (mejor) organigrama y funcionamiento;
- d) Una mayor autonomía de gestión;
- e) Un beneficio para todos los municipios, especialmente los pequeños;
- f) Ha supuesto también un aumento de la demanda social;
- g) Una mayor cercanía al ciudadano;
- h) Una mayor equidad en la prestación de los servicios.

La opinión positiva más generalizada es el impulso de programas, de personal y de presupuesto que ha supuesto la comarca. *«Impulso de programas comarcales específicos», «programas más desarrollados, más conocidos» («a cada proyecto se le da más publicidad»), «ha aumentado el volumen de trabajo», «se han ampliado los servicios», «se ha conseguido realizar el trabajo en equipo y profesionalizar los programas», «se están haciendo muchas cosas fuera de las competencias que funcionan muy bien», «un amplio abanico de actividades, «más agilidad en el Servicio de Ayuda a Domicilio y en las listas de espera», «aumento personal y aumento de la intensidad de los programas que ya se venían haciendo», «importante el apoyo a las asociaciones)», «bastantes cursos de formación y reuniones», son todas ellas expresiones de los técnicos de las diferentes comarcas.*

La mejora del organigrama y del funcionamiento es otro de los resultados importantes; esto aparecerá muy claramente como uno de los aprendizajes más extendidos, como se verá más adelante. *«Muchas de las mejoras en el funcionamiento se debe a la comarca».*

La autonomía de gestión es también otro valor compartido, unido al mayor control de los programas y del presupuesto que supone la asunción de estas competencias desde la comarca. Esta autonomía es muy valorada por cuanto supone la posibilidad de una gestión más cercana al ciudadano, la posibilidad de una mayor equidad y de un mayor compromiso e implicación de los profesionales. *«Es un servicio cercano, al alcance de cualquier ciudadano y*

*conocido y valorado por los ciudadanos. Desde los servicios sociales se resuelven mucho problemas diferentes de forma personal con la población». «Las cosas funcionan más cerca del ciudadano; hay un mayor conocimiento de los servicios. La administración está más cerca del ciudadano y el personal, más involucrado». «Lo bueno y lo positivo es la autonomía de gestión, poder decidir estando cerca del ciudadano».*

Por último, en diferentes comarcas se hace referencia a lo positivo que ha supuesto una mayor implicación de los ayuntamientos y a lo beneficioso que ha sido sobre todo para todos los municipios, especialmente para los pequeños.

En definitiva, como resultado de este proceso habría que destacar, como lo hace un entrevistado, *«la potencialidad que tiene la comarca de proporcionar un mejor servicio a la población»*, por un lado, y, por otro, *«la concienciación de los técnicos del valor de la comarca y revalorización de sus actuaciones, programas y servicios»*, en boca de otro.

### **2.4.3. Los aprendizajes**

Aprender a trabajar en equipo, aprender a gestionar y a coordinar, y darse cuenta de las necesidades de la sociedad son los tres aspectos fundamentales que los profesionales ponen de relieve a la hora de evaluar sus aprendizajes.

El trabajo en equipo es lo más ampliamente señalado por un gran número de comarcas. Se valora muy positivamente *«la unidad de funcionamiento»*, *«lo que se ha ganado en apoyo y coordinación a nivel técnico, aunque haya que mejorarla»*, incluso *«la coordinación con otros departamentos comarcales en equipo»*, *«la creación de instrumentos y protocolos conjuntos nuevos»*, *«una forma diferente de registrar la documentación, una forma diferente de trabajo»*. En una comarca con dos Servicios Sociales de Base y con dificultades de



unificar los dos equipos, los profesionales afirman que *«trabajar juntos ha sido el mayor aprendizaje»*.

El segundo aspecto se refiere a la importancia que ha supuesto aprender a gestionar y a coordinar, ya que *«la centralización de información y servicios repercute en una mejor actuación»*. *«Se aprende una nueva dinámica de trabajo»*, *«se trabaja más y en más temas»*. Esta nueva dinámica *«hace desarrollar constantemente la capacidad de adaptación, supone un cambio de cultura en la gestión»* y *«enseña a distribuir el presupuesto»*.

La mayor cercanía al ciudadano y al territorio proporciona la posibilidad a los profesionales de *«darse más cuenta de las necesidades de la sociedad»* y *«de mejorar la atención al usuario»*, así como *«una mayor colaboración con las asociaciones por la posibilidad de subvenciones desde la comarca»*.

#### **2.4.4. Las dificultades**

La actitud de los profesionales entrevistados es, de forma bastante notoria, muy positiva. Casi ninguno deja de subrayar las potencialidades que ha supuesto la gestión cercana de las competencias sociales. Sin embargo, tienen también una actitud crítica, aunque muy mayoritariamente se trata de una crítica positiva. El que dejen traslucir una postura implicada y entusiasta con su trabajo y las posibilidades del área no es óbice para que tengan conciencia de las limitaciones y de las dificultades con que se han encontrado en todo este proceso de transformación de su gestión.

Las dificultades más ampliamente expresadas son las siguientes:

- a) El poco tiempo de rodaje que se ha tenido;

- b) A veces, falta de información, de apoyo y asesoramiento a los técnicos por parte de los empleados públicos de la Diputación General de Aragón;
- c) Falta de claridad en los criterios para desarrollar las competencias;
- d) Problemas en la planificación y dificultades en la coordinación;
- e) Dificultades territoriales.

En primer lugar se señala que, en general, ha habido poco tiempo de rodaje para la gestión de las competencias transferidas (*«las encomiendas de gestión fueron muy breves»*), por lo que, para algunos el traspaso constituyó un periodo de incertidumbre. Para algunos, la mayor dificultad ha sido *«la desorganización temporal»*.

A veces las situaciones de incertidumbre ante estos retos, se expresan a veces por parte de los técnicos alegando que se echó en falta información y, especialmente, falta de formación específica durante el proceso de transferencias: *«Faltó asesoramiento y apoyo, todo fue muy rápido, sin etapa de preparación»*, faltó una etapa de información y formación previa al traspaso.

La necesidad de coordinación, entre diferentes SSB o diferentes mancomunidades, para llevar a cabo las nuevas funciones, ha destapado las dificultades para llevarla a cabo: métodos de trabajo diferentes, programas y actuaciones diferentes, protocolos diferentes. Anteriormente se ha visto cómo el necesario trabajo en equipo era considerado uno de los mayores logros y aprendizajes de todo el proceso en esta área de Acción Social.

Finalmente, en al menos seis comarcas, los técnicos aluden a las dificultades territoriales, bien por los problemas de accesibilidad (dificultad en las comunicaciones, situación orográfica o dispersión geográfica). *«Tenemos grandes dificultades, se trata de una comarca grande y envejecida»*, con lo que aumentan las dificultades para la prestación de un servicio tan fundamental como el de ayuda a domicilio.

#### **2.4.5. Lo que hay que mejorar**

Las carencias detectadas, en opinión de los técnicos del área entrevistados, apuntan, fundamentalmente, en una triple dirección:

- a) Aumento de los recursos humanos;
- b) Más información, más formación, adaptación a las nuevas tecnologías;
- c) Más coordinación, más centralización.

Aunque los recursos, sean presupuestarios o humanos, siempre se valoran escasos por parte de los propios gestores, lo cierto es que no hay gratitud en la detección de esta carencia de recursos humanos en un área donde el volumen de necesidades a atender y de trabajo han crecido por encima del aumento del personal y en un área donde el personal es un recurso esencial en la prestación de los servicios. Lo que se echa en falta no es tanto personal administrativo como técnico: trabajadores sociales, educadores, psicólogos, terapeutas ocupacionales. Esta necesidad se expresa, al menos abiertamente, en once comarcas.

Otra carencia que se echa en falta es la necesidad de una mayor información, pero sobre todo, de una mayor formación. Se pide formación específica y adecuada para afrontar el cambio a la situación creada por las comarcas, para lograr una buena adaptación del personal. Atención especial se hace sobre la necesaria formación y preparación para aquellos programas dirigidos a colectivos y situaciones que van a aumentar de importancia: «Ley de Dependencia, menores, violencia, inmigración». También se percibe la necesidad de adaptación a las nuevas tecnologías. Son nueve las comarcas que priorizan este tema en el capítulo de cosas a mejorar.

Finalmente, el tercer aspecto es el de la coordinación y centralización. Se trata de conceptos diferentes, pero muy relacionados. Las comarcas que expresan este tipo de carencia como una mejora a realizar (un total de doce) ponen el

acento tanto en la necesidad de coordinación como en la centralización. La coordinación se refiere más a trabajar como un equipo, a coordinar la información y las actuaciones, tiene que ver con la capacidad de actuaciones integrales, de trabajo en red, con la unificación de metodologías de trabajo, apelando a la necesidad de la existencia de la figura del coordinador. La centralización, que naturalmente conlleva la coordinación, hace más referencia a la centralización de los SSB en uno solo, a que haya una sede comarcal desde donde se centralice la programación y las actuaciones, a reforzar la estructura comarcal, en definitiva.

#### **2.4.6. Perspectivas: preparando el futuro**

El principal objetivo que se plantea el área es cubrir las necesidades sociales, es decir, completar la atención a las necesidades de la población. A corto plazo lo que se proponen es ampliar los programas, por un lado, y, por otro, prepararse para los que vienen.

Los Servicios Sociales de las comarcas y sus técnicos son plenamente conscientes de las necesidades llamadas *emergentes*, aunque algunas ya no lo son tanto, que es lo que configura sus perspectivas de futuro: afrontar la ley de dependencia (mayores fundamentalmente y cuidadores informales, con la incidencia indudable en el actual Servicio de Ayuda a Domicilio), la cada vez mayor presencia de población inmigrante, asumir el tema mujer y los problemas de género, prepararse adecuadamente para la gestión efectiva de los programas referidos a menores. Esto les hace pensar en prepararse convenientemente y con los recursos adecuados. Casi una tercera parte de los profesionales entrevistados se refieren expresamente a estos objetivos.

Hay que resaltar la preocupación especial con que se vive el tema de menores, preocupación bastante generalizada y expresada al menos por la tercera parte de las comarcas. La razón reside en el hecho de que menores es un tema que

requiere técnicos más especializados, por lo que no se ve todavía con claridad cómo se va a encajar las competencias de un servicio especializado como es menores en un servicio comunitario como es el SSB ni por cómo se van a financiar estos programas y actuaciones.

Desde los profesionales de los servicios comarcales del área de Acción Social se reclama la necesidad de homogeneizar la política social a nivel regional, de manera que se asegure la equidad en las prestaciones sociales, se resida donde se resida. Los profesionales hacen referencia a la necesidad de una Ley de Servicios Sociales (la actual data de 1987 y desde hace tiempo se reconoce la necesidad de otra nueva) y de un «Decreto de mínimos», que garanticen la unidad de criterios y de objetivos, que garanticen la homogeneidad de servicios y prestaciones, y su equidad, para lo que se resalta el papel planificador y de coordinación funcional que puede cumplir el Instituto Aragonés de Servicios Sociales.

En Acción Social se trabaja con el objetivo de estructurar el servicio, analizar las necesidades, conocer mejor la realidad para prestar la atención adecuada a las personas que lo necesiten. En expresión de un técnico, el objetivo es *«conseguir asegurar los **derechos** de los ciudadanos de la comarca **a vivir dignamente**, que no quede ni una sola persona desatendida»*.

Pero las perspectivas surgen y se preparan desde la realidad actual, desde lo que se está trabajando en el día a día. La multiplicidad y diversidad de actividades y colectivos con que trabajan los Servicios Sociales de Base, más allá de las Prestaciones Básicas, demuestra que Acción Social de las comarcas es un área con un fuerte y creciente dinamismo. Hay comarcas que realizan jornadas todos los años sobre muy diferentes temas (discapacidad, mediación, dependencia, mujer...); que subvencionan temas como la discapacidad; que han hecho del Servicio de Ayuda a Domicilio un servicio pionero complementándolo con apoyos técnicos como ayudas para adaptar baños, grúas...; comedores para personas con cierta dependencia; programas respiro destinados a los familiares cuidadores de personas dependientes; grupos de terapia; centros de tiempo libre; programas específicos para la población

inmigrante, y jornadas sobre inmigración y multiculturalidad; programas de acompañamiento social o de transporte sanitario, etc., etc.

Podrían citarse muchos programas y actuaciones, pero daremos sólo unos ejemplos concretos de esta variedad:

- Proyecto «Convivencia en la diversidad. Inmigración y multiculturalidad: nuevas oportunidades»
- Oficina de Coordinación Laboral para Inmigrantes
- Programa Acompañamiento social
- Colonias urbanas para infancia durante julio y agosto
- Programa para temporeros
- Servicio de Ayuda a Domicilio con apoyos técnicos
- Programa de terapia
- Centro de Tiempo Libre
- Programa Respiro.
- Plan Comarcal de Atención al Inmigrante
- Transporte sanitario
- Comedor municipal personas con cierta dependencia.
- Servicio de comidas para ancianos, en convenio con la Asociación de hoteleros.

Si el objetivo confesado es cubrir las necesidades sociales, éste es el camino emprendido por las comarcas, como indica la riqueza de iniciativas llevadas a cabo en esta área a lo largo y ancho del territorio.

## BIBLIOGRAFIA

---

- Báguena, José Antonio (2003). «Las directrices de ordenación del territorio y la comarcalización», en Infante Díaz, Jorge (Ed.), *Las comarcas de Aragón: territorio y futuro*. Zaragoza, DGA-Presidencia y Relaciones Institucionales, pp. 103-114.
- Barberán Ortí, Ramón (2003). «La comarcalización de Aragón. Una perspectiva económica», en *Economía Aragonesa*, núm. 21, pp. 50-86.
- Barberán Ortí, Ramón (2003). «Proceso de comarcalización, gasto público y eficiencia», en Infante Díaz, Jorge (Ed.), *Las comarcas de Aragón: territorio y futuro*. Zaragoza, DGA-Presidencia y Relaciones Institucionales, pp. 185-231.
- Batet, M.; Pastor, J.; Carreras, J.M.; Mora, A. (2003). *Propuesta de indicadores básicos de gestión de servicios públicos locales*. Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals.
- Bielza de Ory, Vicente (2003). «La delimitación comarcal de Aragón», en Infante Díaz, Jorge (Ed.), *Las comarcas de Aragón: territorio y futuro*. Zaragoza, DGA-Presidencia y Relaciones Institucionales, pp. 115-136
- Biescas Ferrer, José Antonio (2003). «La economía aragonesa en el territorio», en Infante Díaz, Jorge (Ed.), *Las comarcas de Aragón: territorio y futuro*. Zaragoza, DGA-Presidencia y Relaciones Institucionales, pp. 57-80.
- Boisier, Sergio (2005). «Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?», en *Revista de la CEPAL*, núm. 86, pág. 47-62.
- Boné Pueyo, Alfredo y Silva Gayoso, Rogelio (2003). *El proceso de comarcalización de Aragón. Análisis político y administrativo*. Zaragoza, DGA-Presidencia y Relaciones Institucionales.
- Boné Pueyo, Alfredo (2003). *Comarcas de Aragón: La historia de un reto*. Zaragoza, Mira Editores.
- Callizo Soneiro, Javier (2005). «Las comarcas, solución aragonesa al minifundismo municipal», en *Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, XIII, junio 2005, pp.47-57.

- Embid Irujo, Antonio (2002). «La comarcalización: un cambio trascendental en la organización territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 20, p. 83-116.
- Escolano, Severino (2003). «Sobre algunas bases territoriales de la comarcalización aragonesa», en Infante Díaz, Jorge (Ed.), *Las comarcas de Aragón: territorio y futuro*. Zaragoza, DGA-Presidencia y Relaciones Institucionales, pp. 169-183.
- Frutos, Luisa María (2003). «Aproximación geográfica al territorio aragonés», en Infante Díaz, Jorge (Ed.), *Las comarcas de Aragón: territorio y futuro*. Zaragoza, DGA-Presidencia y Relaciones Institucionales, pp. 19-55.
- García Castrillo, Pedro; Lanaspá Santolaria, Luis; Pueyo Baldellou, Fernando y Sanz Gracia, Fernando (2005). *Estructura productiva, infraestructuras y dotación de servicios en las comarcas aragonesas*. Zaragoza, CESA.
- Mairal Buil, Gaspar (2003). «La comarca como paisaje cultural», en Infante Díaz, Jorge (Ed.), *Las comarcas de Aragón: territorio y futuro*. Zaragoza, DGA-Presidencia y Relaciones Institucionales, pp. 157-167.
- Minguijón Pablo, Jaime y Pac Salas, David (2006). *Calidad de vida en el medio rural aragonés*. Zaragoza, Cáritas Autonómica de Aragón.
- Precedo Ledo, Andrés (2004). «El modelo de desarrollo comarcal», en *Boletín de la A.G.E.*, núm. 38, pp. 29-45.
- Romero González, Juan (2005). «El gobierno del territorio en España. Balance de iniciativas de coordinación y cooperación territorial», en *Boletín de la A.G.E.*, núm. 39, pp. 59-86.
- Salanova Alcalde, Ramón (1999). *La comarcalización de Aragón*. Zaragoza, Cortes de Aragón.
- Salanova Alcalde, Ramón (2002). «La comarca en Aragón: una nueva organización territorial», en *Economía Aragonesa*, núm. 18, pp. 103-121.
- Ubieto Arteta, Agustín (2001). *El largo camino hacia las comarcas en Aragón (aproximación didáctica)*. Zaragoza, Diputación General de Aragón, Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.
- Ubieto Arteta, Agustín (2003). «La organización territorial de Aragón: perspectiva histórica», en Infante Díaz, Jorge (Ed.), *Las comarcas de Aragón: territorio y futuro*. Zaragoza, DGA-Presidencia y Relaciones Institucionales, pp. 81-101.