



Plan Estratégico de Servicios Sociales de La Rioja 2023-2026

Consejería de Servicios Sociales
y Gobernanza Pública



Contenidos

I.	Presentación.....	3
II.	Introducción.....	5
III.	Análisis y diagnóstico de los Servicios Sociales en La Rioja.....	7
	A. Evolución y contexto de los Servicios Sociales.....	7
	B. Cambios sociales y Servicios Sociales en La Rioja.....	9
	C. Puntos críticos.....	47
IV.	Los Servicios Sociales como derecho.....	50
	A. Derechos humanos y derechos sociales en Europa.....	50
	B. Competencias estatales, autonómicas y locales en materia de Servicios Sociales.....	51
	C. Políticas sectoriales, intersectoriales y transversales.....	51
V.	Objeto y ámbitos de intervención de los Servicios Sociales.....	53
	A. Objeto de los Servicios Sociales.....	53
	B. Ámbitos de actuación de los Servicios Sociales.....	54
VI.	Enfoque estratégico, Valores, Misión y visión.....	55
	A. Enfoque estratégico.....	55
	B. Valores.....	58
	C. Misión.....	60
	D. Visión.....	60
VII.	Líneas estratégicas del Plan Estratégico de Servicios Sociales de La Rioja.....	61
VIII.	Cuadro de líneas estratégicas, objetivos y acciones.....	83
IX.	Memoria económica.....	90
X.	Mapa de recursos de Servicios Sociales.....	92
	A. Servicios Sociales de primer nivel.....	92
	B. Recursos humanos de los Servicios Sociales de primer nivel.....	93
	C. Programas de los Servicios Sociales de primer nivel.....	94
	D. Mayores, discapacidad y dependencia.....	97
	E. Infancia, juventud y mujer.....	106
XI.	Seguimiento, evaluación y gobernanza del plan.....	110
XII.	Contribuciones científicas y bibliografía.....	113

I. Presentación

Nos corresponde exponer el Plan Estratégico de Servicios Sociales de La Rioja 2023-2026 y parece oportuno, a propósito de esta presentación, efectuar algunas reflexiones sobre el significado del mismo y los objetivos que persigue.

Una primera idea estaría unida a la razón de su elaboración. La respuesta más directa se asociaría al cumplimiento de un mandato legal, la Ley de Servicios Sociales de La Rioja del año 2009, que establece en su articulado la obligación de ordenación de los recursos y medios en este ámbito a través de un Plan Estratégico del Sistema de Servicios Sociales. Desconocemos la causa del retraso en el cumplimiento de este precepto, que resulta poco positivo. No es inhabitual que el esfuerzo en la confección de una Ley vaya acompañado de una evidente postergación del desarrollo ulterior de la misma o de la falta de estudio de su evaluación futura, tal y como ha venido sucediendo en anteriores legislaturas.

Una segunda reflexión, seguramente más importante, se dirigiría al tiempo: al presente y al futuro. Se atribuye a Bismarck la sentencia que asevera que el político piensa en la próxima elección y el estadista en la próxima generación. Este aforismo, probablemente grandilocuente en esta presentación y desprovisto, en este caso, de cualquier referencia individual, es preciso respecto de la tarea de la planificación. Algunos valores de la sociedad que se trasladan, también a la actividad pública, convergen en respuestas basadas en el principio de inmediatez. Solo nos preocupa el presente y apenas advertimos que las respuestas a nuestra realidad y a los cambios que se están produciendo exigen una visión a largo plazo, ajena a los ciclos políticos o a, si existe este término, al “cortoplacismo”. Lo inminente ha sustituido a lo importante, lo que nos conduce a una tarea ingente de resolución de conflictos que carecen de la necesaria previsión y de la adopción de respuestas que den solución a problemas que se pueden anticipar.

La alternativa pasaría por lo que Daniel Innerarity denomina, acertadamente, la “gobernanza anticipatoria”, que se concretaría en la capacidad de los políticos electos, y del sistema político en general, de mirar hacia delante, imaginar, pensar estratégicamente y transformar.

Éste es el sentido del Plan Estratégico de Servicios Sociales de La Rioja.

En un sistema que, por su reciente incorporación a nuestro país, apenas cuatro décadas, corre el riesgo – evidente y notorio– de introducir equivocaciones en sus propuestas, pero que también es expresión de un esfuerzo por superar una visión limitada en el tiempo y orientar un camino que está por recorrer. El carácter dinámico y flexible del Plan permitirá su adaptación en el futuro, así como la de las prioridades de los poderes públicos, que habrán de impulsar sus líneas básicas.

La visión de futuro debe ganar peso en lo público.

Solo me restaría agradecer el trabajo de todas aquellas personas que han contribuido a hacer realidad el texto que se presenta. A la plantilla de los servicios sociales, especialmente –si se me permite– al personal técnico de la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública del Gobierno de La Rioja, a la Universidad de La Rioja y, en definitiva, a quienes han participado, de un modo u otro, en el proceso de elaboración de estudios e informes sobre este Plan, plasmando con ello su trabajo y su visión sobre un campo de actuación tan importante como es el de los servicios sociales, en el que necesitamos un espacio de debate.

Pablo Rubio Medrano
Consejero de Servicios Sociales y Gobernanza Pública

II. Introducción

Al inicio de la actual legislatura (X), y en el marco del artículo 32 de la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja, referido a la planificación estratégica, se adoptó la decisión de elaborar un plan estratégico para los Servicios Sociales de La Rioja. Los primeros pasos para su elaboración avanzaron en paralelo y consistieron, por un lado, en la identificación de las diferentes dimensiones, los actores involucrados en los Servicios Sociales y de las fuentes de información disponibles, con especial referencia al Sistema Público; por otro, con una revisión de los marcos teóricos actuales en torno a esta área del bienestar, sus interacciones con los otros pilares y las propuestas de desarrollo que se realizan o derivan de ellos; y, finalmente, con la realización de un estudio documental sobre la metodología de elaboración y contenidos de los planes estratégicos de las diferentes Comunidades Autónomas del Estado.

En el desarrollo de este proceso, la irrupción de la pandemia y su fuerte impacto en los Servicios Sociales, obligo a reorientar los recursos disponibles a las nuevas prioridades. Elementos como la atención primaria, los ingresos mínimos o los cuidados de larga duración se vieron especialmente tensionados poniendo de manifiesto tanto sus potencialidades como sus limitaciones. La necesidad de ajustes y reformas debían tener en cuenta necesariamente las urgencias, pero no podían ignorar una visión estratégica que permitiera apoyarse en las potencialidades y eludir los puntos más frágiles. Se implementó entonces una línea de trabajo que, a modo de “lanchas rápidas”, contribuyeran a fundamentar las decisiones a tomar, al tiempo que permitían construir una mirada estratégica en tres puntos que, con la información ya disponible, se sabían claves en cualquier propuesta de desarrollo de los Servicios Sociales.

Se recabó, para ello, la colaboración de profesionales de reconocido prestigio en cada uno de los campos que pudieran dar apoyo coyuntural desde un marco claramente estratégico. Y para fortalecer esta cuadratura del círculo, se completaron las colaboraciones con una asesoría estratégica capaz de integrar las miradas propuestas desde cada uno de los ámbitos y un trabajo de investigación que permitiera tener en cuenta las opiniones y conocimientos de los profesionales del sector en torno a las dificultades y limitaciones que presenta el trabajo cotidiano en cada uno de los ámbitos señalados y, por tanto, la posible implementación de los cambios que pudieran proponerse.

Estos trabajos posibilitaron que, aún en el marco de una organización y unos profesionales extraordinariamente tensionados por la pandemia, se fuera construyendo una propuesta estratégica sólida y acorde con los consensos académicos y profesionales más relevantes. Esos avances permitieron que, una vez superados los peores momentos, se reiniciase, con la colaboración multidisciplinar de la Universidad Pública de La Rioja, el proceso de elaboración del Plan Estratégico. Para ello, se llevaron a cabo una serie de investigaciones relacionadas tanto con el contexto externo como interno de los Servicios Sociales, que permitieran identificar la magnitud de los cambios requeridos para la implementación de un nuevo modelo de Servicios Sociales, más capaz de responder con solidez y continuidad a los cambios y nuevas necesidades sociales, corrigiendo aquellas deficiencias o limitaciones que se habían ido poniendo de manifiesto a lo largo de los últimos años y que, en algunos casos, la pandemia se encargó de confirmar con especial encono.

De esas investigaciones, orientadas por los trabajos anteriores, surgió, en primer lugar, la propuesta de un modelo y después un conjunto de líneas de trabajo y actuaciones a realizar para implementarlo que constituirían, finalmente, la base este del Plan Estratégico de Servicios Sociales de La Rioja 2023 – 2026.

El presente documento expone, en primer lugar, un amplio conjunto de datos sobre el contexto externo y la situación interna de los Servicios Sociales de La Rioja que, no agotando la información aportada por las

investigaciones realizadas, se orientan principalmente a fundamentar un diagnóstico que se resumen en un conjunto de puntos críticos del actual sistema de Servicios Sociales para hacer frente a los retos de futuro.

A partir de aquí el Plan trata de enmarcar los Servicios Sociales como un sistema con el que se trata de dar respuesta a derechos fundamentales de las personas. Se parte para ello de evidenciar su incardinación en los derechos humanos, así como en el marco del Pilar Europeo de Derechos Sociales para, a continuación, situarlos en el complejo campo de las competencias autonómicas y su interacción con las estatales y locales. Se concluye este apartado con una necesaria reflexión en torno al carácter de los Servicios Sociales como una política sectorial que conforma el Estado de Bienestar español, distinguiéndola de las políticas intersectoriales y transversales con las que frecuentemente se le ha identificado.

La respuesta estratégica a los puntos críticos identificados implica una redefinición del objeto mismo de los Servicios Sociales, así como una clarificación/delimitación de los ámbitos de intervención que reduzca la tradicional ambigüedad de propósitos que ha caracterizado al sector y, con ello, una mejor comunicación y reconocimiento por parte de la ciudadanía, una relación más clara con los otros pilares del Estado del Bienestar y un mayor realismo en sus objetivos.

La Magnitud y profundidad del giro requería, también, de precisar, en lo posible, el enfoque estratégico, el marco de valores en que ha de entenderse y, finalmente, ofrecer a través de la misión y visión, una referencia sintética de lo que son y se pretende que sean los servicios sociales del futuro en La Rioja.

Este marco general se despliega a través de siete líneas estratégicas, treinta y dos objetivos y 101 acciones, que se orientan a la necesaria reorganización del sistema para hacer posible una respuesta a las necesidades relacionales desde la proximidad, la orientación comunitaria y el carácter prioritariamente preventivo. Gráficamente, podríamos hablar de una apuesta por el ensanchamiento de las actuaciones de los servicios sociales de atención primaria orientado a hacer posible que, siempre que sea posible, las intervenciones se realicen en el entorno comunitario de las personas, que es el espacio privilegiado en el que se desarrollan las relaciones o interacciones sociales primarias, que se definen como el objeto de esta política sectorial.

Para ello el plan propone actuar en dos grandes ámbitos interrelacionados. En primer lugar, sobre la organización y gobernanza internas a las que se dirigen las tres primeras líneas. Y, en segundo lugar, a los recursos, el fortalecimiento de la atención primaria y el desarrollo profesional y técnico a los que se dirigen las tres líneas siguientes. Una séptima línea cierra el plan buscando garantizar que toda la implementación se realice poniendo a las personas en el centro.

Como documentos complementarios, tal y como establece la vigente Ley, se ha elaborado una memoria económica que prevé las inversiones necesarias en los próximos años para incorporar los cambios que se pretenden, un mapa de recursos que sitúa en el territorio las plazas e infraestructuras necesarias, y un informe sobre impacto de género que pone de manifiesto el papel clave que las mujeres juegan actualmente en el sistema (en tanto que profesionales y también como usuarias), y la necesidad de avanzar hacia una mayor equidad de género.

III. Análisis y diagnóstico de los Servicios Sociales en La Rioja.

A. Evolución y contexto de los Servicios Sociales

Los Sistemas Públicos de Servicios Sociales atraviesan por un momento clave como consecuencia de la confluencia de múltiples líneas de cambio: Los cambios demográficos y sociales, los que se producen en la legitimidad del sistema político, en la articulación de los pilares del Estado del Bienestar y los que tienen que ver con el desarrollo y evolución del propio sector.

Las investigaciones llevadas a cabo por la Universidad de La Rioja (UR), sobre el conocimiento imágenes y percepciones sobre los Servicios Sociales, tanto entre ciudadanía como entre profesionales del sector (Convenio UR, Stefanu, García Milon, & Medrano Sáez, 2022) (OTRI UR & Juaneda, 2021), ponen de manifiesto la existencia de un deficiente conocimiento sobre estos por parte de la población general y, especialmente, sobre sus funciones, acerca de las que, además, existe un fuerte desequilibrio que concentra la atención en aquellas relacionadas con la dependencia y específicamente en la atención a personas mayores.

Históricamente, el Estado de Bienestar se fundamentó en un “contrato social” en el marco de la sociedad industrial de la postguerra mundial, que garantizaría, a través del mercado de trabajo y de la seguridad social contributiva, cierta satisfacción de necesidades de la clase trabajadora. El contrato implicaba, necesariamente, un modelo de familia heteropatriarcal y extensa que, imbricada en comunidades homogéneas como red relacional primaria, se encargaba de proveer los cuidados y apoyos necesarios. Quienes carecían de ese marco para la satisfacción de sus necesidades, quedaban a cargo de la beneficencia.

Los Servicios Sociales, como herederos de la beneficencia o la asistencia social, asumieron ese encargo “residualista” que, además, tendió a identificarse con grupos poblacionales que, ya fueran definidos por criterios de edad (mayores, infancia) origen y/o cultura (población inmigrante, población gitana) condiciones físicas y/o cognitivas (población con discapacidad), capacidad económica (población en situación de pobreza) etcétera, requerían de un apoyo que quedaba fuera del “contrato” que protegía a la “mayoría” de la población. Esta práctica definía al sector como la última red de protección de un Estado de Bienestar cuyos principales pilares podían despreocuparse de aquellas personas cuyas necesidades, previamente identificadas, de facto, como “excepcionales”, no llegaban a cubrir (Aguilar, 2021).

Los cambios demográficos y sociales, sin embargo, ponen al límite la capacidad de los Servicios Sociales para responder a una demanda, por lo demás, fuertemente condicionada por la capacidad y/o voluntad de los demás pilares del bienestar de proporcionar respuesta de carácter universal y sin exclusiones y, por tanto, muy ligado a la delimitación de sus perímetros y alcances.

El incremento de la esperanza de vida de la población, constituye, quizás, el cambio más visible por sus intensas repercusiones en los servicios sociales, pero no deben ocultar otros no menos importantes (OCS, 2022) como el desigual reparto de ese fenómeno en el territorio, el descenso de las tasas de natalidad o el retraso de la edad en la que se tiene el primer hijo, el incremento de la población de origen extranjero, o las tasas de dependencia demográfica¹. Todos ellos hablan, no solo de intensificación de algunas demandas, como los cuidados de larga duración, sino también de cambios en las posibilidades de financiación, de tensiones intergeneracionales o de distribución de los servicios en el territorio que obligan a repensar el

¹ Menores de 16 y mayores de 64 entre la población entre esas franjas de edad

sistema. También obligan a ello los cambios sociales, culturales, políticos, económicos o ecológicos y sus interacciones. Sería demasiado prolijo tratar aquí de hacer una descripción de todos ellos, por lo que nos vamos a limitar a enumerar aquellos que más impacto pueden tener sobre el Sistema Público de Servicios Sociales tal, como los recoge Fantova en su informe para el Gobierno de La Rioja (Fantova, 2021):

- *Los avances en materia de conocimiento científico y desarrollo tecnológico, que configuran un tipo de sociedad en el que los activos intangibles ganan valor frente a los activos tangibles y el en el que se aceleran los procesos de destrucción creativa (innovación) de productos, servicios (Fantova, 2015) y, consiguientemente, de estructuras laborales y económicas, en un marco de globalización, mercantilización y financiarización de la economía que amenaza la sostenibilidad ecológica del planeta (Prats et alii, 2016)².*
- *Una individualización y diversificación de las trayectorias vitales de las personas, con aumento de la movilidad internacional y debilitamiento y precarización, entre otros, de los anclajes y vínculos laborales de muchas personas en un contexto de incremento (a escala global) de las oportunidades y de las amenazas para la calidad en el empleo y la seguridad y suficiencia en los ingresos de las personas (Ayala y Ruíz Huerta, 2015).*
- *La prolongación de la esperanza de vida, que permite muchas más trayectorias vitales mucho más prolongadas y que configura una sociedad con mayor diversidad generacional, a la vez que se incrementa la diversidad funcional, ya que no sólo aumentan los años de vida libres de discapacidad, sino que también aumentan los años de vida con discapacidad, lo que constituye un factor de la “crisis de los cuidados” (Pérez Orozco, 2014: 214).*
- *La progresiva (aunque lenta, insuficiente y contradictoria) superación de la división sexual del trabajo, de modo que en nuestro entorno ya no se esperaría socialmente que las mujeres renuncien a un empleo remunerado para permanecer en el entorno domiciliario y comunitario brindando cuidados y apoyos gratuitos y, como fenómeno vinculado a éste, la transformación y diversificación de las estructuras y dinámicas familiares (Vidal, 2011).*
- *La expansión de las expectativas frente al Estado de bienestar, formuladas cada vez más como derechos sociales, que colocan al Estado como gestor estratégico de necesidades sociales complejas y someten a nuevas formas de presión al personal de atención directa (Lipsky, 2010) y a quienes toman las decisiones políticas (Ignatieff, 2014).*
- *La diversificación cultural y moral de la población y, consiguientemente, la fragmentación (por sexo, por edad, por origen o por otros factores) de los sujetos sociales tradicionalmente segmentados por renta o por posición en el sistema productivo, sujetos sociales que son luego sujetos económicos, fiscales, electorales o políticos, entre los que arrecian fenómenos de “desamparo, populismo y xenofobia” (Zubero, 2015).*

El autor citado explica que este conjunto de cambios está transformando de manera importante nuestra trama relacional primaria, provocando una crisis de los cuidados y los vínculos interpersonales y que podrían conducir, en no muchos años, a situaciones, más localizadas o más generalizadas, de colapso relacional, es decir, de grave dificultad para que dichas redes convivenciales primarias puedan cumplir, mínimamente, las

² Las citas bibliográficas corresponden al documento de referencia

funciones que se esperan de ellas. Como consecuencia, se pone en cuestión el papel del conjunto de sectores y actores (estado, mercado, tercer sector y comunidad) y sus interacciones que integran el sistema del bienestar y, en buena medida, nos obliga a repensar la propia naturaleza y fundamento de nuestras necesidades, los satisfactores que utilizamos y su articulación y sinergias.

Esta crisis nos obliga a volver a poner sobre la mesa, como punto de partida, la fragilidad que nos caracteriza como especie y nuestra naturaleza de seres sociales como condición para afrontar esa fragilidad. Las relaciones sociales emergen como el instrumento para construir y desarrollar mediante la cooperación, esas interdependencias desde las que abordamos nuestras necesidades de forma cada vez más compleja.

Las relaciones primarias entre las personas desvelan entonces el papel central que tienen tanto en la construcción de la identidad como en la satisfacción de necesidades básicas para la supervivencia y la reproducción social y biológica.

La situación de emergencia general vivida durante la pandemia ha representado un salto cualitativo en la conciencia colectiva de que ese bien, que llamamos interacción, es tan valioso como otros grandes bienes protegidos y promovidos por grandes políticas públicas universales, como las que tienen que ver con la salud, la subsistencia, el empleo, la seguridad, el alojamiento, la educación u otros similares.

B. Cambios sociales y Servicios Sociales en La Rioja.

De la investigación de Esther Raya Díez y colaboradores sobre una “Propuesta de un modelo de sistema público de servicios sociales”, elaborada en el contexto del Convenio de colaboración entre el Gobierno de La Rioja y la Universidad de La Rioja para la adecuación del sector de servicios sociales a los cambios económicos y sociales actuales (Convenio UR & Raya, 2022), se extraen los siguientes contenidos que sirven para enmarcar el contexto de sociedad y de cambio social en el que están inmersos los servicios sociales de La Rioja.

“Los principales cambios sociales se relacionan con el envejecimiento de la población; la crisis del modelo tradicional de cuidados; la individualización de los procesos y trayectorias vitales; la diversificación de los hogares y los cambios en los modelos familiares (Zalakain, 2021). Estos cambios están generando nuevas formas de relación social, interpersonal y familiar que presenta nuevas demandas al sistema de servicios sociales.

Además de los cambios anteriormente señalados, es preciso hacer constar la dualidad rural – urbano y las consecuencias de la España Vacía, presente también en La Rioja, que presenta nuevos retos a las políticas públicas y, de forma particular, a las relativas al bienestar y las políticas sociales.”

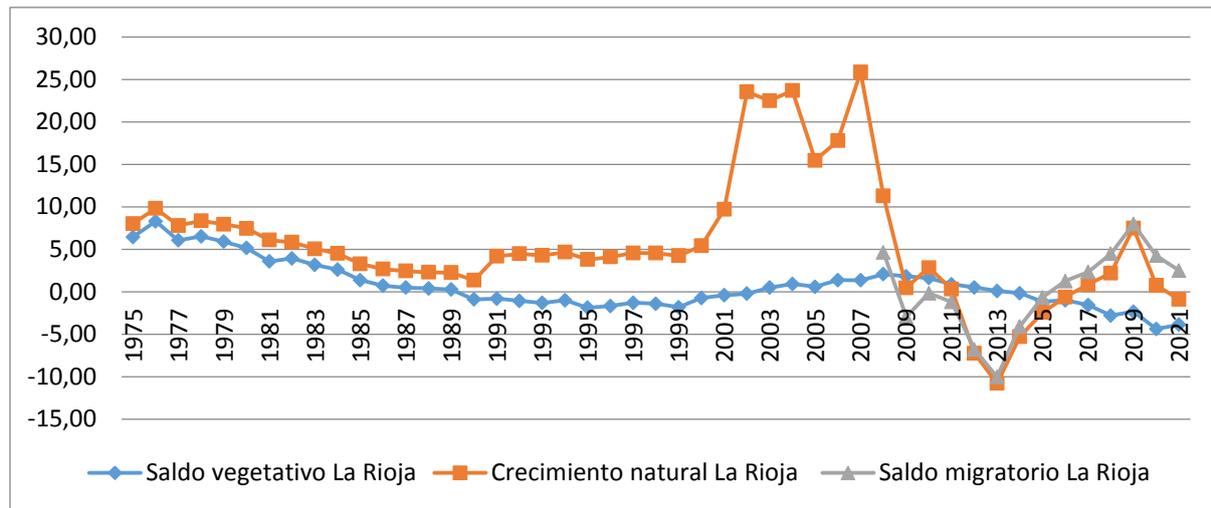
El envejecimiento demográfico de la población riojana.

“La característica demográfica más destacable en relación con el envejecimiento de la población nos acerca a una sociedad en la que se ha producido un decrecimiento de la población riojana, produciéndose un envejecimiento de la misma y una pérdida de la población en las edades más jóvenes”. La disminución entre los años 2012 y 2021, según los datos del padrón municipal, es de 3.199 personas, la población pasa de 322.995 a 319.796 habitantes, con una tasa de crecimiento relativo de un -0,99%.

Los aspectos relativos al crecimiento vegetativo de la población incluyen explicaciones vinculadas al saldo vegetativo y al saldo migratorio.

En el siguiente gráfico se aprecia el crecimiento natural de la población. A partir del año 2010, el saldo vegetativo de la población en La Rioja ha sido negativo en todos sus años. Sólo ha mostrado algunos signos de recuperación entre los años 2016 y 2019, si bien con posterioridad, se experimenta una nueva caída.

Gráfico 1. Tasa de crecimiento natural, saldo vegetativo y saldo migratorio por mil habitantes en La Rioja.



Fuente: elaboración propia a partir de la fuente del movimiento natural de la población. Datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

“Las principales claves para entender este fenómeno las encontramos en el saldo vegetativo negativo, esto es, la diferencia entre nacimientos y defunciones. A este respecto, entre 1975 y 1990 se alcanzan cifras próximas al cero. Con posterioridad, en la década de 90 y el año 2000, el crecimiento es negativo. Y a partir del año 2000 hasta el año 2008, el crecimiento vegetativo de la población tiene signo positivo. A partir del 2008 y hasta 2016 el crecimiento es negativo, situándose en este último año en un crecimiento de -1. Posteriormente, ha aumentado el crecimiento negativo.

En segundo lugar, el saldo migratorio permite calcular el número de personas migrantes, frente al número de personas inmigrantes. Dichos cálculos sólo están disponibles a partir del año 2008. Sin embargo, su evolución a partir de esta fecha refleja un intenso declive en cada uno de los años que transcurren entre 2008 y 2015. A partir del año 2013 comienza a ralentizarse este proceso de pérdida de migrantes”. Si bien, a partir del año 2013 se intensifica el crecimiento continuado de personas migrantes.

En relación a la *distribución de la población de La Rioja por edades*, cabe destacar que la población de 65 años representa el 21,21% sobre el total de la población. Es decir, en la fecha de la consulta estaban empadronadas en la CAR un total de 67.836 personas mayores, así lo recoge la siguiente tabla:

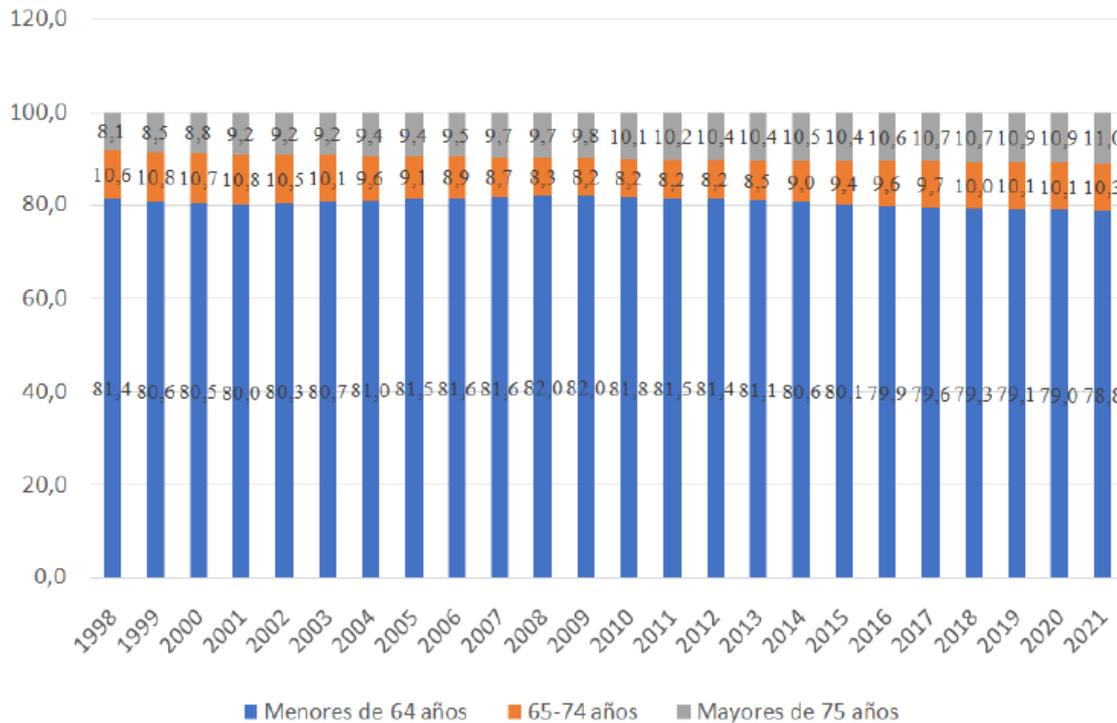
Tabla 1: Población de La Rioja y distribución por edad.

	Población	Porcentaje
2021		
Menores de 64 años	251.960	78,8%
65-74 años	2.823	10,3%
Mayores de 75 años	5.013	10,9%
Total	319.796	100,00%

Fuente: Estadística del Padrón Continuo (1/1/2021). Instituto Nacional de Estadística.

“La CAR es una comunidad autónoma con un porcentaje alto de población mayor. Se observa, al mismo tiempo, la presencia del fenómeno del sobre envejecimiento, según el cual la población de más de 75 años tiene mayor presencia en relación al total de la población, como se observa también en el siguiente gráfico.

Gráfico 2: Proporción de población menor de 65, entre 65 y 74 años y mayores de 75 años respecto de la población empadronada en La Rioja.

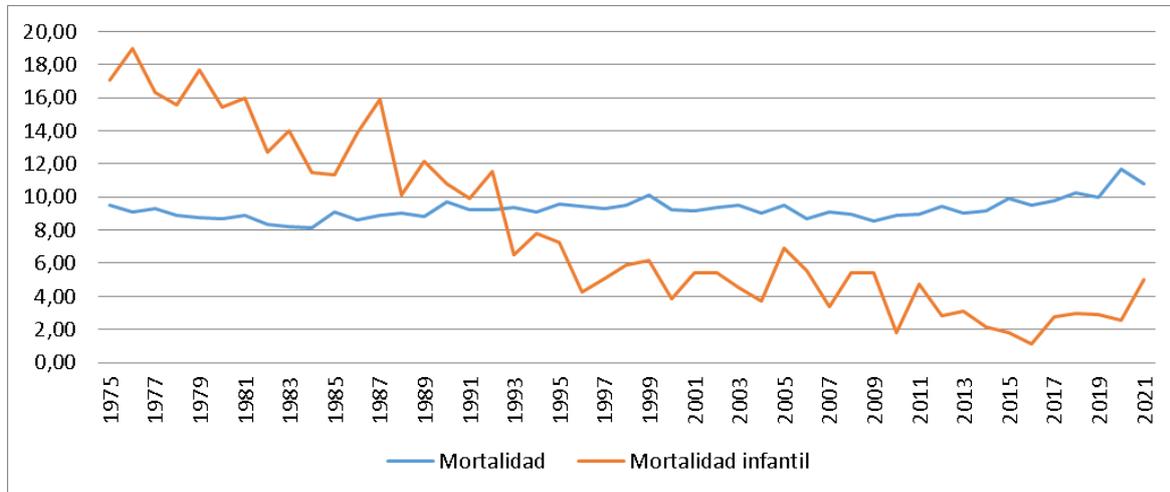


Fuente: elaboración propia a partir del padrón municipal Datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

Tal y como recoge la tabla en el año 2000 el porcentaje de personas mayores de 75 años sobre el total era de 8,8%, mientras que en el año 2021 el porcentaje es de 11%, suponiendo un incremento de más de 2 puntos. Ello apunta al peso tan importante de las personas mayores en general y, en particular, de aquellas que tienen más de 75 años”.

En el siguiente gráfico se observan los patrones de mortalidad en La Rioja.

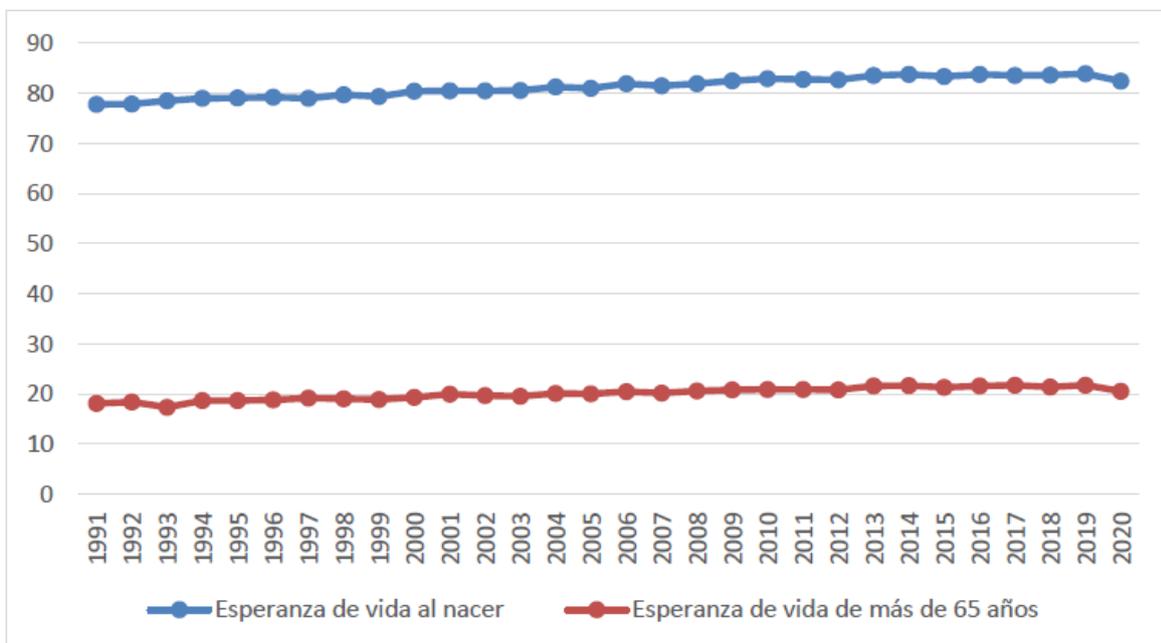
Gráfico 3: Tasa de mortalidad y mortalidad infantil (Tasa bruta por mil habitantes) en La Rioja.



Fuente: elaboración propia a partir de la fuente del movimiento natural de la población. Datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

Se aprecia la estabilidad en la tasa de mortalidad en los últimos 40 años y el descenso más relevante en la categoría de mortalidad infantil. Dicha tasa se encontraba próxima al 20 por mil en 1975, mientras que, en 2016, esta situación alcanza al 2 por mil. Si bien, es preciso destacar un incremento entre 2017 y 2021. “Además, la esperanza de vida se ha ido incrementando progresivamente, como se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico 4: Esperanza de vida al nacer y esperanza de vida en los mayores de 65 años en La Rioja.



Elaboración propia a partir de la fuente del movimiento natural de la población. Datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

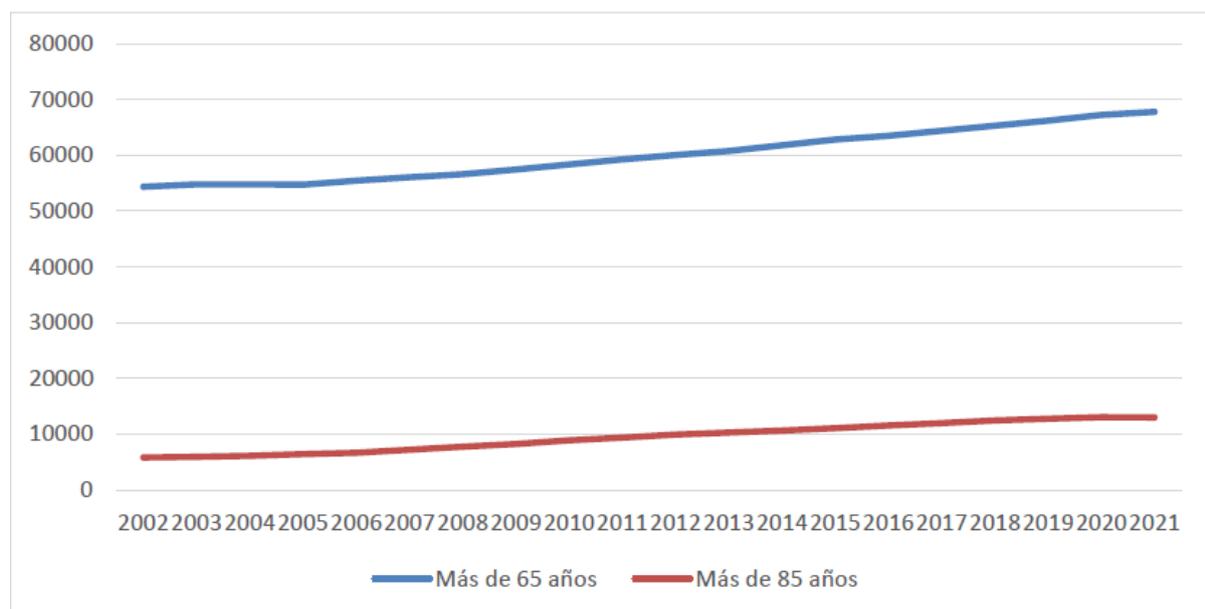
En los últimos 25 años, la esperanza de vida al nacer y la edad de los mayores de 65 años ha aumentado. En la serie histórica, la esperanza de vida al nacer ha pasado de 77.8 en 1991 a 82.44 años en 2020. Si bien, únicamente se ha experimentado un decrecimiento entre los años 2019 y 2020 debido a la pandemia de Covid 19. A su vez, entre los mayores de 65 años, el número de años ha pasado de 18.14 a 20,56, creciendo en 2,38 años.

Por tanto, se puede afirmar que la Rioja presenta las características internacionales de transición demográfica. Se ha pasado de un modelo condicionado por la baja esperanza de vida, las elevadas tasas de mortalidad en la población general y en la población infantil y las mayores tasas de natalidad, a un nuevo modelo demográfico, caracterizado por reducción de las tasas de mortalidad y de mortalidad infantil, incremento de la esperanza de vida y una disminución de las tasas de fecundidad.

El incremento de la esperanza de vida vinculada, entre otros motivos a la mejora de los diferentes sistemas de protección, en particular, del sanitario ejerce una gran presión sobre los mismos para garantizar la cobertura de una población más envejecida y con mayores necesidades de cuidados. En este sentido, es preciso destacar todas aquellas acciones de carácter preventivo en sus diferentes niveles: primaria, secundaria y terciaria que favorezcan que las personas envejezcan retrasando al máximo la situación de deterioro y dependencia. Asimismo, cabe recordar que, a partir de la franja de edad de mayores de 75 años, se concentra un mayor porcentaje de personas con discapacidad y/o en situación de dependencia. Por ello se considera fundamental apostar por la prevención y la anticipación y las alternativas que promuevan envejecer en casa como estrategias de intervención.

Los análisis efectuados señalan el crecimiento tanto de las personas de 65 años y más como de 85 años. Entre el año 2002 y 2021 en el caso de los mayores de 65 años, su población pasó de 54.360 personas a 67.791, produciéndose un crecimiento relativo del 19,8%. Entre la población de 85 años y más, se pasó de 5.209 a 11.969. Dicho crecimiento relativo ha sido del 55.38%. Las tasas de crecimiento relativo en la CAR señalan un aumento continuado desde el año 1998, lo que indica la importancia de este grupo de población en nuestra sociedad en la actualidad (Gráfico 5).

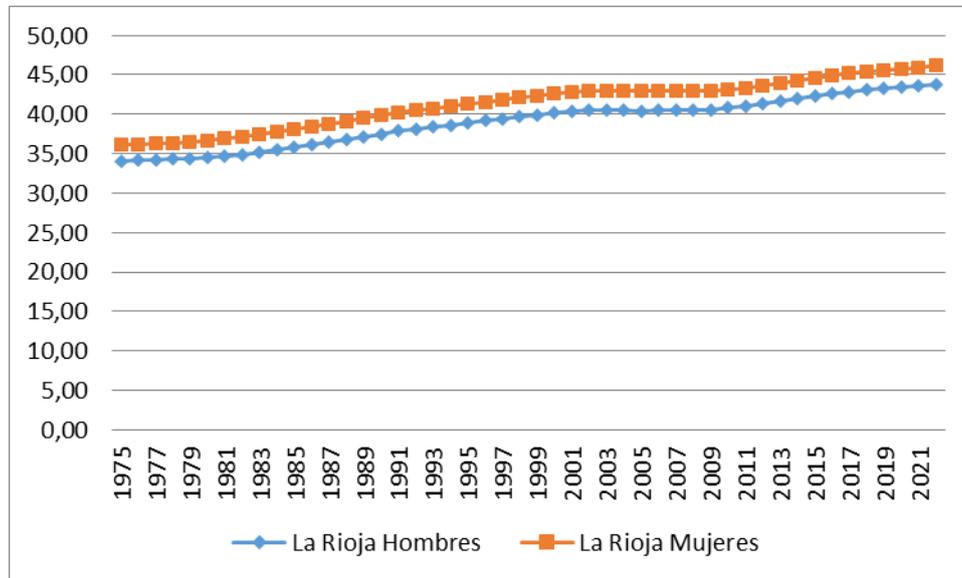
Gráfico 5: Evolución de la población de 65 años y de +85 años en La Rioja.



Fuente: elaboración propia a partir del padrón municipal Datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

Así mismo, la edad media de la población ha seguido creciendo en La Rioja. Este indicador ha experimentado un crecimiento de 9.68 años entre 1975 y 2021, siendo mayor la edad media entre las mujeres que entre los hombres (Gráfico 6).

Gráfico 6: Edad media de la población por sexo en La Rioja. 1975-2021.

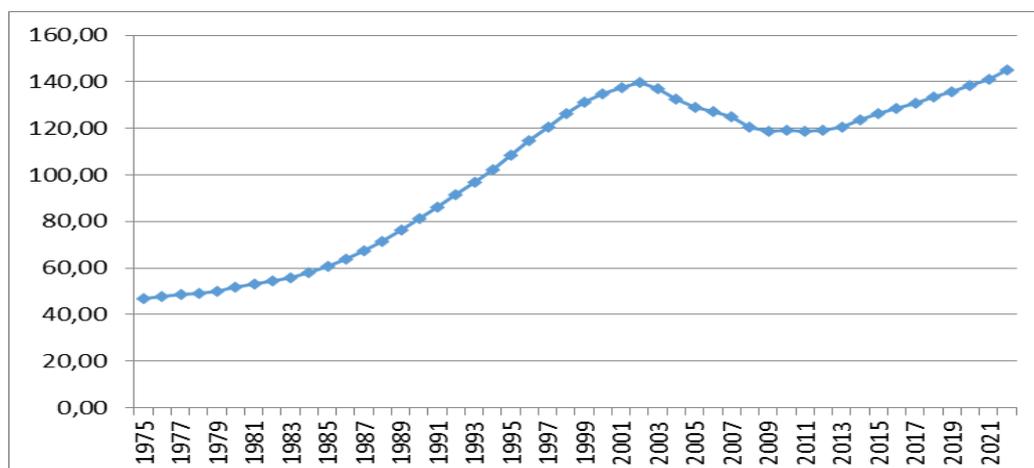


Fuente: Elaboración propia a partir de la fuente del movimiento natural de la población. Datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística (INE)

Con base en este hecho resulta importante tener en cuenta la cuestión de género ya que las mujeres tienen una esperanza de vida más alta que los hombres y ello ha de reflejarse en las diferentes políticas sociales a planificar e implementar.

El índice de envejecimiento en La Rioja, que relaciona la proporción de personas mayores de 64 años con la de los menores de 16, ha experimentado un crecimiento desde 1975 (Gráfico 7).

Gráfico 7: Índice de envejecimiento en La Rioja.

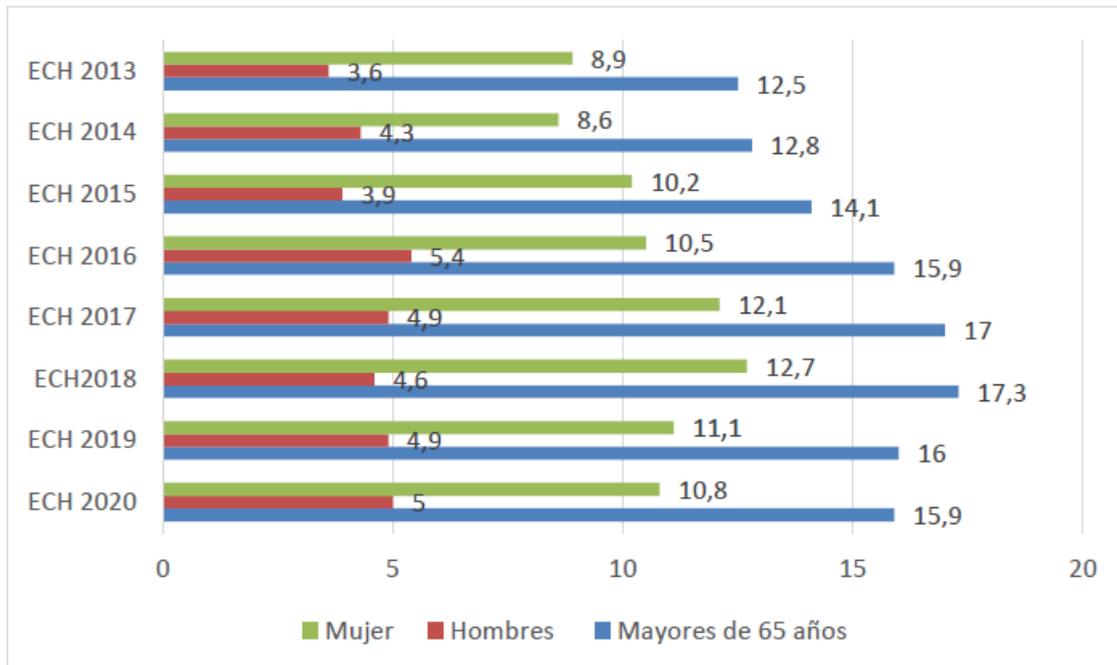


Fuente: elaboración propia a partir de la fuente del movimiento natural de la población. Datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

A partir del año 1994 se aprecia un incremento en la tasa de personas mayores de 65 años respecto a los menores de 16 años, que sufre una ligera disminución entre los años 2002 y 2011. Con posterioridad, se inicia un proceso de crecimiento en la tasa de envejecimiento alcanzando el 141.2 en el año 2021.

Finalmente, el perfil de hogares de mayores de 65 años que viven solos recoge diversidad de situaciones, ya que entre este colectivo se encuentran personas totalmente autónomas, otras en situación de vulnerabilidad y, otro grupo que se encuentra en situación de dependencia (Gráfico 8).

Gráfico 8: Número de hogares unipersonales de 65 años en La Rioja, diferenciados por sexo.



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta Continua de Hogares. INE. Población residente en viviendas principales. Datos proporcionados por el Instituto Riojano de Estadística.

En este sentido, el volumen total de hogares unipersonales mayores de 65 años ha crecido entre los años 2013 y 2017, y su número es mayor entre las mujeres que entre los hombres. A modo de ejemplo, en el año 2017, existían 12.100 hogares unipersonales formados por mujeres, frente a 4.900 hogares formados por hombres. Esta diferencia ha crecido entre 2013 y 2017: 1.300, en el caso de los hombres y 2.300 en el de las mujeres. Finalmente, en el año 2020 desciende ligeramente quedando en 15.900, si bien persisten las diferencias de género entre hombres (10.800) y mujeres (5.000)

Esta situación apunta cuestiones de gran interés. En primer lugar, refleja el incremento de la tendencia de las personas mayores por vivir en sus domicilios; en segundo lugar, la existencia del doble de hogares de mujeres mayores que viven solas frente a los conformados por hombres. En tercer lugar, este escenario de incremento de personas que viven solas implicaría una mayor demanda de servicios sociales orientados a la prevención y a la protección de las mismas tales como teleasistencia, SAD en su sentido más amplio y centros de día, principalmente. En cuarto lugar, la existencia de personas que viven solas puede implicar mayor presencia de situaciones de soledad no deseada, siendo preciso el desarrollo de todos los servicios sociales y comunitarios que promuevan el establecimiento de relaciones sociales satisfactorias.

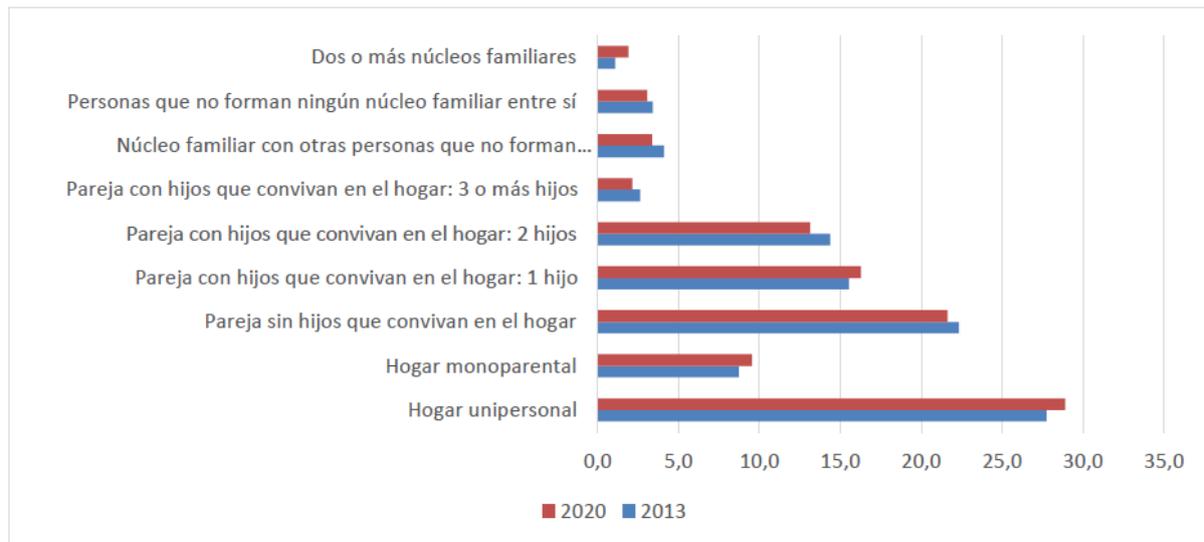
Finalmente, cabría presuponer la existencia de personas cuidadoras de las personas que viven en estos hogares y las necesidades de las mismas. Es decir, todo ello apunta a la tendencia creciente de personas que

deciden envejecer solas, y que irán decidiendo, en el marco de la Atención centrada en la persona los recursos de los que disponer”.

Convivencia familiar y modelos familiares.

“Los procesos sociodemográficos en La Rioja presentan características similares al conjunto de España y a los países del entorno. En el gráfico se muestran los cambios en los modelos familiares.

Gráfico 9: Proporción de hogares según tipo de hogar, La Rioja 2013 y 2020.



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta continua de hogares. Instituto Nacional de Estadística.

Como se puede observar en el gráfico, predominan los hogares con hijos. Los hogares unipersonales han experimentado un ligero incremento en 2020 cuando alcanzan el 28,9%, seguido de los hogares compuestos por pareja sin hijos. En los hogares con hijos, se ha incrementado el peso de los que tiene un solo hijo. Por su parte los hogares monoparentales y los hogares con dos más núcleos familiares se han incrementado respecto a 2013.

Los tipos de unión de pareja también han variado en los últimos años. La tasa bruta de nupcialidad ha pasado del 5,24% en 2000 al 1,99% en 2020, según datos de los Indicadores de Nupcialidad del INE. Al mismo tiempo que se ha incrementado la edad media al matrimonio, pasando de 25 años en 1980, a 30 en 2000 y 37,54 en 2020.

Estos cambios tienen su reflejo en la disminución de las tasas de fecundidad, que se viene observando desde 2008, pasando del 45,78% al 34,55%. Además, se constata también el retraso en tener el primer hijo, que se sitúa por encima de los 30 años de la madre.

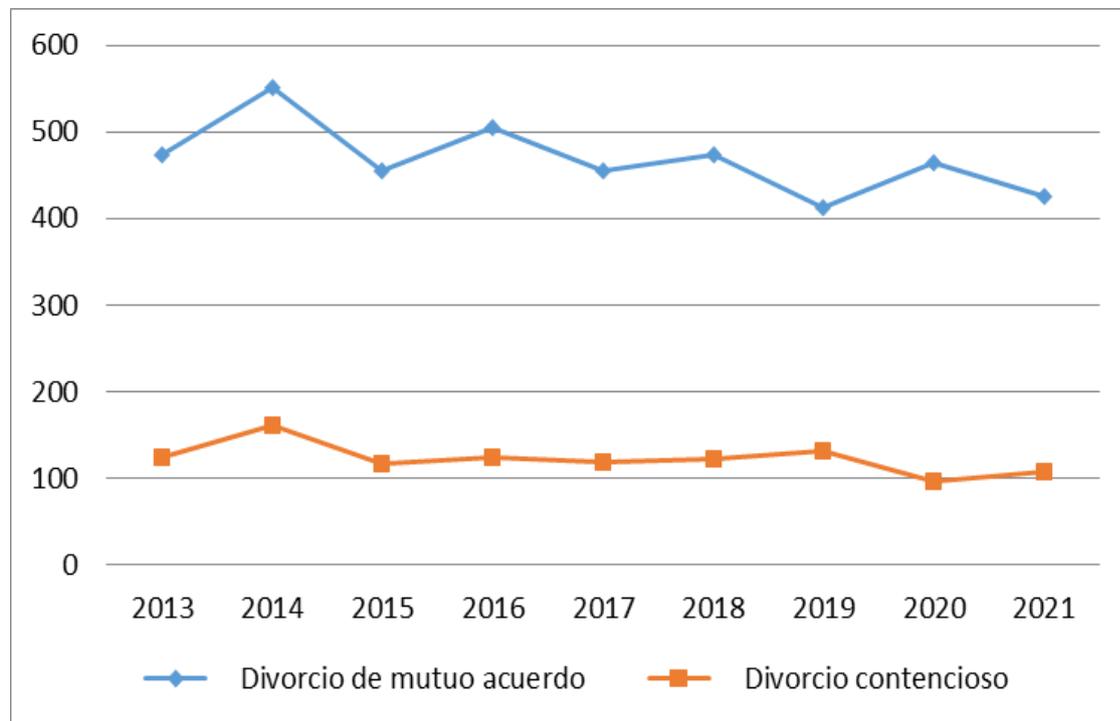
Los aspectos económicos, laborales, así como las oportunidades de emancipación son citados en la bibliografía especializada como causas del descenso de la fertilidad y el retraso en la maternidad. También se alude a la psicologización de las familias (Garzón, 2014) o subjetivación individualista (Martínez de Aguirre, 1996: 29-51; Navarro Valls, 1994: 59 y ss.) de la familia, entendiendo que hoy día la familia es una opción de libre elección a la que cada uno llega con sus planes individuales, con sus propios intereses y

experiencias, y cuya estabilidad está sometida a una gran diversidad de riesgos, limitaciones y presiones (Ruiz y Martín, 2012: 7)³.

En todo caso, los modelos familiares implican también nuevas dinámicas de relación familiar y de fragilidad de los vínculos familiares, que pueden derivar en conflictos de convivencia en diferentes momentos del ciclo vital cuando no llevan a situaciones de maltrato o violencia entre los diferentes miembros, tales como violencia de género, violencia filioparental o malos tratos a personas del hogar, menores, personas, mayores, personas con discapacidad o personas con dependencia.

Además de las situaciones conflictivas dentro del hogar, hay que destacar las que llevan a la ruptura de la unidad de convivencia. En el siguiente gráfico se muestra la evolución de los divorcios en La Rioja.

Gráfico 10: Evolución del porcentaje de divorcios según tipo de divorcio, La Rioja.



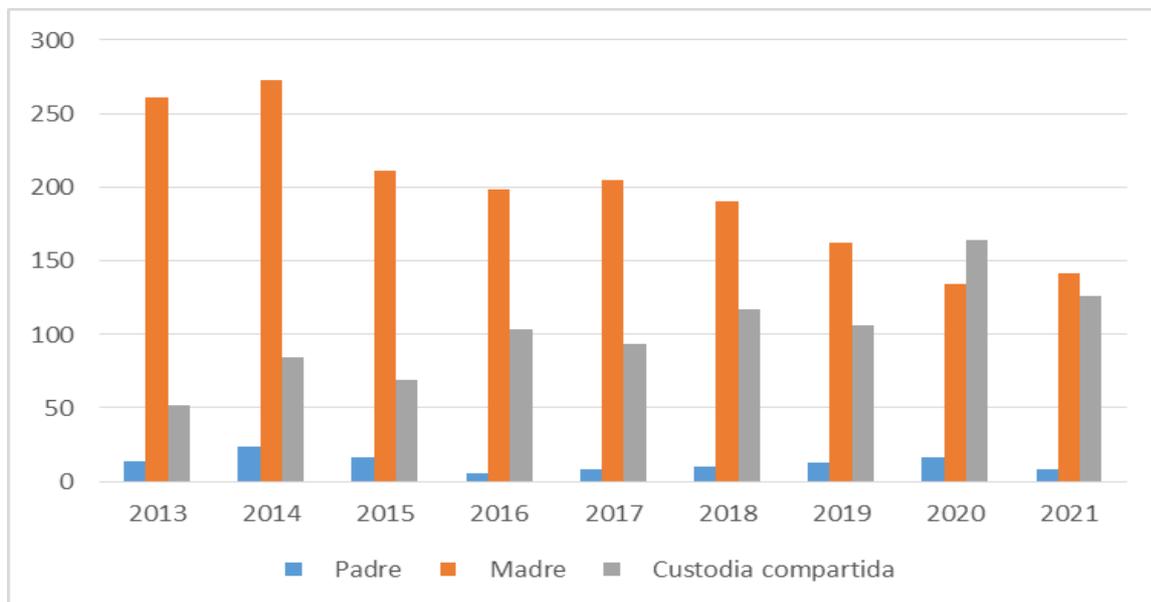
Fuente: Elaboración propia a partir de la Estadística de Nulidades, separaciones y divorcios. Instituto Nacional de Estadística.

Como se observa en la gráfica, predominan los divorcios de mutuo acuerdo, si bien los contenciosos superan el 20%, alcanzado en 2019 el 24%. En 2021 se observa un ligero descenso, que podría estar explicado por el impacto del Covid-19 y la paralización de los procedimientos judiciales.

Unido a lo anterior, hay que destacar el impacto de estos procesos en la vida de las personas, y de forma particular en los menores. En el siguiente gráfico se presenta la evolución de las custodias en los casos de divorcio.

³ Las citas aparecen en el informe (Convenio UR, Raya, Cuesta Ruiz Clavijo, & Carbonero Muñoz, 2022)

Gráfico 11: Tasas de divorcio según cónyuge que debe de ejercer la custodia.



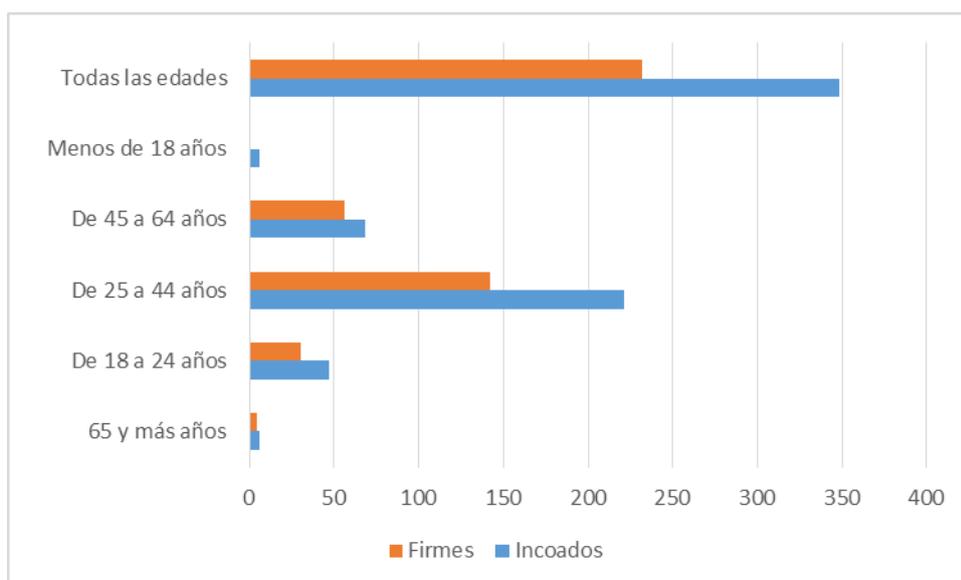
Fuente: elaboración propia a partir de la Estadísticas de divorcios, separaciones y nulidades, proporcionadas por el Instituto Nacional de Estadística.

Como se puede observar la tendencia muestra el incremento de la custodia compartida, que en 2021 supone el 46%, aunque en más de la mitad de los casos, el 51%, la custodia corresponde a la madre.

“Sería necesario realizar estudios en profundidad sobre el impacto de estas situaciones en el desarrollo de los menores, parece que pueden presentar nuevos retos al sistema de protección en cuanto al establecimiento de límites, atención y cuidado.

Otro indicador respecto a las dinámicas de convivencia se puede obtener a partir de la violencia de género, como se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico 12: Víctimas según orden de protección en casos incoados o de sentencia firme en 2021.



Fuente: Elaboración propia a partir de la Estadística de violencia doméstica y violencia de género.

En la gráfica se reflejan las estadísticas de las víctimas con orden de protección. Sin embargo, se debe considerar que estos datos son solo una pequeña parte visible de la violencia de género, que afecta no solo a la mujer, sino a todas las personas de su entorno, incluidos los menores.”

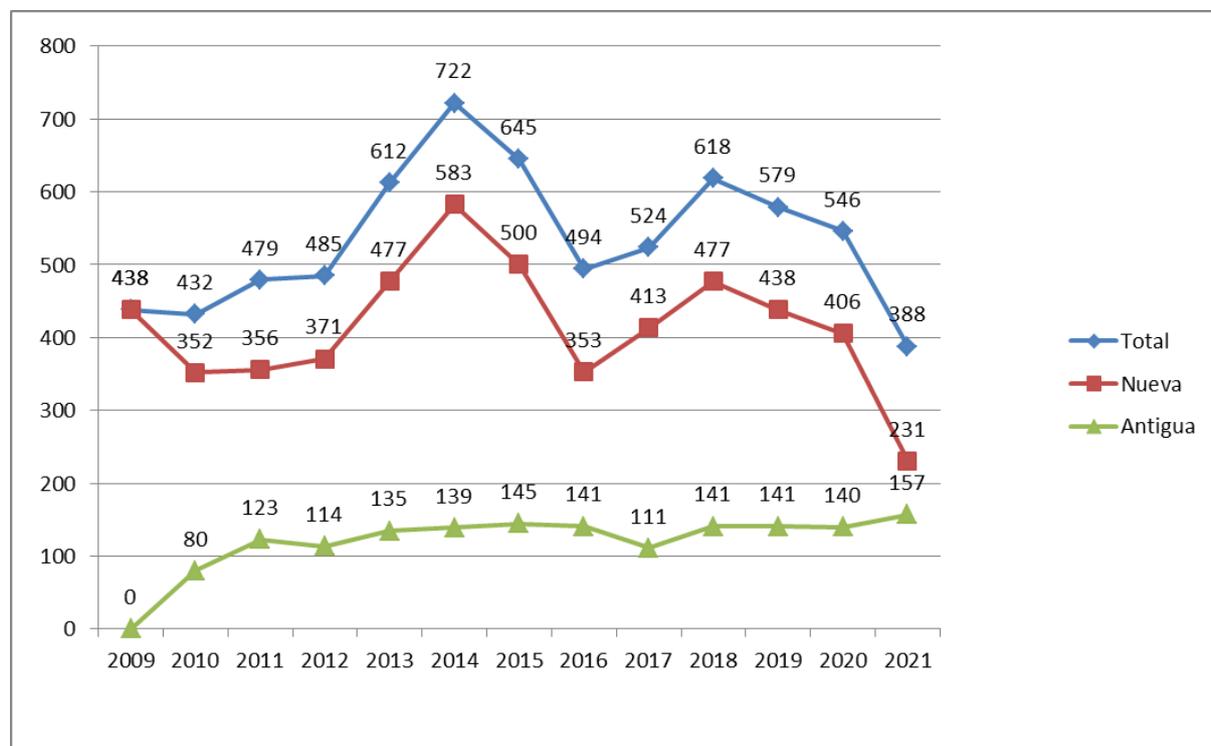
Otra manera de acercarse a la verdadera dimensión de la violencia de género en La Rioja es a través del Registro Regional Unificado de Violencia de Género (RRUVG), el cuál recoge información de las mujeres que declaran haber sido víctimas de violencia de género, hayan denunciado o no la situación, y que son atendidas en diferentes servicios públicos: Sistema Público Riojano de Servicios Sociales, Oficina de Atención a la Víctima del Delito y Servicio Riojano de Salud.

Los datos más recientes, correspondientes a 2021, indican que 388 mujeres declararon en los servicios públicos mencionados haber sido víctimas de violencia de género, de las que 231 lo manifestaron por primera vez ese mismo año y 157 eran mujeres que ya venían siendo atendidas de años anteriores. En cuanto al tipo de violencia de género sufrida, de estas 388 mujeres 280 habían experimentado violencia psicológica, 174 violencia física, 84 violencia económica y 83 violencia sexual.

La evolución del número total de mujeres que declaran haber sufrido violencia de género es muy variable a lo largo de los años. Así desde 2009, año en que arranca el registro y en el que se registraron 438 casos, hasta 2014, en el que se registraron 722 casos, hubo una tendencia ascendente. Desde 2014 hasta 2016 hubo un periodo descendente (494), que se tornó ascendente hasta 2018 (618), para descender ininterrumpidamente hasta 2021.

En el siguiente gráfico se pueden observar los datos asociados a la evolución temporal comentada.

Gráfico 13: Evolución del número de mujeres que declaran haber sufrido violencia de género.

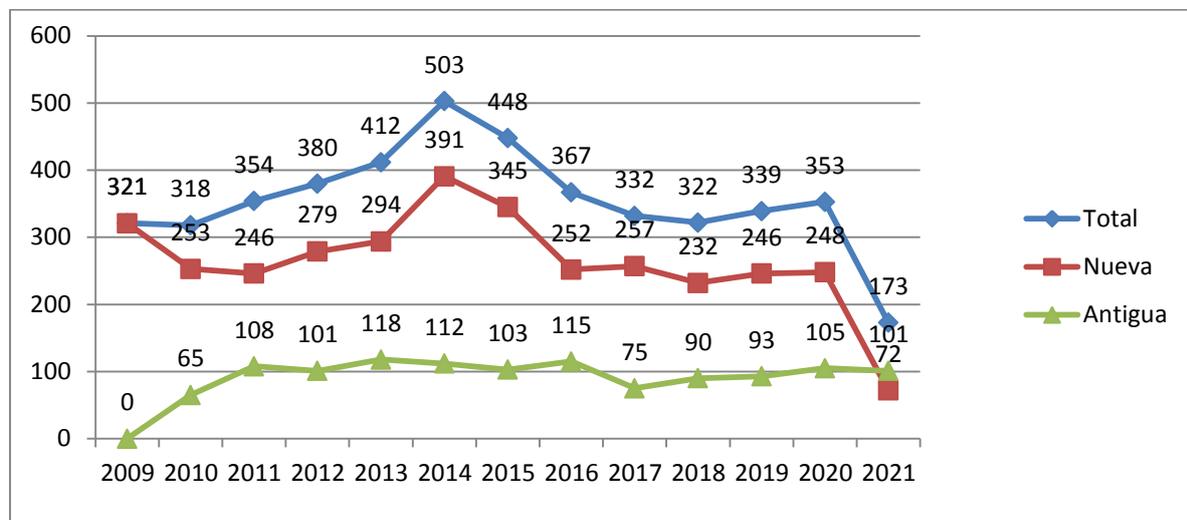


Fuente: Elaboración propia. Registro Regional Unificado de Violencia de Género.

Si nos centramos exclusivamente en las mujeres atendidas desde el Sistema Público Riojano de Servicios Sociales, bien desde el primer nivel de los servicios sociales, bien desde el Centro Asesor de la Mujer, en 2021 las mujeres que declaraban haber sufrido violencia de género fueron 173, 72 de ese mismo año y 101 de años anteriores. De estas 173, 55 habían sufrido violencia psicológica, 49 violencia sexual, 49 física y 23 económica. Llama la atención la mayor proporción de la violencia sexual entre las usuarias de servicios sociales.

En cuanto a la evolución, 2021 ha sido el año que menos mujeres atendidas desde los servicios sociales se declararon víctimas de violencia de género desde que se inició el registro, tal y como se muestra en siguiente gráfico.

Gráfico 14: Evolución del número de mujeres que declaran haber sufrido violencia de género y que fueron atendidas en los servicios sociales.



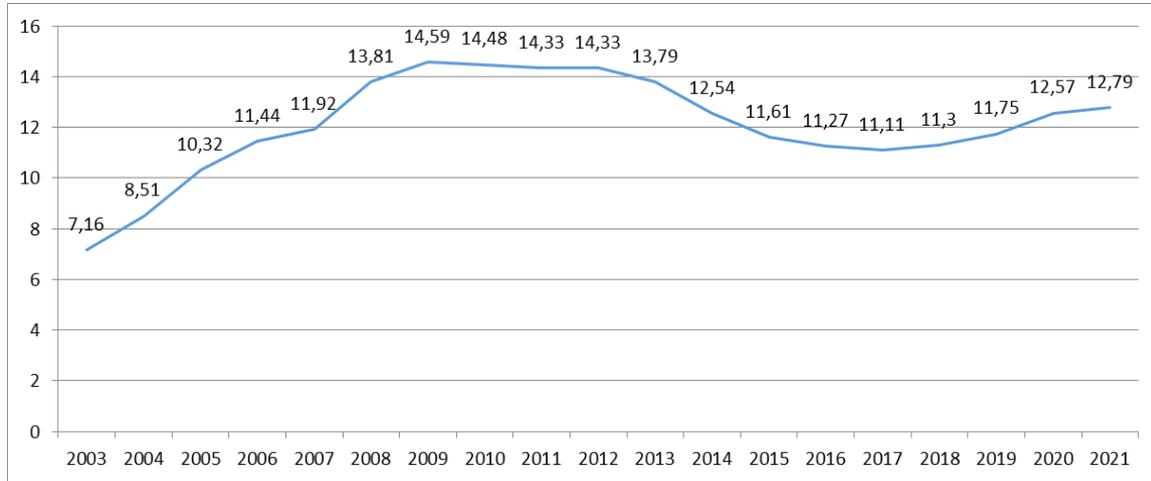
Fuente: Elaboración propia. Registro Regional Unificado de Violencia de Género.

“Sirvan estos datos como muestra de la complejidad de situaciones para las que se requiere una intervención especializada por parte del sistema de servicios sociales, tanto para el apoyo a las familias, en su composición diversa, en las funciones de cuidado, a través de recursos sociocomunitarios y socioeducativos, como en el fortalecimiento de las competencias parentales, a través de programas de parentalidad positiva. Asimismo, sería preciso el fortalecimiento del sistema en la detección, atención y acompañamiento social, de forma particular a las mujeres víctimas de violencia de género y personas de su entorno, y también en otras dinámicas conflictivas, como la violencia filioparental. Dado que este tipo de problemas, no son únicamente una cuestión judicial sino sobre todo social.”

Movimientos migratorios y diversidad cultural.

Junto a los cambios familiares, hay que considerar también los cambios en el modelo de sociedad derivados de los movimientos migratorios. En el gráfico se presenta la tasa de inmigración en La Rioja, 12,79% en 2021.

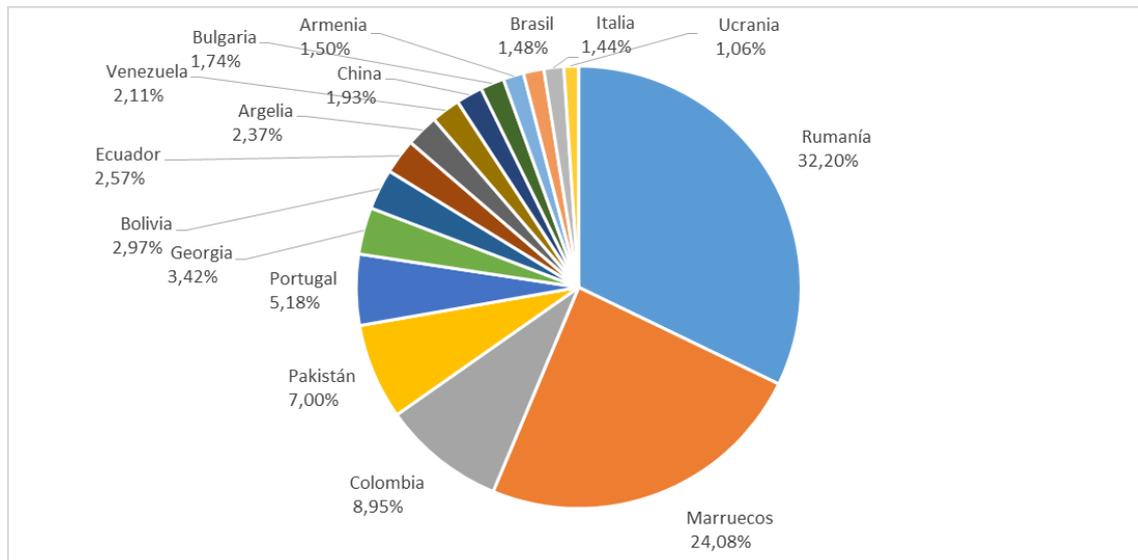
Gráfico 15: Tasas de inmigración (por mil) en La Rioja.



Fuente: elaboración propia a partir del padrón municipal. Instituto Nacional de Estadística (INE).

Según se desprende del gráfico, la tasa de población extranjera en 2009 era la mayor de todo el periodo, Hasta el 2018 desciende y a partir de 2019 vuelve a aumentar. En el siguiente gráfico se muestran las principales procedencias.

Gráfico 16: País de origen de la población inmigrante de La Rioja en 2021.



Fuente: elaboración propia a partir del Padrón Municipal de Habitantes de La Rioja. Instituto de Estadística de La Rioja.

Rumania y Marruecos son los principales países de procedencia, seguidos de Colombia, Pakistán y Portugal.

La distribución de la población inmigrante se da en todo el territorio. En 10 municipios la tasa de inmigración supera el 20%. En la siguiente tabla se presentan los municipios cuya tasa de inmigración supera el 20%.

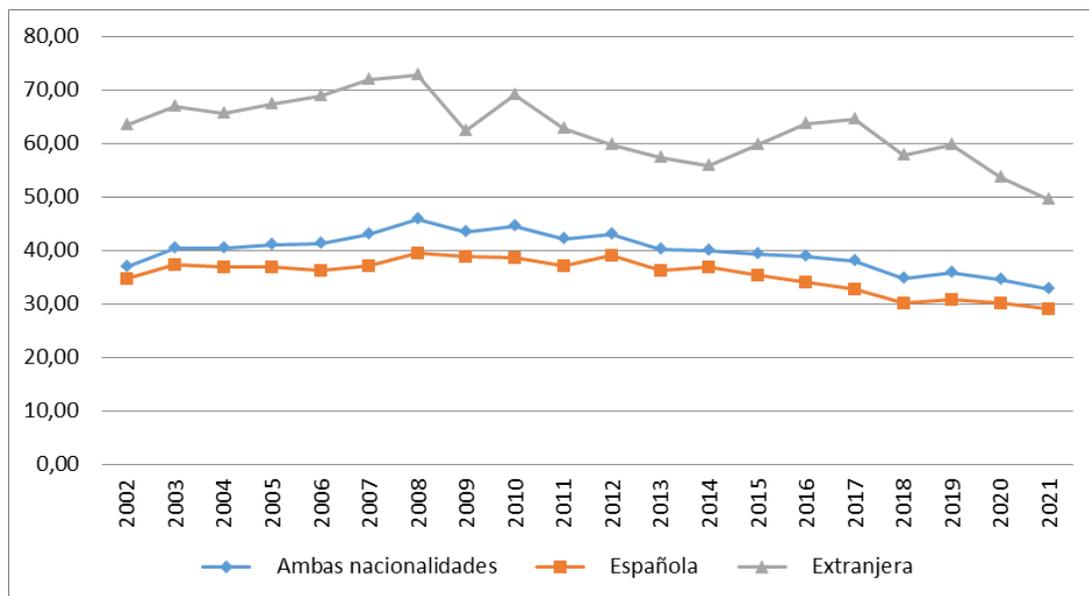
Tabla 2: Tasa de inmigración en municipios de La Rioja, 2021.

Municipio	% de población extranjera
Pradejón	35,62%
Ausejo	35,13%
Autol	28,86%
Cañas	26,37%
Aldeanueva de Ebro	22,91%
Torrecilla sobre Alesanco	22,86%
Arrúbal	22,16%
Villar de Arnedo, El	21,53%
Camprovín	21,05%
Igea	20,60%

Fuente: elaboración propia a partir del Padrón Continuo. Instituto Nacional de Estadística.

Junto a las tasas de inmigración, conviene señalar la mayor tasa de fecundidad de las mujeres de origen extranjero, frente a las de origen español, como se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico 17: Tasa global de fecundidad (nacidos por cada mil mujeres entre 15 y 49 años) en La Rioja.

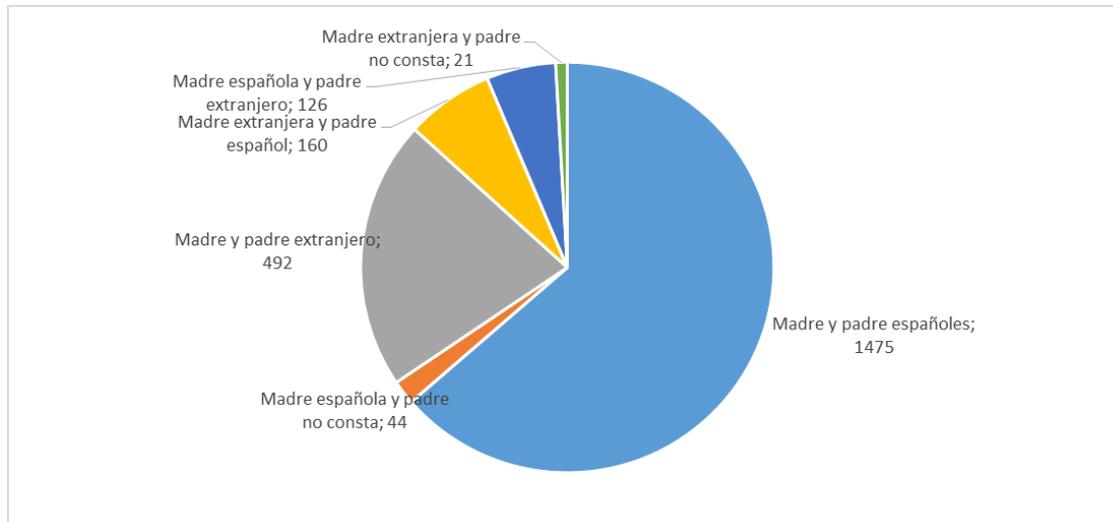


Fuente: elaboración propia a partir del padrón municipal. Datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

Como se observa en el gráfico, las mujeres extranjeras presentan mayores tasas de natalidad a lo largo de todo el periodo, aunque desde 2010 comienza una tendencia descendente, en 2021 se sitúa en el 49,62, frente al 29,02 de la población española.

Unido a lo anterior, en la siguiente gráfica se muestra el número de nacimientos atendiendo a la nacionalidad de los padres.

Gráfico 18: Número de nacimientos por nacionalidad de los padres en La Rioja en 2020.



Fuente: elaboración propia a partir de la fuente del Movimiento Natural de la Población. Datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística.

A nivel porcentual, los datos señalan que el 63,63% de los nacimientos en 2020 fueron de madres y padres españoles, un 21,23% proceden de madres y padres extranjeros y un 6,9% de parejas formadas por madre extranjera y padre español.

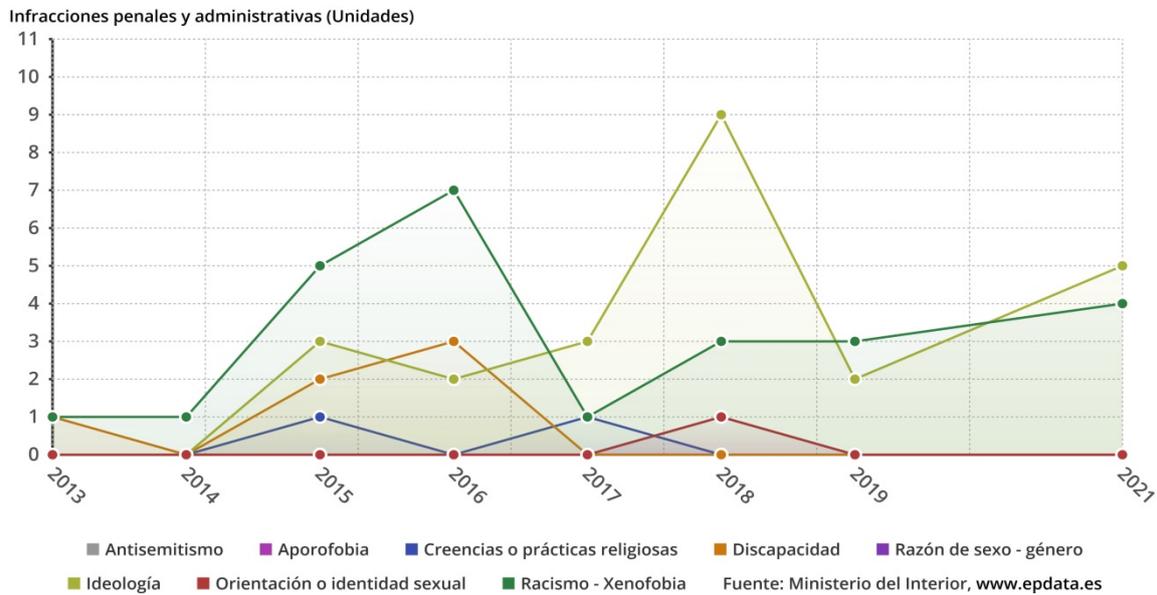
En suma, se puede afirmar que avanzamos hacia un modelo de sociedad diverso culturalmente, que requiere a su vez de programas de gestión de la diversidad y prevención de conflictos de convivencia.”

Diversidad y delitos de odio.

“Además de la diversidad cultural, la sociedad es cada vez más diversa, por diferentes aspectos, cultural, funcional, orientación o condición sexual, edad, etc. Esta diversidad que puede ser vista como riqueza, frecuentemente se convierte en motivo de conflicto, cuando no da lugar a comportamientos agresivos, violentos o delictivos”.

Gráfico 19: Evolución de delitos de odio, La Rioja.

Evolución de los delitos de odio según la motivación en La Rioja



Fuente: Ministerio del interior, www.epdata.es

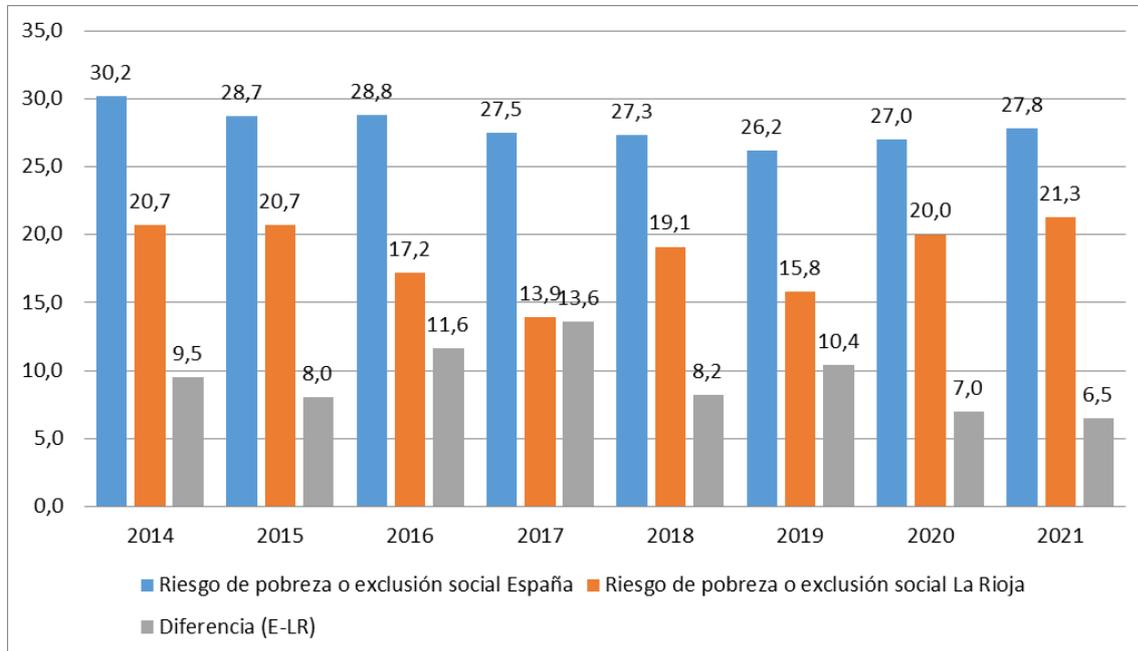
En la serie se muestra el incremento de los delitos de odio en La Rioja, a partir de 2014. Siendo el racismo y xenofobia el de mayor frecuencia en 2016 y el segundo en 2018 y 2019; también los delitos por razón ideológica tienen una alta presencia. En 2021 son mayoritarios los delitos por ideología.

“Todos estos datos, no son sino una muestra de la necesidad de articular mecanismos de respuesta desde las instituciones públicas y, desde los servicios sociales, para abordar las dificultades relacionadas con la convivencia familiar, relacional o comunitaria.”

Pobreza y desempleo.

La tasa AROPE (At Risk of Poverty and/or Exclusion) se utiliza como indicador para medir la pobreza y la exclusión social, está última en su dimensión económica y laboral. En 2021 La Rioja es una tasa por debajo de la media nacional.

Gráfico 20: Tasa AROPE para España y La Rioja 2009-2021.



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida 2021. Datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

En perspectiva evolutiva, destaca el año 2010, con la mayor tasa AROPE, incluso superior a la media española. A partir de dicho año, la tasa se ha ido reduciendo, y se ha mantenido por debajo de la tasa del conjunto de España. Se estima en 68.117 personas, siendo una tasa aproximada del 21,3% para el año 2021.

De forma complementaria al indicador AROPE, conviene analizar otros indicadores, para realizar la aproximación a la evolución de las tasas de pobreza y desigualdad. Para medir la tasa de pobreza, se tienen en cuenta el conjunto de hogares y de personas cuya renta anual está por debajo del umbral de la pobreza, establecido en el 60% de los ingresos medianos, ponderando los valores del hogar según el tamaño y la edad de sus miembros. En este sentido, el umbral medio de los ingresos para La Rioja es ligeramente superior al conjunto de España, tanto para el nivel de persona, como para la unidad media de consumo, con alquiler imputado. A fecha de 2021, España alcanzaba 14.255 y 20.874 euros de ingresos medios por persona y por unidad de consumo, respectivamente. Por su parte, La Rioja presentaba datos ligeramente superiores en renta media por persona, 14.845, y por unidad de consumo, 21.411 euros. A nivel descriptivo, se puede observar el crecimiento en los ingresos medios. Los datos recogidos en la siguiente tabla muestran los ingresos medios por persona y unidad de consumo (hogar) en La Rioja y en España.

Tabla 3. Renta media en euros por persona y unidad de consumo en España y La Rioja.

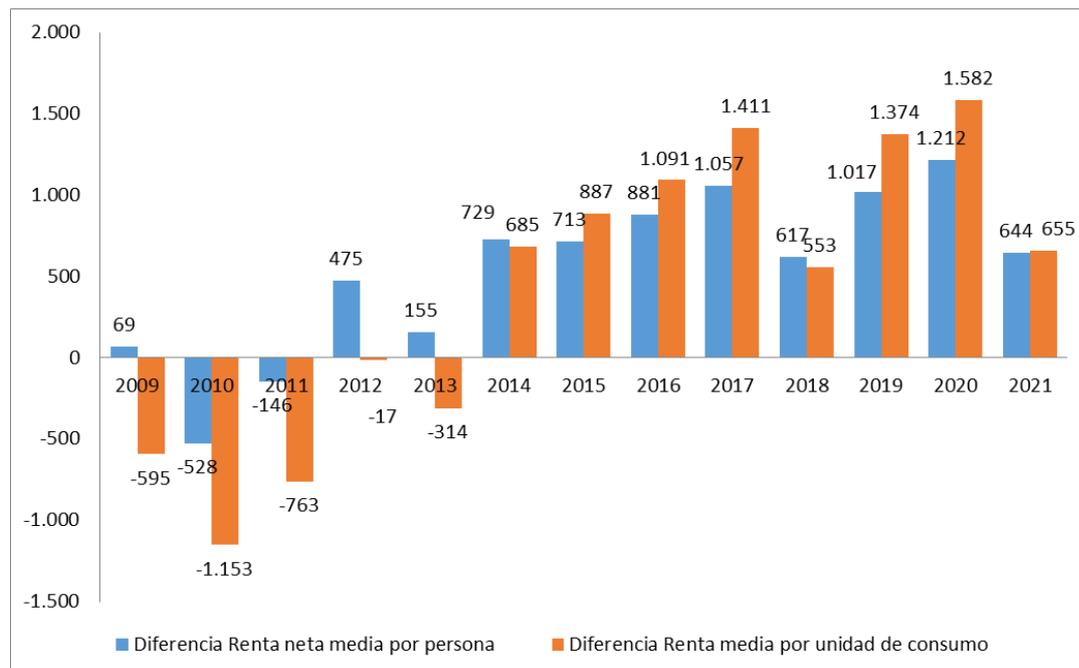
Indicador	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Renta media por persona (con alquiler imputado)													
España	12.790	12.933	12.483	12.327	11.997	12.021	11.992	12.347	12.841	13.223	13.549	14.212	14.255
La Rioja	12.785	12.388	12.327	12.831	12.245	12.838	12.741	13.221	13.875	13.841	14.542	15.381	14.845
Renta media por unidad de consumo (con alquiler imputado)													
España	19.124	19.252	18.584	18.268	17.694	17.684	17.612	18.137	18.863	19.479	19.903	20.800	20.874
La Rioja	18.367	18.010	17.748	18.219	17.437	18.432	18.514	19.172	20.171	19.973	21.187	22.284	21.411

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida 2021. Datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

Aunque en el año 2013 España recoge unos ingresos superiores en la renta media por persona y unidad de consumo, si bien a partir de este año los ingresos son mayores en La Rioja en los dos indicadores analizados.

La siguiente gráfica presenta de forma más visual las diferencias en la renta media por personas y en unidad de consumo entre España y La Rioja en el período 2009 y 2021.

Gráfico 21: Diferencia de la renta anual neta media por hogar, persona y unidad de consumo en La Rioja y en España.

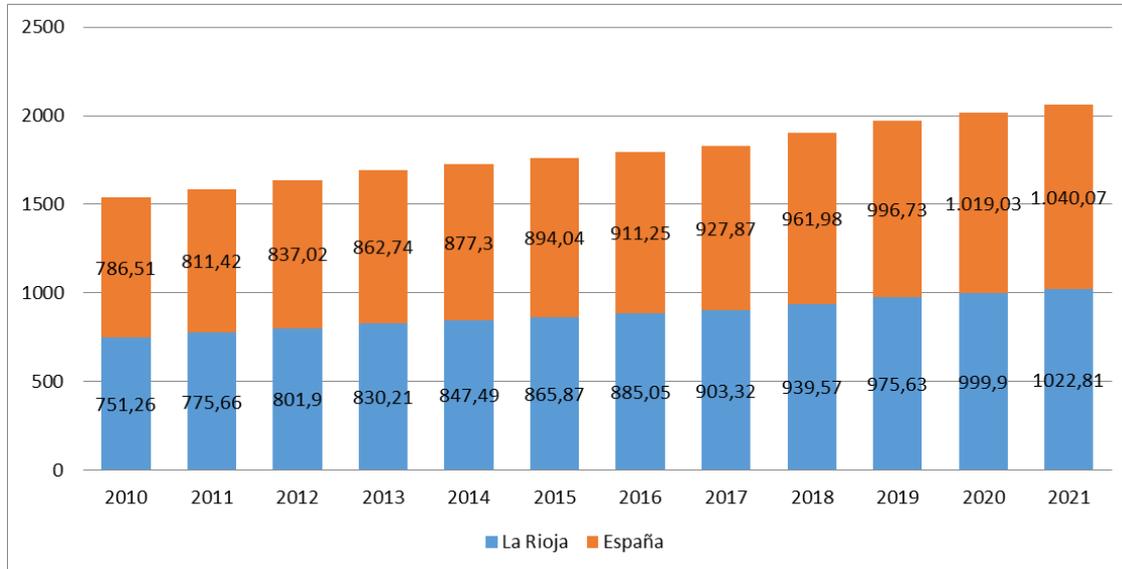


Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida 2021. Datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

Las diferencias negativas señalan una peor situación para La Rioja, mientras que las diferencias positivas señalan el aspecto contrario. Hasta 2012, se observa que los ingresos medios, tanto por persona como por unidad de consumo, eran inferiores en La Rioja respecto a la media española. A partir de 2014, la diferencia de ingresos es positiva para la Rioja, alcanzando en 2021, un valor diferencial de 644 euros por persona y 655 euros por unidad de consumo.

Este mayor nivel de ingresos como media en La Rioja, no se produce de forma lineal para todo tipo de ingresos. Este es el caso de las pensiones, cuyo valor es superior para el conjunto de España, como se observa en la siguiente gráfica:

Gráfico 22: Importe medio de las pensiones a 31 de diciembre en La Rioja y en España, en euros.

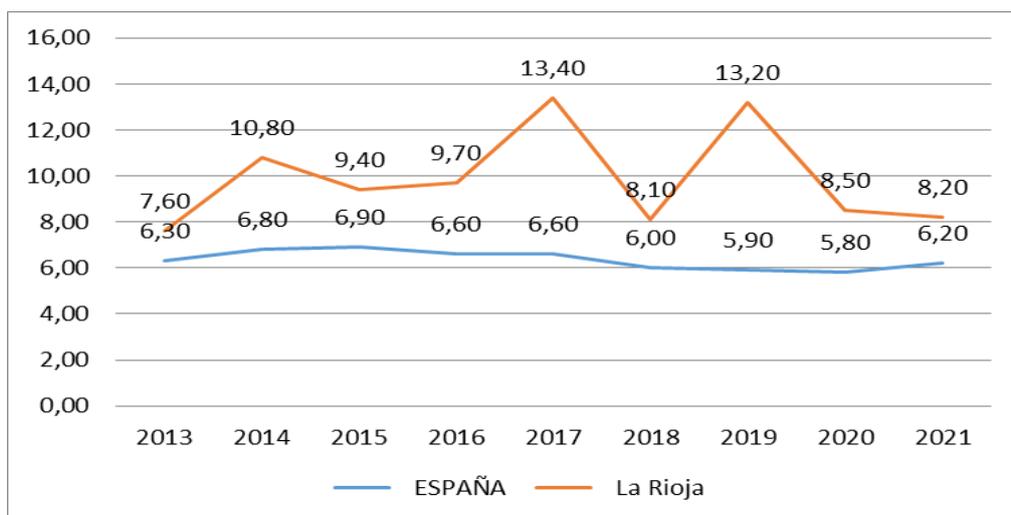


Fuente: Instituto Nacional de la Seguridad Social.

En el periodo de 2010 hasta 2021, se observa una tendencia ascendente en el valor de medio de las pensiones, tanto España como en La Rioja. En 2021, el valor medio de las pensiones en La Rioja fue de 1.022,81€ y en España de 1.040,07.

Desde el punto de vista de los ingresos interesa considerar la ratio S80/S20, usada para medir desigualdades en los ingresos. Esta ratio compara la suma de los ingresos del 20% de la población de mayores ingresos con la del 20% de la población de menores ingresos.

Gráfico 23: Evolución de la ratio S80/S20 en España y La Rioja

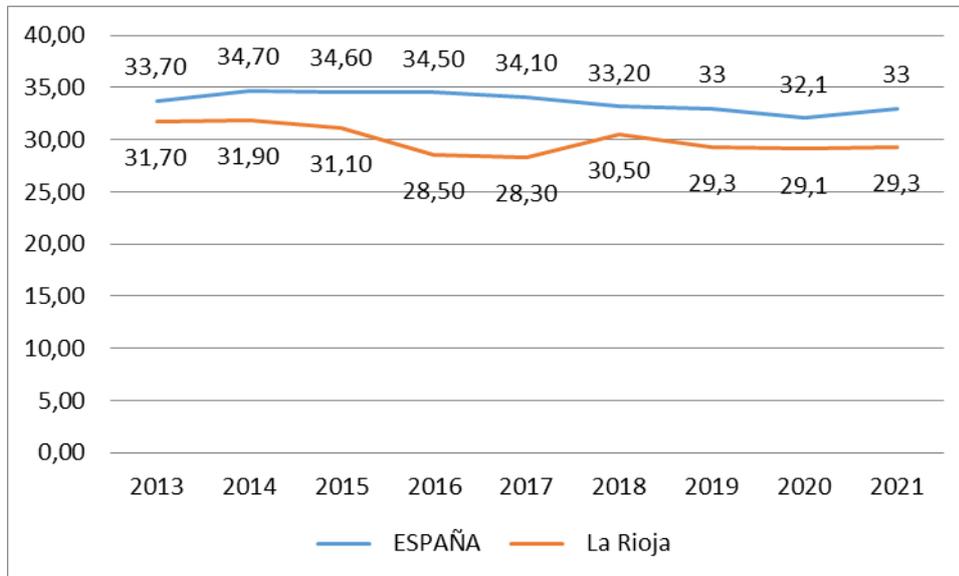


Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida 2021. Datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

Los valores más bajos indican mayor igualdad y los valores más altos indican mayor desigualdad. En 2021 (referido a ingresos de 2020) su valor en La Rioja es de 8,20 y en España es de 6,20.

El índice Gini también es un indicador que sirve para medir la desigualdad de los ingresos. Toma el valor 0 en caso de equidad perfecta y el valor 100 en caso de máxima desigualdad.

Gráfico 24: Evolución del coeficiente de Gini en La Rioja y en España.



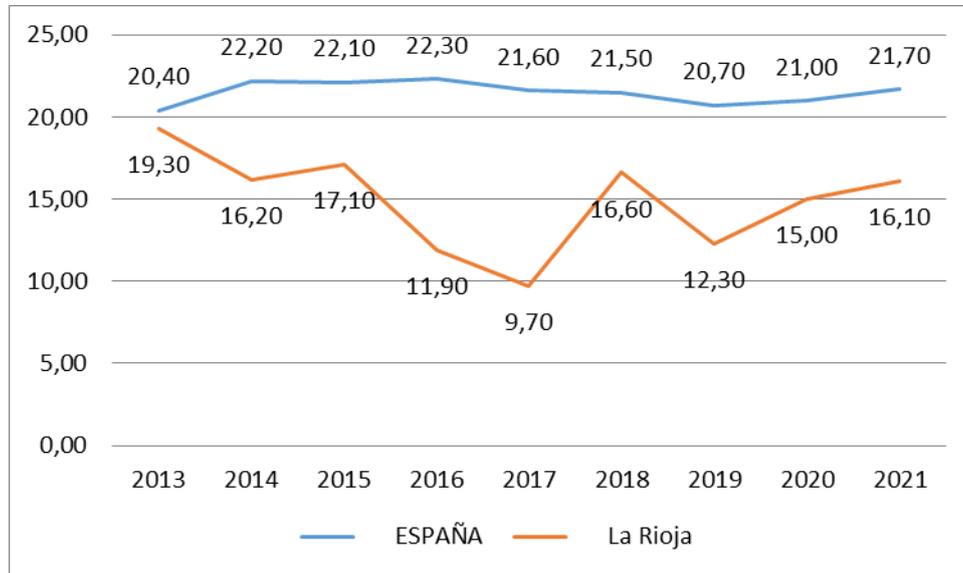
Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Condiciones de Vida (ECV).

A lo largo del periodo analizado, el índice Gini muestra mayores niveles de desigualdad en el conjunto de España frente a La Rioja; en 2021, en La Rioja se sitúa en el valor 29,30 y en España 33,00. En el caso de La Rioja, se debe considerar la tendencia al incremento de la desigualdad iniciada en 2019.

La interpretación de estos dos indicadores resulta aparentemente contradictoria, ya que según el indicador S80/S20 La Rioja presentaría mayor nivel de desigualdad que España, mientras que a tenor de Gini habría mayor igualdad en La Rioja. Esta discrepancia puede estar debida a que S80/S20 no utiliza para sus cálculos el 60% de la información sobre rentas, que se corresponderían con las rentas medias, ya que solo tiene en cuenta el 20% de las rentas de mayor ingreso y el 20% de las de menor ingreso. En consecuencia, La Rioja es más desigual al comparar los ingresos de los tramos de renta superiores con los inferiores. Pero cuando en el cálculo entran en juego las rentas de toda la población, el peso de las rentas medias sobre el total dibuja un escenario de mayor igualdad que en el resto de España.

La tasa de pobreza en La Rioja es menor que en el conjunto de España, tomando como referencia el umbral de la pobreza nacional. Este umbral se sitúa en 9.009 euros en hogares formados por un solo miembro y 18.919 euros en hogares compuestos por dos adultos y dos menores de catorce años. En el siguiente gráfico se presenta la evolución de la tasa de pobreza para España y La Rioja.

Gráfico 25:- Evolución de las tasas de pobreza en La Rioja y en España.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Condiciones de Vida (ECV).

En España, la tasa presenta una tendencia casi constante, con valores que oscilan poco entre 20,4 en 2013 y 21,7 en 2021. En La Rioja, la curva presenta picos que van del valor más alto en 2013, donde alcanza el 19,3%, hasta el más bajo de 2017, 9,75%. En el conjunto del periodo esta tasa es inferior a la del conjunto de España. En el año 2021 la diferencia con la tasa nacional es 5,6 puntos porcentuales más baja.

Esta menor tasa de pobreza en La Rioja, no debe restar importancia a la manifestación del fenómeno en la comunidad, y de forma particular a la conocida como pobreza infantil. En el caso de la Rioja, la tasa de pobreza infantil aparece como uno de los aspectos más destacados. La tasa de pobreza infantil es mayor a la tasa de pobreza general.

Tabla 4. Tasa de pobreza infantil en La Rioja.

Tasa de pobreza infantil	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Menores de 18 años	27,61	21,02	17,35	27,20	18,57	25,56	24,16
15 años o menos	24,36	16,97	14,03	24,33	19,77	25,53	25,99
16 y 17 años	4,05	6,23	4,84	3,71	9,80	25,75	15,41

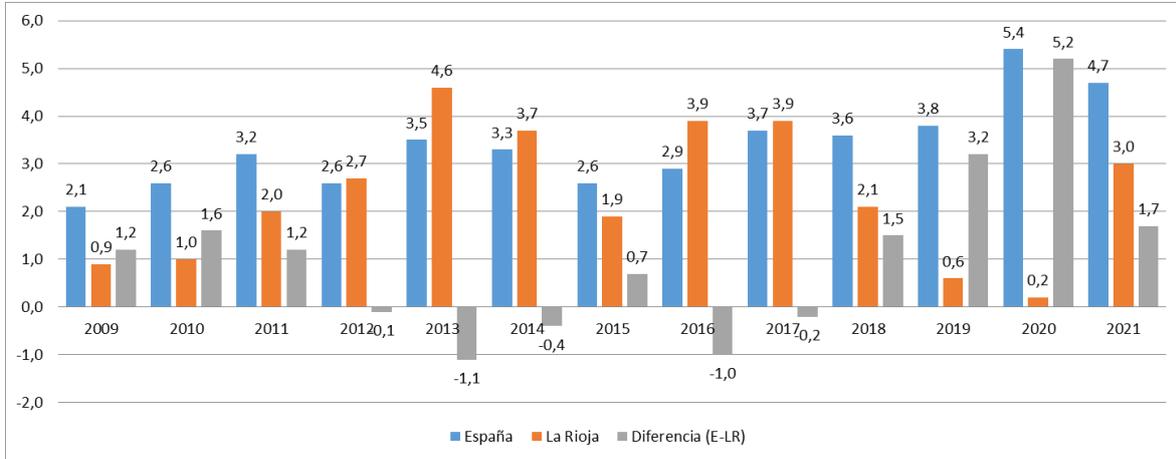
Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Condiciones de Vida (ECV).

Adicionalmente, los datos recogidos para los tramos de la edad en la infancia, señalan la mayor dificultad en el tramo de menores de 15 años. Atendiendo a la serie 2015-2021, los datos de este último año son superiores al resto del periodo contemplando. De este modo, se observa un crecimiento entre 2017 y 2018, pasando del 14,03% al 24,33% y de 2019 a 2020, del 19,77% a 25,53%.

Otra forma de aproximación a las situaciones de pobreza es a través de indicadores de privación. Las problemáticas de privación hacen referencia a distintos tipos de necesidades vinculadas con la satisfacción de necesidades básicas, el ocio o de dar respuesta con los recursos disponibles en el hogar a situaciones de emergencia sobrevenidas.

Una primera forma de aproximación es considerando la tasa de personas que no pueden permitirse una comida de carne, pollo o pescado cada dos días.

Gráfico 26: Tasa de personas que no pueden permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos una vez cada dos días.

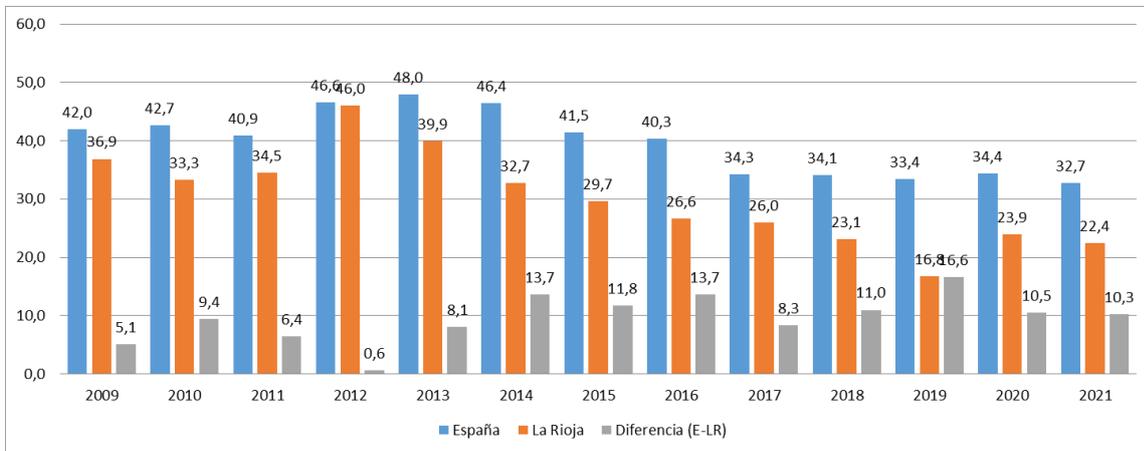


Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Condiciones de Vida (ECV).

La Rioja presenta tasas más bajas que el conjunto de España a lo largo de todo el periodo, salvo en algunos años, especialmente 2013 y 2016. En 2021 se sitúa en el 3,0%, es decir 9.594 personas.

La privación en actividades de ocio, como asistir de vacaciones al menos una vez al año, presenta mayores tasas y en este caso, también, las cifras son más favorables para La Rioja:

Gráfico 27: Tasa de personas con dificultades para asistir de vacaciones al menos una vez al año.

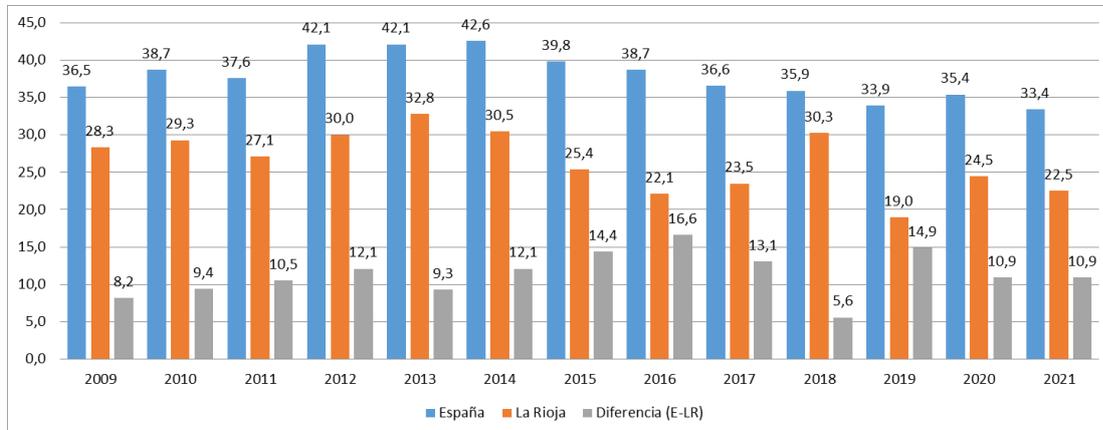


Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Condiciones de Vida (ECV).

En 2021 el 22,4% de las personas en La Rioja tiene dificultades para asistir de vacaciones al menos una vez al año, frente al 32,7% del conjunto de España.

Las encuestas de condiciones de vida disponen de variables que hacen referencia a la dificultad de dar respuesta con los recursos del hogar a situaciones de emergencia sobrevenidas tales como dificultades para responder a gastos imprevistos y dificultad para llegar a fin de mes.

Gráfico 28 Tasa de personas con dificultades para responder a gastos imprevistos.

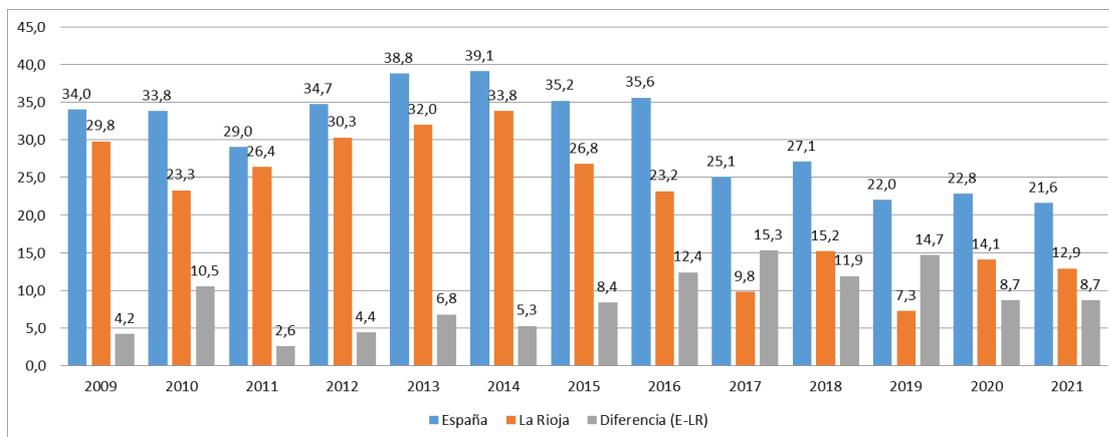


Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Condiciones de Vida (ECV).

En el conjunto del periodo, La Rioja presenta tasas inferiores de privación respecto al conjunto de España. En 2021, un 22,5% de personas en La Rioja se encontraba en esta situación (71.954).

Otro aspecto de interés a considerar es la percepción de la dificultad de llegar a fin de mes que tienen las personas entrevistadas.

Gráfico 29: Tasa de personas que perciben dificultad o mucha dificultad para llegar a fin de mes.



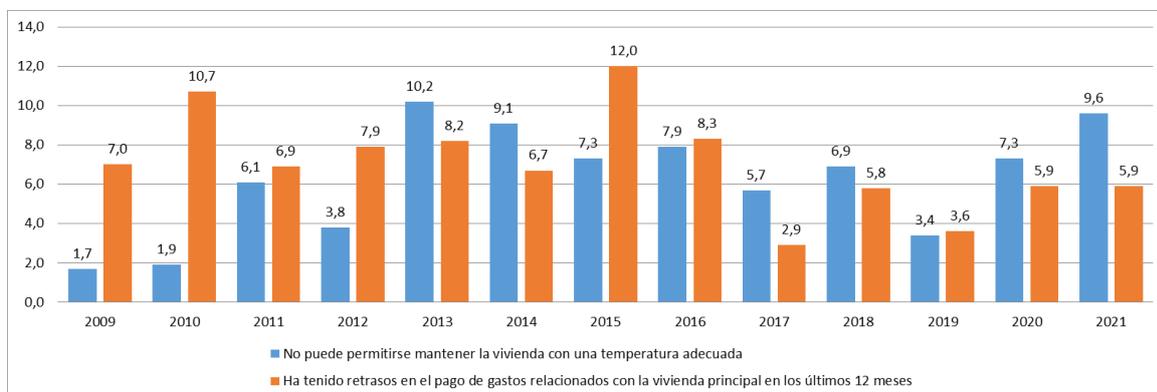
Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Condiciones de Vida (ECV).

Los datos muestran una menor tasa de la dificultad para llegar a final de mes en La Rioja respecto al conjunto de España, en todo el periodo analizado. En 2021 hay una diferencia del 8,7%.

Las situaciones de pobreza y privación también se analizan con variables de carácter residencial. En los próximos párrafos se presentan algunos de los indicadores más significativos relacionados con la vivienda y el ámbito residencial, analizados a partir de las encuestas de condiciones de vida. En concreto, se han analizado los indicadores de carencia material severa.

La información provista hace referencia a: 1) Imposibilidad de mantener una vivienda con una temperatura adecuada; y 2) Problema de retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibo de gas, comunidad...) en los últimos 12 meses.

Gráfico 30: Evolución de problemas relativos al mantenimiento de una vivienda adecuada y de gastos relacionados con la vivienda principal.



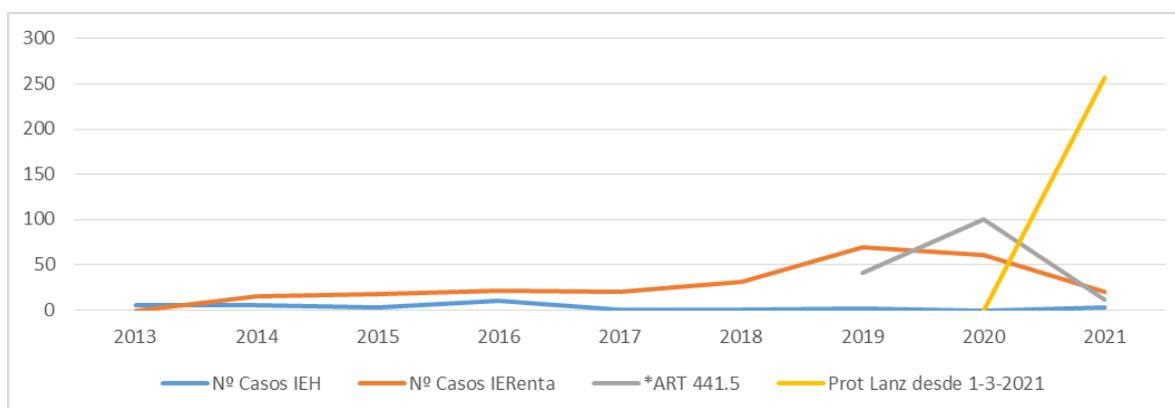
Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Condiciones de Vida (ECV).

La imposibilidad de mantener una vivienda con una temperatura adecuada, recoge una tasa para el año 2021 (9,6%).

Respecto al segundo indicador, retraso en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad...) en los últimos 12 meses, la tasa alcanza al 5,9% de las personas.

De forma complementaria a la información analizada, cabe considerar los datos facilitados desde el Servicio de Planificación y Acción Social respecto al crecimiento de ejecuciones hipotecarias de hipoteca (IEH) y de renta (IERenta).

Gráfico 31: Número de casos de Ejecuciones Hipotecarias de Hipoteca (IEH) y Renta (IERenta).



Fuente: Elaboración propia con datos del Servicio de Planificación y Acción Social.

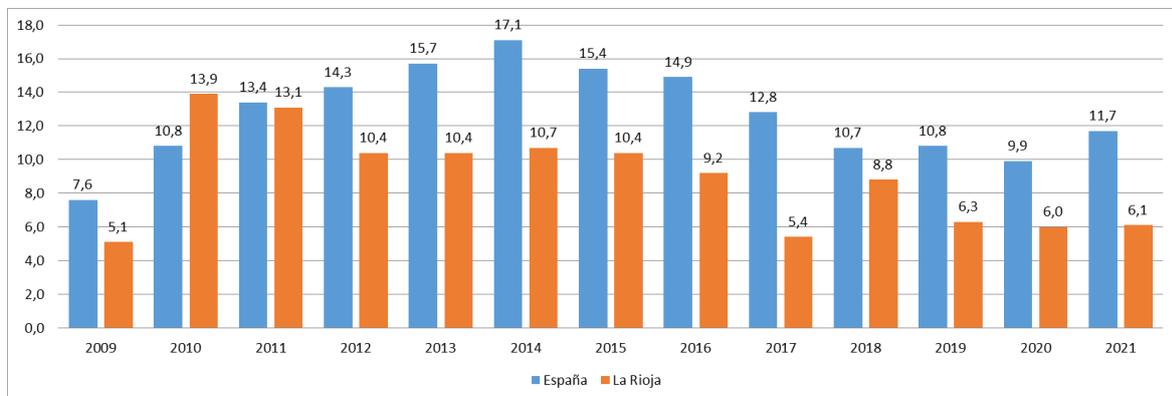
Por un lado, los datos recogidos en el número de ejecuciones de hipoteca se han mantenido estables, mientras que el número de casos de ejecuciones de renta se fueron intensificando hasta el 2019, en que empiezan a descender. Este descenso tiene una explicación administrativa, que tiene que ver con el cambio de protocolos de comunicación desde instancias judiciales, Así en 2019 se puso en marcha uno que recogía ambos tipos de ejecuciones, y en 2020 se puso en marcha otro distinto. Tanto el de 2019 como el de 2020 no diferencian ejecuciones de hipoteca y de renta. Tal y como se observa en el gráfico, diferentes tipos de protocolos han convivido en el tiempo. La suma de todos ellos lleva a la conclusión de que, a partir de 2017, y de forma más significativa a partir de 2020, se ha producido un crecimiento de los problemas residenciales y su impacto en el campo de acción de los servicios sociales.

A nivel territorial, las mayores tasas de ambos aspectos se concentran en Logroño.

El empleo es uno de los elementos clave en los procesos de inclusión – exclusión. En los siguientes párrafos se presentan los indicadores extraídos de las principales encuestas oficiales, como son la Encuesta de Condiciones de Vida y la Encuesta de Población Activa.

Los datos recogidos en la Encuesta de Condiciones de Vida hacen referencia a la baja intensidad del empleo en el hogar. Este indicador, provee una información de interés para análisis, a través del ítem: “los hogares en los que sus miembros en edad de trabajar lo hicieron menos del 20% del total de su potencial de trabajo durante el año anterior al de la entrevista (periodo de referencia de los ingresos)”. Para el cálculo se realiza una ratio entre el número de meses en los que los miembros del hogar han estado trabajando y al total de meses que teóricamente podrían haber trabajado. En la siguiente gráfica se presenta la información para La Rioja y España.

Gráfico 32: Baja intensidad laboral

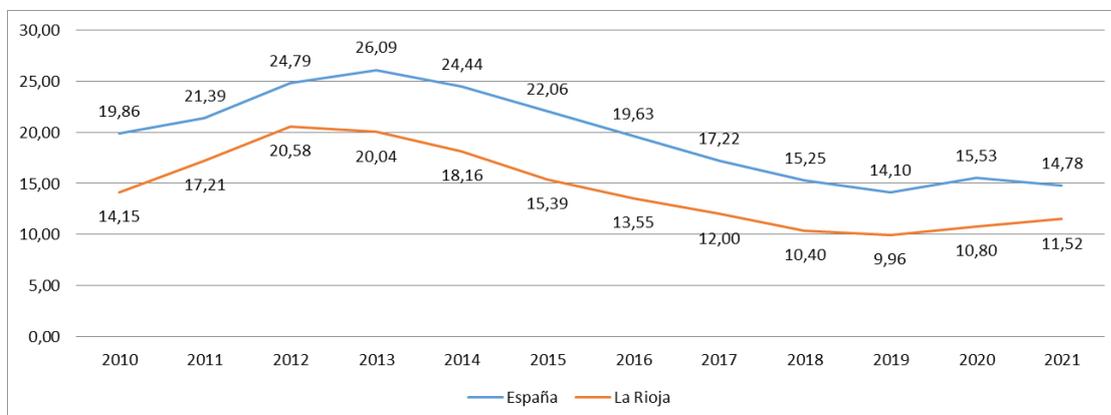


Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Condiciones de Vida (ECV).

La baja intensidad en el trabajo presenta datos más favorables en La Rioja que en el conjunto de España. En el año 2021 La Rioja presenta una tasa del 6,1 %, alcanzando a 19.508 personas que residen en estos hogares, frente al 11,7% del conjunto de España.

Una tendencia similar se observa en cuanto a la evolución de las tasas de desempleo tanto en España como en La Rioja.

Gráfico 33: Evolución en las tasas de desempleo

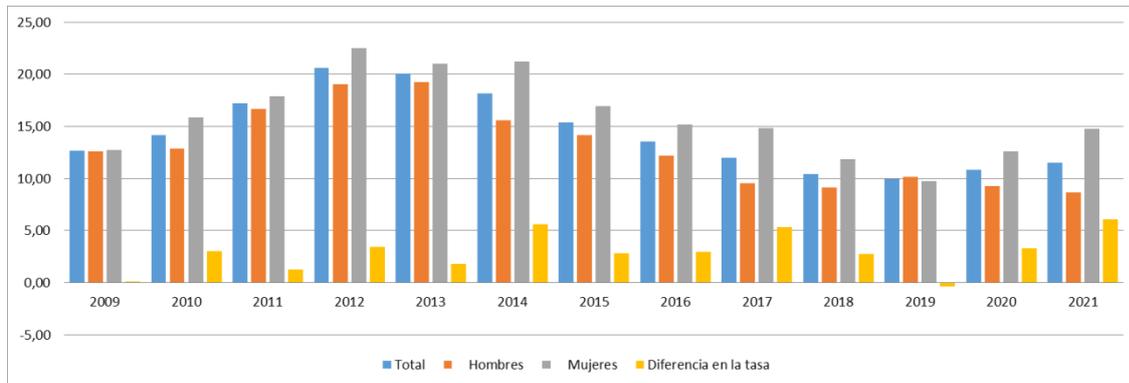


Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Población Activa, 4º trimestre del año reseñado.

A lo largo del periodo, La Rioja presenta valores por debajo del conjunto de España. Y en 2021 se sitúa en el 11,52%.

La caracterización a nivel sociodemográfico del desempleo en La Rioja se presenta en las siguientes gráficas, atendiendo a las variables de sexo, edad y lugar de nacimiento.

Gráfico 34: Evolución en las tasas de desempleo entre hombres y mujeres en La Rioja.

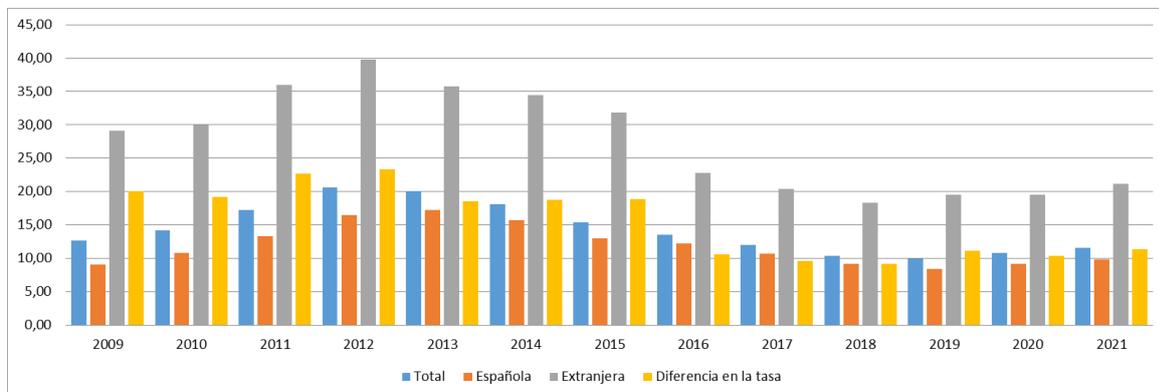


Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Población Activa, 4º trimestre del año reseñado.

A lo largo del periodo analizado las tasas de desempleo de las mujeres son superiores a la de los hombres, salvo en 2019, que presenta valores prácticamente similares.

En cuanto a la nacionalidad, en el siguiente gráfico se presentan las tasas según el origen de la población (extranjera o española).

Gráfico 35: Evolución en las tasas de desempleo entre población con nacionalidad española y extranjera en La Rioja

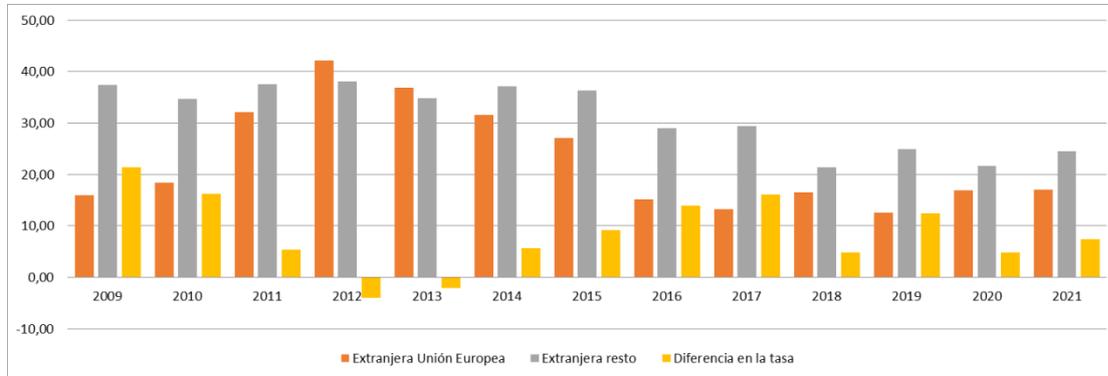


Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Población Activa, 4º trimestre del año reseñado.

La población extranjera presenta mayores tasas de desempleo a lo largo de todo el periodo, aunque las diferencias se han ido reduciendo. En 2021, la tasa de desempleo de la población extranjera era de 19,57% frente al 9,15% de la población española.

Este análisis se complementa con la consideración del lugar de origen de la población extranjera. En el gráfico 37 se presenta esta información, agrupada la población extranjera según su pertenencia a la UE.

Gráfico 36: Evolución en las tasas de desempleo entre población según nacionalidad extranjera en países pertenecientes y no pertenecientes a la UE, en La Rioja.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Población Activa, 4º trimestre del año reseñado.

Según se puede observar en la gráfica, a lo largo del periodo predomina una mayor tasa de desempleo entre la población no perteneciente a la UE, a excepción de los años 2012 a 2013. En el año 2021, la tasa de desempleo de la población extranjera no perteneciente a la UE (24,53%) es mayor a la que sí pertenece a la UE (17,06%), de tal modo que se pone de manifiesto su mayor vulnerabilidad”.

Finalmente, la Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de información y comunicación en los hogares (INE 2021) dibuja el siguiente escenario en La Rioja sobre equipamientos y uso de las TICs y niveles de renta:

- Mientras que el 94,9% de los hogares dispone de acceso a Internet, este porcentaje baja al 89,9% en hogares con ingresos mensuales netos menores de 900 €.
- Mientras que el 80,6% de los hogares dispone de ordenadores de cualquier tipo (incluidas tablets y netbooks), solo el 56,7% de los hogares con ingresos mensuales netos menores de 900 € dispone de este equipamiento.
- Mientras que el 92,5% de los hogares usó internet en los últimos tres meses, en los hogares con ingresos mensuales netos menores de 900 € esta cifra baja al 84%.
- Mientras que el 51,5% de los hogares ha realizado alguna compra a través de Internet en los últimos 3 meses, este porcentaje se reduce al 22,3% en hogares donde los ingresos mensuales netos son inferiores a 900 €.

Si tenemos en cuenta que los ingresos de los hogares con rentas mínimas son considerablemente más bajos de 900 €, es de esperar que los indicadores de equipamientos y uso de las TICs que se han presentado sean todavía menores en estos casos, lo que pondría de manifiesto que la denominada brecha digital es un elemento más presente en las situaciones de pobreza y riesgo de exclusión social.

“Esta aproximación a las situaciones de desigualdad, pobreza y exclusión social requiere de intervenciones integrales desde las políticas públicas que posibiliten, por un lado, la garantía de rentas en las personas y grupos en situación de pobreza y, por otro lado, el desarrollo de políticas de inclusión social desde una perspectiva interseccional (Laparra y Martínez, 2021; Lavía, Moreno y Aierdi, 2014; Minas, 2014; Pérez, Zugasti y Martínez, 2019) y multidimensional (Atkinson, et. al. 2001; Castel, 1998; Laparra, et. al. 2008; Paugam, 1993)⁴.”

⁴ Citas recogidas en el informe (Convenio UR, Raya, Cuesta Ruiz Clavijo, & Carbonero Muñoz, 2022)

El medio rural.

De los 174 municipios de La Rioja, 172 tienen menos de 20.000 habitantes, todos excepto Logroño y Calahorra. En los 172 municipios restantes residen, según Padrón de 2021, 144.409 habitantes, lo que representaría el 45,16% de la población riojana (319.796 habitantes). Si se contabilizan los municipios de menos de 10.000 habitantes, 169 de 174, estos concentran 106.780 habitantes, el 33,39 % de la población total. Es decir, en solo 5 municipios residen dos tercios de la población, mientras que en los 169 restantes lo hace el otro tercio.

En lo que a los servicios sociales se refiere, las áreas rurales de La Rioja afrontan un panorama poblacional caracterizado por la despoblación, el pequeño tamaño de la mayoría de los núcleos poblacionales, porcentajes muy bajos de población femenina e infantil, porcentajes elevados de personas mayores de 65 años y menor población extranjera que en el medio urbano. Respecto a la población discapacitada y dependiente, si bien en múltiples zonas básicas correlaciona con los niveles de población mayor, en otras no lo hace en absoluto, coincidiendo en estos casos con una menor intensidad, ausencia o dificultad de acceso a servicios públicos como los centros de día, las residencias, el servicio de ayuda a domicilio, las comidas a domicilio, los comedores sociales, etc.

Resulta paradigmático el caso del servicio de ayuda a domicilio, un servicio pensado para que las personas permanezcan en su entorno, donde se han detectado situaciones en las que algunos ciudadanos no pueden acceder a la intensidad requerida o al servicio mismo, bien por falta de personal, bien por unos precios públicos que son inasumibles para las familias con niveles de renta más bajos. Además, la falta de personal está obligando a que en múltiples situaciones las empresas que prestan este servicio se vean obligadas a contratar personal escasamente cualificado, con lo que esto supone para la calidad de un servicio que en su gran mayoría incluye atenciones personales. No obstante, la situación descrita dista mucho de ser homogénea, ya que una característica añadida es la desigualdad en las condiciones de acceso y prestación del servicio entre unas entidades locales y otras; situación que se traslada a otras prestaciones como las ayudas de emergencia social, de pobreza energética, comedores sociales, etc.

En lo que respecta a la realización de itinerarios de inclusión social y laboral, salvo excepciones, la falta de recursos especializados, o la imposibilidad de acceso a los mismos a causa de las distancias y el transporte, dificulta en gran medida tanto su realización, como la intensidad, utilidad y calidad de los mismos. En cuanto a los procesos de intervención familiar se aprecia tanto la ausencia de intervención especializada preventiva, como una intensidad inadecuada en los casos más graves. Respecto al trabajo comunitario se puede considerar que, salvo excepciones, oscila entre la ausencia y la baja intensidad. El trabajo grupal presenta una gran variabilidad, que depende básicamente de la iniciativa individual del profesional o de la entidad local, pero que no está siendo garantizado como una prestación del sistema. Las situaciones descritas en este párrafo tienen en común la ausencia de equipos profesionales especializados.

Si a todo lo anterior se suma la carencia o dificultad de acceso a otros servicios, como los bancarios, los de ocio, los de distribución, los de transporte, los de empleo, etc., cabría plantearse una estrategia de intervención en los servicios sociales más polivalente que la actual y, en cualquier caso, comunitaria e integrada con el resto de servicios públicos que, al igual que los servicios sociales, sí están presente en el territorio como los de salud, educación, correos o policiales.

Las necesidades sociales de las personas usuarias que acuden a los servicios sociales de primer nivel.

Según los datos del aplicativo Protecnia, herramienta que utilizan los profesionales del trabajo social de los servicios sociales de primer nivel en La Rioja, en el año 2021 31.321 personas fueron atendidas en la red de servicios sociales del primer nivel, o comunitarios, del Sistema Público Riojano de Servicios Sociales (SPRSS). Esta cifra representa el 9,79% de la población empadronada en dicho ejercicio, lo que permitiría afirmar que casi el 10% de la población riojana recibe cada año algún tipo de servicio o prestación de esta red, vinculados con situaciones de necesidad respecto a la autonomía personal, la necesidad de provisión de cuidados especializados, las relaciones y la convivencia familiar y comunitaria, al igual que la exclusión social y la carencia de ingresos económicos.

Una breve caracterización sociodemográfica de las personas atendidas en los servicios sociales de primer nivel permite extraer el siguiente perfil y acercarnos a las necesidades que les llevaron a estos servicios públicos:

- En su mayor parte son mujeres, un 57,25%, probablemente debido a las mayores tasas de envejecimiento y pobreza en las mismas, a situaciones de desigualdad y violencia de género, a la vez que por el rol tradicional asignado a las mujeres de proveedoras de ayuda para el conjunto de la familia. Entre la población empadronada en La Rioja las mujeres suponían ese año el 50,65% de la población, lo que nos permite hablar de un claro efecto de feminización de la población que utiliza los servicios sociales. Este efecto se mantiene incluso en zonas donde los hombres son mayoría en el conjunto de la población.
- En cuanto a la edad, el 37,52% tenían 65 o más años y un 26,09% 80 o más años. Estos datos nos permiten vislumbrar la importancia del envejecimiento y el sobre-envejecimiento en lo que a su impacto en los servicios sociales se refiere, especialmente en lo que toca a la provisión de servicios especializados de cuidados relacionados con la autonomía personal y la dependencia. Este impacto se muestra más llamativo cuando comparamos este porcentaje con el de población de 65 y más años empadronada, que representaba en 2021 el 21,21% de la población.
- En cuanto a la población menor de 18 años el 17,54% de las personas atendidas estaban incluidas en esa franja de edad, porcentaje muy similar al que representaban en 2021 en el conjunto de la población empadronada que era del 17,22%. No obstante, estas cifras no deben ensombrecer la complejidad, la importancia y la intensidad de los acompañamientos en familias con menores, en las que el foco de la intervención está en la dinámica familiar o en situaciones de pobreza.
- La población con nacionalidad extranjera representó el 28,69% de las personas atendidas en el primer nivel. Si comparamos este porcentaje con el 12,79% que representaban en 2021 respecto a la población total empadronada, se podría concluir que este sector de la población presenta situaciones de mayor necesidad y vulnerabilidad, sobre todo en lo que respecta a la provisión de bienes materiales por carencia de ingresos, a situaciones de exclusión social y a la carencia de información sobre recursos y derechos sociales.

No obstante, este acercamiento sociodemográfico de las situaciones de necesidad, en las personas que acuden a los servicios sociales de primer nivel, puede completarse y definirse con mayor precisión si analizamos las valoraciones sociales de situaciones de necesidad que los profesionales asignaron a las personas usuarias.

En el año 2021 las personas que acudieron a los servicios sociales presentaban las siguientes situaciones de necesidad, que serán comparadas con respecto al año 2012, para poder estimar su evolución en un periodo de tiempo de 10 años, que se considera suficiente para analizar el cambio social:

- Un 41,74% presentaba carencia de medios económicos, lo que supone un aumento en 12,99 puntos porcentuales respecto a 2012, año en que esta necesidad afectaba al 28,75% de los usuarios del

primer nivel con valoración, lo que estaría dando cuenta del deterioro que habría sufrido la sociedad riojana en lo que a la estabilidad y seguridad de ingresos se refiere.

- Un 36,96 % necesitaba una adecuada información, frente al 30,91% de 2012. Un aumento en 6,04 puntos porcentuales, que podría estar significando tanto una mayor complejidad del sistema social, como una disminución en la capacidad o habilidades de la población para interactuar con el sistema social proveedor de los satisfactores relacionados con las necesidades que cubren los servicios sociales.
- Un 33,98% presentaba una necesidad relacionada con la autonomía personal o con la dependencia. El peso relativo de estas necesidades habría descendido respecto a 2012 en nada menos que 9,46 puntos porcentuales, ya que en aquella época se situaba en el 43,44%. Esto no quiere decir que las personas que se acercan cada año a los servicios sociales de primer nivel con esta necesidad hayan descendido, de hecho, han aumentado de 10.348 en 2012 a 11.388 en 2021, sino que su peso relativo es menor por el aumento espectacular del número de personas con otro tipo de necesidades. La previsión es que estas necesidades sigan aumentando por el efecto directo del aumento del envejecimiento poblacional.
- Un 12,03% presentaban dificultades para la inserción o la integración social, cifra que supone un ligero descenso porcentual de un 0,13% respecto a 2012, año en que este porcentaje se situaba en un 12,17%. Una vez más, este ligero descenso porcentual no nos debe llevar a pensar que las personas con esta necesidad han descendido, ya que en 2012 eran 2.898 y en 2021 fueron 4.033.
- Hay una serie de necesidades que están relacionadas con el deterioro de las dinámicas familiares en su mayor parte, y en menor medida con las comunitarias, y que por lo tanto analizaremos en conjunto: Los desajustes convivenciales, la carencia de habilidades en el grupo familiar y las situaciones de malos tratos. En 2021 suponían un 23,06% de las personas valoradas, mientras que en 2012 el porcentaje era del 15,36%, lo que supone un aumento de 7,69 puntos porcentuales. Detrás de estas valoraciones se encuentran conflictos relacionales enquistados en los grupos familiares y en las comunidades, cuyo aumento estaría reflejando situaciones de estrés por la carencia de medios económicos (carencia con la que covaría en su aumento según vimos más arriba), una mayor fragilidad de los grupos familiares para afrontar las demandas de la vida diaria, un cambio en los modelos familiares, en el tamaño de las mismas, en las relaciones entre sus miembros, una mayor diversidad de todo tipo en el tejido social, o una incapacidad para resolver con éxitos las demandas diarias de un sistema social cada vez más complejo. En cualquier caso, independientemente de las causas que pueda haber detrás de estos datos, las situaciones a tratar suponen un verdadero desafío para los profesionales y los servicios sociales en su conjunto, debido a la intensidad de los recursos necesarios para su abordaje, como por la complejidad de dichas situaciones en sí mismas.
- Finalmente, la categoría relativa a otras situaciones de necesidad también ha aumentado en este periodo, pasando de un 5,70% en 2012 a un 6,98 % en 2021. Estas cifras nos deben llevar a investigar cuál es la naturaleza exacta de las mismas, ya que el tamaño de su porcentaje no es algo residual y podría estar escondiendo situaciones no identificadas, al no estar categorizadas en la herramienta informática que usan los profesionales del trabajo social que realizan estas valoraciones.

Indicadores sobre los usuarios, los servicios y las prestaciones de los servicios sociales de La Rioja.

En este apartado se introducen una serie de indicadores básicos del año 2012 y del año 2021, para valorar la evolución de las cifras de usuarios y usuarias, las de los servicios y de las prestaciones.

El análisis de los datos de la tabla 5 permite extraer, de manera muy general las siguientes conclusiones:

- A nivel poblacional, se observa un descenso en la población de La Rioja, atribuible en su mayor parte al descenso de la población masculina, ya que la femenina desciende muy ligeramente. Este descenso se observa también en los menores de 18 años y en la población extranjera. A su vez estos descensos se combinan con un fuerte aumento de la población de 65 y más años.
- Se observan fuertes crecimientos tanto de la población con discapacidad como de la dependiente. En ambos casos, probablemente, el fuerte aumento de la población de 65 y más años pueda explicar parte de estos aumentos. En el caso específico de la dependencia el aumento se explica también por el propio calendario de aplicación de la Ley de la Dependencia. Es de destacar que, a pesar de este fuerte aumento de la población dependiente, el grado III haya descendido, lo que se puede explicar por el cambio de criterios en la baremación que se introdujeron en 2011.
- Se observa un descenso en la población estimada, a partir de AROPE, en situación de pobreza y exclusión social. No obstante, ha de tenerse en cuenta que este indicador es muy sensible a variaciones en el contexto social y a cuestiones metodológicas.
- En cuanto a las personas usuarias de primer nivel es de destacar el aumento en el número global que, no obstante, varía por colectivos, con aumentos en mayores, personas extranjeras y menores, a la vez que descensos en personas con discapacidad y dependientes.
- En cuanto a servicios y prestaciones concretos del primer nivel, se puede resumir la situación con los siguientes apuntes:
 - Aumento del SAD en general, con especial importancia en la dependencia.
 - Aumento en las comidas a domicilio, pero descenso en los usuarios de comedores sociales.
 - Fuerte aumento en las prestaciones económicas de urgencia.
- Espectaculares aumentos en los indicadores ligados a la protección de menores.
- Aumentos en las prestaciones de rentas mínimas, pensiones no contributivas, ayudas a personas con discapacidad, prestación vinculada al servicio y en las prestaciones de protección a la infancia (fundamentalmente por las de desprotección infantil, ya que las de familias acogedoras han descendido ligeramente). Descensos en la LISMI, en la prestación de cuidados en el entorno familiar, en las de adopción internacional y en las dirigidas a víctimas de violencia de género.
- Descenso en los títulos vigentes de familias numerosas.

Tabla 5. Indicadores básicos de población, usuarios y ayudas económicas de servicios sociales en 2012 y 2021 y porcentaje de variación.

Concepto	2012	2021	% Variación
Población de La Rioja	323.609	319.796	-1,18%
Mujeres	162.035	161.973	-2,32%
Hombres	161.574	157.823	-0,04%
Personas mayores	60.270	67.836	12,55%
Menores de 18 años	56.422	55.064	-2,41%
Población con discapacidad	17.930	20.231	12,83%
Moderado	11.178	13.265	18,67%
Grave	4.103	4.026	-1,88%
Muy grave	2.649	2.940	10,99%
Población con dependencia	7.947	11.690	47,10%

Concepto	2012	2021	% Variación
Grado I	647	4.382	577,28%
Grado II	3.744	4.394	17,36%
Grado III	3.556	2.914	-18,05%
Personas extranjeras	46.373	40.891	-11,82%
Personas en pobreza y exclusión	73.136	64.269	-12,12%
Usuarios/as primer nivel	22.495	31.321	39,24%
Mayores	10.229	11.752	14,89%
Menores	2.834	5.494	93,86%
Personas con discapacidad	4.396	2.075	-52,80%
Personas dependientes	6.550	6.309	-3,68%
Personas extranjeras	5.091	9.141	79,55%
Usuarios/as SAD-d	4.105	5.508	34,18%
SAD Dependencia	2.777	4.871	75,41%
SAD Autonomía	1.264	632	-50,00%
SAD Exclusión social	54	127	135,19%
SAD Infancia	10	49	390,00%
Usuarios servicio de teleasistencia	2.270	2.973	30,97%
Usuarios/as de comidas a domicilio	72	260	261,11%
Usuarios/as de comedores sociales	483	248	-48,65%
Ayudas de emergencia social"	2.338	6.346	171,43%
Ayudas de pobreza energética"	0	3.223	100,00%
Ayudas menores en periodos vacacionales"	0	272	100,00%
Menores en situación de riesgo-f	286	548	91,61%
Menores en situación de desamparo-f	107	180	68,22%
Menores en guarda-f	114	194	70,18%
En acogimiento familiar-f	40	87	117,50%
En acogimiento residencial-f	74	98	32,43%
Tutelados con guardas delegadas en progenitores	--	9	100,00%
Usuarios/as pensiones no contributivas*	1.750	2.228	27,31%
Jubilación	1.000	1336	33,60%
Invalidez	750	892	18,93%
Perceptores rentas mínimas CAR	2.190	2.386	8,95%
Ayudas a personas con discapacidad"	253	338	33,60%
Usuarios prestaciones LISMI*	158	22	-86,08%
Usuarios prestación vinculada al servicio	736	1.659	125,41%
Ayudas prestación cuidados ent. fam."	5.349	1.701	-68,20%
Ayudas prestaciones protección infancia"	154	267	73,38%
Desprotección infantil	34	154	352,94%
Familias acogedoras	120	113	-5,83%
Usuarios ayudas adopción internacional	11	1	-90,91%
Ayudas mujeres víctimas violencia género"	3	2	-33,33%
Títulos vigentes de familia numerosa	5.652	4.591	-18,77%

Elaboración: Servicio de Planificación y Acción Social.

Leyenda: *-Media mensual. "-Ayudas. f-a 31 de diciembre. d-Datos de 2012 de memoria y de 2021 de Pentaho.

En lo que se refiere al número de plazas y ratios de cobertura por sectores, los datos de la tabla 6 permiten, en términos generales, extraer las siguientes conclusiones:

- Protección de menores: Aumento en plazas y en cobertura.
- Alojamiento para mujeres: Aumento en plazas y en cobertura.
- Personas mayores:
 - Residencias: Aumento en plazas y descenso en cobertura, debido al fuerte aumento de la población mayor.
 - Viviendas: Igual número de plazas, que en cualquier caso se puede considerar una cifra anecdótica, y descenso en cobertura por el aumento de esta población.
 - Centros de día: Aumento en las plazas y en la cobertura.
- Personas con discapacidad:
 - Residencias: Aumento en las plazas y en la cobertura.
 - Viviendas: Aumento en las plazas y en la cobertura.
 - Centros de día: Aumento en las plazas y en la cobertura.
 - Centros ocupacionales. Aumento en las plazas, pero no en la misma medida que la población discapacitada, lo que implica un descenso en la cobertura.

Tabla 6. Plazas por sectores y porcentajes de cobertura.

Concepto	2012	2021	% variación
Plazas protección de menores	101	109	7,92%
% de cobertura	0,18%	0,20%	10,58%
Plazas alojamiento mujeres	29	45	55,17%
% de cobertura	0,02%	0,03%	55,23%
Plazas residenciales mayores	3.069	3.323	8,28%
Públicas Gobierno de La Rioja	1.424	1.633	14,68%
Públicas Municipales	78	78	0,00%
Privadas	1.567	1.512	2,87%
% de cobertura	5,09%	4,90%	-3,80%
Plazas viviendas mayores	10	10	0,00%
Públicas	0	0	0,00%
Privadas	10	10	0,00%
% de cobertura	0,02%	0,01%	-11,15%
Plazas centros de día mayores	522	790	51,34%
Públicas	435	535	22,99%
Privadas	87	255	193,10%
% de cobertura	0,87%	1,16%	34,46%
Plazas residencias per. discapacidad	186	224	20,43%
Públicas	186	224	20,43%
Privadas	0	0	0,00%
% de cobertura	1,04%	1,11%	6,73%
Plazas viviendas per. discapacidad	46	63	36,96%
Públicas	38	45	18,42%
Privadas	8	18	125,00%
% de cobertura	0,26%	0,34%	31,01%

Concepto	2012	2021	% variación
Plazas centros de día per. discap.	212	290	34,43%
Públicas	212	290	34,43%
Privadas	0	0	0,00%
% de cobertura	1,18%	1,43%	21,23%
Plazas centros ocupacionales per.dis.	304	325	6,91%
Públicas	304	325	6,91%
Privadas	0	0	0,00%
% de cobertura	1,70%	1,61%	-5,25%

Elaboración: Servicio de Planificación y Acción Social.

Nota: Para el cálculo de las coberturas se han utilizado datos de Padrón y de la población con discapacidad reconocida.

Opinión de ciudadanos usuarios, familiares y agentes del sistema.

En este apartado se van a exponer las conclusiones de tres investigaciones realizadas por la Universidad de La Rioja, las cuales reflejan la opinión de los usuarios y las usuarias de los servicios sociales y de sus familiares, al igual que la de los agentes del sector: profesionales, entidades sin fin de lucro y empresas del sector. En la siguiente tabla se concretan algunos datos básicos de estas investigaciones:

Tabla 7. Investigaciones realizadas para conocer la opinión de usuarios, familiares y agentes.

Título	Referencia
Investigación sobre percepciones, valoraciones, enfoques y la elaboración de propuestas de mejora por parte de los diversos profesionales que prestan sus servicios en las áreas de servicios sociales más afectadas por las consecuencias del covid19	(OTRI UR & Juaneda, 2021)
Estudios de la imagen de los Servicios Sociales de La Rioja,	(Convenio UR, Stefanu, García Milon, & Medrano Sáez, 2022)
Diagnóstico de los profesionales del Sistema Público Riojano de Servicios Sociales,	(Convenio UR & Queiruga., 2022)

A continuación, se exponen las conclusiones mencionadas, organizadas según cada investigación y en función de los dos grandes grupos de interés. Por un lado, usuarios y usuarias y familiares, por otro profesionales, empresas y entidades del tercer sector.

Usuarios y usuarias y sus familiares.

La investigación de Yanna Stefanu et al., 2021, (Convenio UR, Stefanu, García Milon, & Medrano Sáez, 2022) sobre el estudio de la imagen de los servicios sociales de La Rioja, recopiló datos entre el 5 y el 19 de noviembre con una metodología cuantitativa, mediante técnica CAWI (Computer assisted web interview) y selección muestral a través del panel de Netquest. Se utilizaron 302 encuestas válidas, 105 de hombres y 197 de mujeres, con edades comprendidas entre los 22 o más años. El nivel socioeconómico era bajo y medio o medio alto, con un nivel de conocimiento de los servicios sociales superior a nulo.

Los principales resultados de esta investigación son que “Los ciudadanos consultados han manifestado que su nivel de satisfacción con los SS es medio (6/10) manifestando como indicador indirecto que volverían a utilizar el servicio en caso de que lo necesitaran (7,4). De forma más concreta, en cuanto a los factores que condicionan la satisfacción, los resultados presentan unas puntuaciones medias que se sitúan en el rango de 4,3 y 7,4 en las valoraciones dadas a la calidad de servicio esperada. Los aspectos peor valorados son 1) el atractivo y confortabilidad de las instalaciones, 2) la facilidad de entendimiento de los formularios y

documentos de SS, 3) las aplicaciones para la comunicación SS, y 4) el cumplimiento de los plazos de servicio. Todas estas no alcanzan la puntuación media de aprobado, y en este nivel se encuentra la atención de las quejas. En relación a los aspectos mejor valorados se encuentran la apariencia cuidada del personal de SS. y el trato confidencial de los datos.”

En otra investigación posterior, con la finalidad de completar el trabajo realizado en la investigación de 2021, Yanna Stefanu et al., 2022, (Convenio UR, Stefanu, García Milon, & Medrano Sáez, 2022) realizó un estudio cualitativo de la imagen de los servicios sociales de La Rioja. En esta investigación se realizaron 5 dinámicas de grupo, en las que participaron entre 8 y 10 personas en cada una de ellas, las cuales se llevaron a cabo en Logroño, 2 de ellas, y el resto en los municipios de Cenicero, Lumbreras y San Millán de la Cogolla. Las conclusiones de este estudio quedan reflejadas en los siguientes párrafos.

“Aún no se ha asumido la universalidad de los servicios sociales igual que se han asumido los servicios sanitarios o la educación, se recurre a los servicios sociales cuando no queda más remedio y sobre todo cuando hay un problema de salud asociado.

Los motivos que llevan a no utilizar de forma más normalizada los servicios sociales es que da vergüenza recurrir a ellos, menos cuando está relacionado con la tercera edad, con problemas de salud o discapacidad.

Sin embargo, los participantes en las dinámicas tienen claro que los servicios sociales es un bien común que debe amparar un amplio abanico de situaciones.

Entre los servicios mencionados, aquellos relacionados con la tercera edad son los que con más frecuencia se han debatido.

El nivel de satisfacción general es bastante alto, siendo el personal el elemento que más satisfacción genera, mientras que los plazos y los trámites son las dos fuentes de mayor insatisfacción.

En relación al personal de servicios sociales se demanda más personas contratadas, mejor formadas y que haya una continuidad de la persona que atiende a los colectivos de mayores y discapacitados.

Para la tercera edad se demandan más centros de día y residencias, que se mejore la atención en estos centros y que se destinen más recursos para este colectivo, teniendo en cuenta otras necesidades como pueden ser aquellas fruto de la brecha digital o la falta de movilidad entre otras.

Para la tercera edad en los pueblos se requiere una atención especial ya que no hay personas que puedan estar a su cuidado, el transporte público es insuficiente y hay una clara carencia de servicios que actualmente se están paliando gracias a la buena vecindad.

La segunda problemática más mencionada es la discapacidad, donde los temas que preocupan son aquellos relacionados con la tramitación de ayudas y una mayor personalización y adaptación en el trato. En las zonas rurales se siente como un problema la carencia de servicios para personas que necesitan una atención permanente.

Para los jóvenes la problemática es completamente distinta en zonas urbanas donde se identifican problemas relacionados con el acoso escolar, las drogas, carencias económicas, violencia en el hogar y la falta de actividades, de la problemática identificada en las zonas rurales donde básicamente lo que se demanda es ayuda para que los jóvenes puedan emprender una actividad económica que les permita quedarse en el pueblo.

En relación con la mujer la única problemática mencionada es la violencia de género. En familia el apoyo a hogares monoparentales y hogares en riesgo de exclusión. Para las personas inmigradas una mayor guía. Para colectivos en exclusión social se han mencionado las problemáticas relacionadas con la inserción

laborar, los hogares monoparentales y la salud mental. Por último, en cuanto a las ayudas económicas es de destacar los prejuicios que existen sobre quienes tienen acceso a estas ayudas y el sistema de reparto de las mismas, que se considera arbitrario o injusto.

De forma recurrente y relacionado a varios ámbitos de intervención se ha mencionado la necesidad de adaptar los servicios sociales a la problemática a tratar y a las personas usuarias.

En cuanto a los trámites y plazos, decir que el acceso a las ayudas es lento, incluso llegando tarde en ciertas ocasiones, los trámites implican demasiada burocracia que se ve agravada por la falta de coordinación entre los diferentes departamentos o grupos de intervención.

Especial atención merece la necesaria coordinación entre servicios sociales y sanitarios cuya falta de coordinación provoca problemas añadidos a las personas usuarias.

La cooperación con otras entidades es conocida, aunque no a fondo.

En cuanto a las campañas de comunicación no hay recuerdo de ellas entre las personas que han participado en los grupos y sobre la información destacan la carencia de ella, de hecho, dicen informarse a través de la persona de referencia en los servicios sociales y que suele ser la que ocupa el puesto en Trabajo Social.

Hay un consenso claro en que hay una carencia en recursos: falta personal para reducir los plazos de espera y los trámites burocráticos, faltan residencias para la tercera edad y en el caso de los pueblos faltan recursos adaptados a la realidad de este entorno.”

Finalmente, por otro lado, Casado y Fantova, 2017, citado por Emma Juaneda 2020 (OTRI UR & Juaneda, 2021), apuntan a la sobrecarga de las personas que de manera informal asumen los cuidados de las personas dependientes.

Profesionales, empresas y entidades sin fin de lucro.

De la investigación de Emma Juaneda, (OTRI UR & Juaneda, 2021), con 3 grupos de discusión que realizaron 4 sesiones cada uno, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- Se citan como principales retos externos que pueden afectar al sistema: El cambio climático, el desarrollo de nuevas tecnologías y competencias profesionales, el aumento de la esperanza de vida y la relación con sistema de pensiones y necesidades de larga duración, nuevas necesidades de cuidados y nuevas necesidades de ajuste del modelo, los nuevos estilos de vida y cambios de estilos a lo largo de la vida y las nuevas formas de familia y de roles en las familias.
- Se destaca como problema la precariedad laboral y la falta de estabilidad económica en parte de la sociedad riojana, especialmente en aquellos grupos cuya principal fuente de ingresos es la economía sumergida, al igual que la incorporación de los jóvenes al mercado laboral.
- Preocupa la brecha digital y la alfabetización informática de los/as usuarios/as.
- Se reconocen como valores que debieran tener los servicios sociales los siguientes: Sistema universal, preventivo, que genere igualdad de oportunidades, personalizado, que aporte soluciones reales, enfocado en la persona como sujeto capaz y autónomo, que acepte a las personas, empático y respetuoso, ausente de juicios de valor, de gestión no lucrativa, de responsabilidad pública, de calidad, consecuente con el cambio social, local, próximo, comunitario, participativo, innovador, basado en el aprendizaje y en la evaluación.
- Recuperación del trabajo intersectorial y la coordinación entre todas las entidades e instituciones del ámbito de lo social. Impulsar el trabajo en red, los mecanismos de coordinación y de supervisión.
- Desarrollo comunitario participativo, donde exista un compromiso con el entorno y se trabaje de manera coordinada, intersectorial y transversal.

- Mejorar las ratios de atención, aumentando los recursos y profesionales, y avanzando en la desburocratización y la transformación digital.
- Implantación del enfoque centrado en la persona como proceso de acompañamiento integral, focalizado en el desarrollo personal, dejando de lado el asistencialismo y la fiscalización de las personas. Promoción de la autodeterminación y de la autonomía de las personas.
- El sistema de servicios sociales tiene que promover la generación de una sociedad más cohesionada e integrada.
- Mantenimiento de las personas en su entorno el máximo tiempo posible.
- Una gestión mixta del sector público, donde se dé importancia al tercer sector.
- Se ha identificado como carencia los sistemas de indicadores, que permitan identificar los resultados, la monitorización de los logros y que favorezcan los diagnósticos.
- Fijación de precios justos.
- En el caso de los programas de garantía de ingresos e inclusión social se señalan como puntos críticos: La falta de enfoque en las necesidades del ciudadano, la falta de coordinación, el desajuste entre los tiempos políticos y los recursos para la implementación y el inadecuado proceso de diseño de los programas.
- En lo que a los programas de envejecimiento y cuidados de larga duración se indican los siguientes puntos críticos: La falta de enfoque en el usuario, la debilidad de los procesos de seguimiento y la falta de recursos para ello, la falta de coordinación entre espacios públicos y privados, la falta de herramientas e incorporación de nuevas tecnologías y la necesidad de liderazgo y reorganización de los sistemas de trabajo.
- Mantenimiento de las capacidades de las personas mayores a través de la atención preventiva, promocional y de la participación.
- En el caso de las personas dependientes, adaptación de los servicios, tanto a nivel físico como psíquico, junto con los tratamientos asistenciales. Crítica a la excesiva medicalización de los cuidados, considerando que resultaría mejor utilizar más la atención psicológica.
- Visibilizar y dar mayor prestigio y valor económico a los cuidados, tanto los informales de las familias como el de las profesionales de la ayuda a domicilio. Acompañar a los cuidadores, para que los cuidados sean de calidad.
- En lo que a los servicios sociales comunitarios o de primer nivel se refiere, se apuntan las siguientes áreas de mejora: Falta de capacitación especializada de los profesionales, desequilibrio entre el entorno rural y urbano, falta de enfoque integral en la persona y de trabajo colaborativo entre sistemas y condiciones de subcontratación no orientadas a la creación de valor para el usuario.

En la investigación realizada por Dolores Queiruga, (Convenio UR & Queiruga., 2022), se realizó una encuesta a los profesionales de los servicios sociales del Gobierno de La Rioja y a profesionales del trabajo social de las entidades locales. Se recogieron 140 cuestionarios válidos en 12 centros de trabajo, correspondiendo 109 cuestionarios a mujeres y 31 a hombres, que se pasaron en los meses de agosto y septiembre de 2021. Las principales conclusiones de esta investigación fueron las siguientes:

- La satisfacción laboral es elevada.
- Los trabajadores y las trabajadoras valoran enormemente las relaciones interpersonales con los compañeros, los superiores y los usuarios.
- Se considera que los recursos con los que cuentan son suficientes, aunque las puntuaciones varían de un centro de trabajo a otro.
- También se consideran suficientes los sistemas de información.
- Los aspectos peor valorados han sido:

- Las dificultades para la promoción.
- La carga excesiva de trabajo, en algunos centros de trabajo.
- La escasa formación recibida, en algunos centros de trabajo.
- La financiación, en algunos centros de trabajo.

Para finalizar este apartado, se introducen dos apuntes sobre la falta de recursos y las cargas de trabajo.

El primero de ellos viene de la mano de la OCDE en su estudio de 2021, (OCDE, 2021) realizado por encargo de la Unión Europea. En su página 69 se indica⁵ que “Los recursos humanos son clave para la calidad en la provisión de servicios. España tiene profesionales cualificados y dedicados trabajando en diferentes áreas de los servicios sociales. Pero la cantidad importa: en España aproximadamente el 3% de la fuerza de trabajo trabaja en servicios sociales públicos o privados. Esto se compara con el más del 8% de la fuerza de trabajo en los países nórdicos y el más del 6% en países como Francia, Alemania, Bélgica y Países Bajos. La eficiencia y la optimización tienen sus límites y 3 profesionales nunca serán capaces de prestar los mismos servicios que 6 u 8.” Por otro lado, este informe señala que “Incluso en los países nórdicos que tienen unas tasas significativamente más altas de trabajo y de gasto social, una tercera parte o más de estos trabajadores informan de alta sobrecarga de trabajo. El hecho de que los sistemas de servicios sociales sirvan a menudo y de facto como un último recurso, cuando otros sistemas han fallado, contribuye probablemente a esta sobrecarga”.

El segundo parte de un análisis propio, elaborado en el marco de los trabajos de este plan estratégico sobre las cargas de trabajo no previstas que se asignan desde otros subsistemas del bienestar social o de sectores económicos a los servicios sociales de primer nivel. En este sentido, en los últimos 3 o 4 años los servicios sociales de atención primaria han tenido que ir asumiendo demandas de trabajo no previstas, a partir de normativas publicadas en el BOR o en el BOE, que implican la realización de “peritajes sociales” para otros subsistemas del bienestar social o sectores económicos, como, por ejemplo: sector energético, vivienda, justicia, empleo o seguridad social. Casi siempre se trata de realizar valoraciones sobre la situación de inclusión/exclusión de un núcleo familiar, que en ocasiones son conocidos por los servicios sociales, pero en otras no. Además de estos “peritajes sociales”, en otras ocasiones, se trata directamente de suplir las carencias organizativas en información y orientación de otros sistemas, como ha sido el caso de la Seguridad Social con el Ingreso Mínimo Vital. En otras ocasiones se trata de realizar gestiones para que la ciudadanía pueda acceder a estos otros subsistemas del bienestar social. La cuestión que se plantea es hasta qué punto los servicios sociales son autónomos en la definición de sus procesos de trabajo, o si éstos pueden ser aumentados o modificados desde el exterior de forma imprevista y sin tener en cuenta los recursos disponibles. Este aspecto se constituye en una amenaza que puede anular cualquier intento de organización planificada de las cargas de trabajo en los servicios sociales. A partir de los datos obtenidos con el aplicativo Protecnia, se calculó que el número de procesos de trabajo que los servicios sociales de primer nivel han llevado a cabo para otros sistemas del bienestar social o sectores económicos en 2020, y en 2021 hasta el 7 de julio, supusieron un 11,68% y un 9,32% respectivamente del total de procesos llevados a cabo.

⁵ Traducción libre.

La pandemia por Covid-19 y los servicios sociales.

Desde que el 31 de enero de 2020 se diagnosticó en España el primer caso de coronavirus Covid-19 hasta hoy, tanto la sociedad española como la riojana asistieron a una crisis sanitaria, que inmediatamente se transformó en crisis social y económica. En el ámbito de los servicios sociales tres fueron las áreas que se vieron especialmente afectadas por la pandemia:

- El sistema de cuidados de larga duración en alojamientos residenciales para personas mayores.
- El primer nivel de los servicios sociales, especialmente el servicio de ayuda a domicilio.
- Las políticas de inclusión social.

En consecuencia, ya antes del comienzo de la elaboración de este Plan se encargó a tres expertos los respectivos análisis en dichos ámbitos, los cuales se incorporaron al material que ha servido para la elaboración de este Plan.

C. Puntos críticos.

Definir una estrategia supone, necesariamente, priorizar, elegir dónde, cómo y cuándo actuar. Esta elección es siempre compleja y está sometida a incertidumbre sobre todo en sistemas de gran complejidad como el de los Servicios Sociales. Identificar los puntos críticos del sistema permite no solo reconocer aquellos aspectos sobre los que resulta prioritario intervenir, sino también contar con un instrumento desde el que contrastar y valorar las principales interacciones de las intervenciones que se pretenden abordar.

Teniendo en cuenta los cambios demográficos y sociales y la situación actual de los Servicios Sociales en La Rioja pueden identificarse los siguientes puntos críticos:

Imposibilidad de dar respuesta a todas las necesidades de colectivos específicos:

El origen de los Servicios Sociales vinculado a la atención de la pobreza y las necesidades de poblaciones vulnerables, condiciona, todavía hoy, un objetivo en palabras de Fernando Fantova “residual de pretendida (y cada vez más imposible) respuesta a cualquier necesidad (económica, habitacional, laboral u otras) de supuestos colectivos minoritarios excluidos por el resto de subsistemas sociales.

Falta de conocimiento y reconocimiento del sistema

En parte motivado por lo anterior, los Servicios Sociales son un sistema poco conocido, percibido como marginal y en el que no se reconoce un cuerpo de conocimientos y saberes científicos profesionales y prácticos, capaces de dar respuesta a necesidades universales de la población. Esta situación condiciona el que el resto de pilares del bienestar asignen normativamente funciones de información y valoración, que dificultan la organización del sistema, teniendo que asumir cargas de trabajo no planificadas.

Carencia de recursos para abordar cambios y nuevas necesidades.

El desconocimiento y las percepciones, a veces distorsionadas, sobre los Servicios Sociales han condicionado su tradicional infradotación. Sin embargo, los cambios demográficos y sociales, la crisis de los cuidados, y el aumento en la conflictividad de las dinámicas familiares condicionan una demanda creciente que reclama un incremento de recursos económicos, tecnológicos, profesionales etc. que permitan dar una respuesta adecuada. Esto es especialmente significativo en las zonas de servicios sociales de menor población, donde la cobertura de los servicios está seriamente comprometida.

Desigualdad de acceso a los derechos en el territorio.

Vivir en un lugar u otro de La Rioja supone, en la actualidad, posibilidades de acceso y costes diferenciados para determinados servicios y prestaciones de los Servicios Sociales. La actual articulación de competencias entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales y un contexto de grandes diferencias en recursos y capacidades entre el medio urbano y el rural, están en la base de estas desigualdades.

Alta capilaridad, pero baja capacidad de intervención profesionalizada.

Los Servicios Sociales de atención primaria se caracterizan por contar una red de elevada capilaridad (llega a todo el territorio) pero que presenta severas limitaciones para proporcionar respuestas profesionales adecuadas y con la intensidad requerida a las necesidades (cada vez más complejas) de la población desde ese mismo territorio.

Escaso desarrollo de las capacidades preventivas y excesivo peso de los dispositivos institucionalizados.

El sistema de Servicios Sociales está orientado, fundamentalmente, a dar respuestas a necesidades convivenciales (y también económicas) una vez que estas ya se han declarado y en mucha menor medida a prevenir que se produzcan y a evitar los costes personales, sociales y también económicos que se generan una vez que se ha producido el daño.

Cualificación y condiciones de trabajo de las personas que trabajan en el sistema

Los Servicios Sociales son, sobre todo, servicios que se prestan de forma personal en la interacción entre profesionales y personas usuarias y en un contexto de rápidos cambios y de fuerte desarrollo del conocimiento. Las condiciones de trabajo, por tanto, están indisolublemente unidas a la calidad del servicio que se presta y este, a su vez, depende estrechamente del acceso al conocimiento disponible y de la capacidad para generarlo, dando respuesta, a través de la innovación, a las nuevas necesidades surgidas de los cambios. El desconocimiento, la tradicional infradotación, la subvaloración y feminización, están condicionado fuertemente esas condiciones de trabajo y con ellas la calidad del servicio.

Excesiva burocratización y escaso desarrollo de los sistemas de información y apoyo administrativo.

Pese a su carácter marcadamente relacional y personal, los Servicios Sociales son percibidos como altamente burocratizados. Una cierta asociación unívoca entre “necesidad” y “recurso”, así como la limitada disponibilidad y/o alto coste, que condiciona y limita el acceso a los mismos, puede estar en la base de esa percepción que, por lo demás, se ve agravada por procedimientos administrativos complejos, bajo recurso al uso de nuevas tecnologías o una mejorable interconexión entre sistemas y agentes tanto internos como externos.

Falta de sistematización de los mecanismos de financiación y del papel del copago por parte de los usuarios.

La diversidad de agentes que intervienen en el Sistema Público de Servicios Sociales tanto desde la perspectiva de los ingresos como del gasto, y la evolución de su papel a lo largo del tiempo ha dado lugar a una cierta dispersión de fórmulas en un espacio que requiere de gran transparencia y minuciosidad presupuestaria especialmente importante para garantizar la equidad en la contribución de las personas usuarias a través del copago.

Dificultad para ejercer el liderazgo público en un sistema muy externalizado y con múltiples actores.

El Sistema Público de Servicios Sociales no solo está integrado por muy diversos actores, públicos, privados, comunitarios o del tercer sector, sino que su peso, ya sea medido en términos económicos, de personas atendidas, o valorado por su significación social, en ocasiones, resulta determinante en algunos sus ámbitos de actuación. En este contexto, la identificación del interés general sobre los intereses de los agentes que intervienen, y el ejercicio del liderazgo público para darle respuesta, requiere de instrumentos de gobernanza adecuada y de una fuerte actitud proactiva por parte del sector público.

Necesidad de un sistema que garantice la calidad en la atención y la protección de los derechos de las personas.

En el caso de los Servicios Sociales, garantizar la autonomía en las decisiones y el respeto a la dignidad de las personas no es solo una obligación legal y moral, es, también, la condición de posibilidad de su función en cualquiera de los ámbitos en que se desarrolla. Por ello son necesario mecanismos que permitan garantizarla, sobre todo en aquellos casos en los que las condiciones personales no permiten a los usuarios o sus familias reclamar tales derechos.

IV. Los Servicios Sociales como derecho

A. Derechos humanos y derechos sociales en Europa

El concepto básico a la hora de aproximarnos a los Servicios Sociales es el de necesidad. Más allá de otros debates, solemos aceptar que existe un conjunto de ellos que tienen un carácter básico, los recogidos como Derechos Humanos. Los Derechos Humanos son normas que reconocen y protegen la dignidad de todos los seres humanos. Estos derechos rigen la manera en que los individuos viven en sociedad y se relacionan entre sí, al igual que sus relaciones con el Estado y las obligaciones del Estado hacia ellos. Dentro de estos, (Fantova, 2008) “se acepta comúnmente la existencia de un subconjunto, el de los derechos sociales, que forman parte de la denominada segunda generación de derechos humanos”. La Declaración Universal de Derechos Humanos “hace una mención expresa a los servicios sociales (artículo 25) aunque, ciertamente, no cabe pensar que se refiera a ellos en el sentido preciso que tal expresión ha ido adquiriendo en nuestro entorno.

En el ámbito Europeo, (Convenio UR & San Martín, 2022) El 17 de noviembre de 2017 fue proclamado el «Pilar europeo de derechos sociales». Conforme a su Preámbulo, este instrumento normativo pretende «servir de guía para alcanzar resultados sociales y de empleo eficientes para responder a los desafíos actuales y futuros con el fin de satisfacer las necesidades esenciales de la población, así como para garantizar una mejor regulación y aplicación de los derechos sociales». Aspira a expresar «los principios y derechos esenciales para el buen y justo funcionamiento de los mercados laborales y de los sistemas de bienestar de la Europa del siglo XXI. Reafirma algunos de los derechos del acervo de la Unión y añade nuevos principios que abordan los desafíos derivados de los cambios económicos, tecnológicos y sociales».

Los artículos que garantizan intervenciones relacionadas con los servicios sociales son los siguientes:

- Art 11. Asistencia y apoyo a los niños.
- Art. 14. Renta mínima.
- Art. 17. Inclusión de las personas con discapacidad.
- Art. 18. Cuidados de larga duración.
- Art. 19. Vivienda y asistencia para las personas sin hogar.

Actualmente, el vigente «Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales» plantea tres objetivos a alcanzar para el año 2030: lograr que, al menos, el 78% de la población de entre 20 y 64 años tenga empleo; que, al menos, el 60% de las personas adultas participe en actividades de formación; y una reducción de, al menos, 15 millones en el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social.

Pese a estos desarrollos, aún hoy no encontramos una verdadera armonización de las prestaciones, de las fuentes de financiación de la protección social ni de las funciones protectoras. Por ello, no existen servicios sociales comunitarios, sino a lo sumo, una cierta política social europea.

B. Competencias estatales, autonómicas y locales en materia de Servicios Sociales

Los arts. 148 y 149 de nuestro texto constitucional no acaban de clarificar el reparto de competencias de servicios sociales entre las Comunidades Autónomas y el Estado en la medida en que dichos preceptos no atribuyen de modo expreso las competencias sobre estos a ninguna de las dos instancias territoriales. Sin embargo, del texto constitucional y de la práctica puede entenderse que en materia de servicios sociales, según la Universidad de La Rioja (Convenio UR & San Martín, 2022):

— El Estado (Cortes Generales, Gobierno de la Nación y Administración General del Estado) puede adoptar normas que incidan en la configuración autonómica de los servicios sociales con el fin de garantizar cierta igualdad entre todos los españoles. También pueden incidir colateralmente en aquella configuración a través de su actividad en materia de inmigración y asilo, instituciones penitenciarias, y Seguridad Social y legislación laboral.

— Las Comunidades Autónomas pueden adoptar normas (legales y reglamentarias) y actuaciones administrativas en materia de asistencia social (lo que incluye la asistencia no contributiva de la Seguridad Social, pero también servicios sociales en sentido amplio), servicios sociales en general a través de la cláusula residual del art. 149.3, y algunas competencias citadas en el art. 149.1 CE complementando la labor del Estado (ejecución de la Seguridad Social, de la política de empleo, desarrollo del régimen de las Administraciones Públicas...).

Por su parte, las Comunidades Autónomas han de respetar en la asignación de servicios sociales a los Entes Locales y en concreto la «evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social», en expresión del art. 25.1.e) LBRL, supone la competencia mínima que las Comunidades Autónomas deben reconocer a los municipios en sus legislaciones sobre servicios sociales (imposición que el legislador estatal opera a través de su competencia normativa sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, art. 149.1.18ª CE). Nada impide, sin embargo, que los Parlamentos autonómicos atribuyan a los municipios competencias mucho más amplias en la materia, como de hecho ocurre en todos los casos (Convenio UR & San Martín, 2022).

C. Políticas sectoriales, intersectoriales y transversales

Las políticas sociales (la de empleo, la sanitaria, la educativa, la de servicios sociales, la de vivienda o la de garantía de ingresos) han ido transformándose en subsistemas autónomos de creciente importancia dentro de la acción de los poderes públicos en tanto que mecanismos reguladores, protectores y dinamizadores indispensables en nuestras sociedades.

Siguiendo a Fantova (Fantova, 2008), esta división en sectores de actividad es racional y conveniente, en términos generales. Sin embargo, también puede resultar disfuncional en algunas ocasiones. Basta pensar para ello en los problemas que se plantean en los ámbitos del empleo y la garantía de ingresos o en el “espacio” sociosanitario. Estos problemas resultan significativos para personas en determinadas condiciones y situaciones que requerirían de una “atención integrada”. Dada la historia de los Servicios Sociales, su menor tamaño respecto de otros pilares del bienestar y su marcado carácter residualista, resulta evidente la dificultad de abordar esa acción integrada manteniendo, a la vez, un perímetro definido. De ahí que la evidente necesidad de abordar políticas intersectoriales que posibiliten intervenciones capaces de dar respuestas integradas a las necesidades de las personas, debe hacerse manteniendo, al tiempo, una sólida y unívoca definición del objeto.

Este esfuerzo por delimitar el objeto, requiere, también, delimitar el campo de las políticas transversales que se caracterizarían por buscar la coordinación de las políticas sectoriales para generar unos resultados específicos en determinados segmentos o grupos de personas que, dada la complejidad social y administrativa, no se consiguen de otra forma, sin que, por ello, den lugar a un entramado propio de servicios, prestaciones instalaciones etc (mas allá de unas mínimas estructuras para la gobernanza, gestión y evaluación) que si tienen las políticas sectoriales a través de las que actúan. Podemos identificar las siguientes cuatro políticas transversales:

- a. Política (o políticas) de igualdad y atención a la diversidad (sexual, generacional, funcional y cultural).
- b. Política familiar.
- c. Política comunitaria.
- d. Política de fomento de la iniciativa social.

Los Servicios Sociales han tenido un marcado protagonismo en este terreno íntimamente ligado con ese sesgo residualista al que venimos haciendo referencia y, por ello, resulta especialmente necesario diferenciar el objeto de los servicios sociales de las políticas transversales de las que ha de participar en la misma medida que las demás políticas públicas (no solo sociales).

En este esfuerzo de diferenciación resulta especialmente significativo el ámbito de la exclusión/inclusión, porque en él se han manifestado tradicionalmente las confusiones más significativas. Efectivamente y siguiendo a Joseba Zalakain (Zalakain, 2021), el carácter multidimensional de los procesos de inclusión y exclusión social, y su abordaje necesariamente interinstitucional y multisectorial, exige determinar con claridad de qué necesidades y con qué programas se han de abordar las cuestiones relacionadas con la exclusión desde los Servicios Sociales, lo que implica determinar cuál es su objeto y cuál es el valor añadido que aportan. A la inversa, exige determinar cuál es el objeto y el valor añadido del resto de las políticas sectoriales en el ámbito de la exclusión social. Lo anterior obliga a replantear las funciones que otras políticas sectoriales –especialmente las de garantía de ingresos, vivienda, salud y empleo, pero también las de familia, género o inmigración– tienen en lo que se refiere a la prevención y el abordaje de las situaciones de exclusión social. Desde un punto de vista estratégico, la (re)delimitación de funciones y el establecimiento de canales más operativos de coordinación y trabajo conjunto constituye uno de los retos esenciales.

V. Objeto y ámbitos de intervención de los Servicios Sociales

A. Objeto de los Servicios Sociales

la interacción es un bien de primera necesidad para todas las personas y todas las personas pueden y suelen presentar, en diferentes momentos o etapas de su vida, la necesidad de acciones o aportaciones externas para complementar y mejorar su capacidad funcional y sus relaciones primarias. La interacción, además, no sólo es una propiedad, estado o situación de los individuos, sino que también lo es de las comunidades en las que los individuos se desarrollan. Sólo es posible devenir ser humano mediante la interacción.

En este contexto, la pretensión de dar respuesta a cualquier necesidad (económica, habitacional, laboral u otras) de determinados grupos sociales excluidos del resto de subsistemas sociales que hoy caracteriza a nuestros Servicios Sociales evidencia la imposibilidad real de materializarse, además de su carácter residualista y estigmatizante. Pero, al mismo tiempo, en un contexto de crisis de los cuidados, de evidentes dificultades para la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, de cambios en el rol de la mujer y en los modelos familiares, que ponen de manifiesto las limitaciones de nuestros actuales sistemas para dar respuesta a las nuevas necesidades, emergen, también, un conjunto de capacidades propias de los Servicios Sociales, especialmente aptas para prevenir o abordar afectaciones a la interacción como, por ejemplo, la necesidad de cuidados de larga duración, diversos maltratos y violencias, la soledad o las limitaciones en el ejercicio de la parentalidad, y para proporcionar los apoyos necesarios para fortalecer, desarrollar o complementarla como el bien de primera necesidad al que aludíamos. Ello sitúa a los Servicios Sociales como la rama del Estado de Bienestar más adecuada para hacerles frente, pero a condición de que se arbitren nuevas formas de diferenciación e integración con el resto de ramas sectoriales y, especialmente con las otras dos (sanidad y vivienda) que triangulan y soportan en buena medida la vida diaria y relaciones comunitarias de las personas en su diversidad sexual, generacional, funcional y cultural.

Por ello se hace necesaria una redefinición del OBJETO de los Servicios Sociales en los términos en los que lo Propone Fantova en el mencionado informe (Fantova, 2021):

Se definen los servicios sociales como cuidados, apoyos e intervenciones que promueven y protegen la interacción de las personas, entendida ésta como el ajuste dinámico entre, por una parte, su capacidad funcional autónoma para las decisiones y actividades de la vida diaria en todo el ciclo vital y, por otra, las relaciones primarias de carácter familiar y comunitario en las que están inmersas. Así definida, la interacción es un bien de primera necesidad para todas las personas y todas las personas pueden y suelen presentar en diferentes momentos o etapas de su vida, la necesidad de acciones o aportaciones externas para complementar y mejorar su capacidad funcional y sus relaciones primarias.

Esta definición se ajusta a las condiciones mínimas requeridas para poder considerar a una política como sectorial: Identifica como objeto de la política un área de necesidad de las personas, potencialmente universal y que, en principio, puede interesar a todas las personas; Genera y mantiene un conjunto de actividades diferenciadoras basadas en el conocimiento, (aunque incorpore otras no diferenciadoras) que se produce, gestiona y gobierna desde unas estructuras propias de dicha política sectorial y reconocibles como tales.

B. Ámbitos de actuación de los Servicios Sociales

El impulso de un proceso de cambio en el objeto de los Servicios Sociales requiere de la máxima claridad en su contenido concreto para hacer posible su comunicación tanto a las personas usuarias, como a la ciudadanía en general y los diversos actores del sistema. Para ello recurrimos a identificar y delimitar un conjunto de ámbitos aun a sabiendas de que la realidad no se deja meter en cajitas y que como en toda clasificación, dificulta la visibilidad de las personas y los grupos cuyas circunstancias se encuentran en los intersticios de esas clasificaciones. En este sentido es preciso insistir en que la identificación de ámbitos que proponemos no debe impedir anteponer, en todo caso, la realidad de las personas y los grupos y la complejidad intrínseca de sus situaciones y circunstancias.

Autonomía personal y cuidados de larga duración

Conjunto de programas y de servicios orientados a la atención social y el desarrollo integral de personas mayores, personas con discapacidad y/o personas en situación de dependencia y sus familias (personas cuidadoras). Estos programas se dirigen tanto a la promoción de la autonomía como a la atención a la dependencia. Tienen diferentes niveles de intensidad atendiendo a la edad, la funcionalidad de las personas y de su entorno, así como de las necesidades sociales de la persona y su familia.

Convivencia familiar, relacional y comunitaria

Conjunto de programas y de servicios que tienen como finalidad promover unas relaciones interpersonales satisfactorias o positivas a nivel familiar, vecinal y/o comunitario. Estos programas son desarrollados en el entorno de la persona. Las actuaciones pueden dirigirse a unidades familiares en situación de dificultad (maltrato, riesgo, violencia de género) y también a la población general a través de programas y servicios de carácter preventivo (programas de buen trato y parentalidad positiva) y promocional (igualdad y diversidad).

Inclusión social

Conjunto de programas y de servicios destinados a promover la integración relacional de la persona y su condición de ciudadanía en los diferentes aspectos del bienestar, a través de programas de acompañamiento social individualizado y comunitario que se abordan en colaboración con las áreas con competencias en los diferentes ámbitos vitales: laboral, residencial, de salud, formativo etc.

Además de estos tres ámbitos propios del objeto de los Servicios Sociales, identificamos un cuarto ámbito que forma parte, tradicionalmente, del encargo que se hace administrativamente a la Consejería con competencias en Servicios Sociales pese a que forma parte del pilar de “garantía de rentas”

Garantía de rentas

Conjunto de prestaciones de carácter económico complementarias y subsidiarias de otros ingresos de la unidad de convivencia. Estas ayudas están orientadas a la cobertura de necesidades básicas y sobrevenidas de la unidad de convivencia ante la ausencia o insuficiencia de otras fuentes de ingresos.

VI. Enfoque estratégico, Valores, Misión y visión

A. Enfoque estratégico.

Para poder responder al marco de valores sociales en el que pretende insertarse, la atención a las necesidades de las personas -dentro el objeto que definimos como propio de los Servicios Sociales- debe encajarse en un enfoque estratégico que ha de permear todos los objetivos tanto explícita como implícitamente. Este enfoque recoge los diferentes saberes que se han ido desarrollando para proponer la mejor manera de dar respuesta a las necesidades en un marco ético.

Atención centrada en la persona

Esta estrategia consiste en poner a la persona en el centro de la intervención y reconocer la singularidad y unicidad de cada persona respecto a su proyecto vital (Sancho, 2021). Desde este enfoque se trata de mejorar la calidad de vida de las personas, a través de la atención individualizada y el reconocimiento del derecho al control de la propia vida.

Busca armonizar las organizaciones con las preferencias y deseos de las personas. La autonomía de la persona, entendida como la capacidad y derecho para decidir sobre su propia vida, es un aspecto esencial para el proceso de intervención.

Esta estrategia implica asimismo una atención integral e integrada, a nivel horizontal (entre los diferentes sistemas de bienestar) y vertical (dentro del propio servicio o programa) que simplifique los procesos y procedimientos de intervención. Se trata también de adaptar los recursos, servicios y programas a la situación de la persona y no a la inversa, de ubicar a las personas según las características de los servicios.

Este enfoque se ha utilizado en diferentes ámbitos de intervención, principalmente en el trabajo con personas con discapacidad y también con personas mayores. Asimismo, es la base del acompañamiento social con personas en situación o riesgo de exclusión y entronca con los modelos de gestión de casos.

Este enfoque se basa a su vez en un decálogo de principios que puede ser aplicada a cualquier ámbito de intervención, que se incluyen esquemáticamente en la siguiente tabla:

Decálogo para la aplicación del Enfoque centrado en la persona

Principio 1	Todas las personas tienen dignidad.
Principio 2	Cada persona es única.
Principio 3	La biografía es la razón esencial de la singularidad.
Principio 4	Las personas tienen derecho a controlar su propia vida.
Principio 5	Las personas con grave afectación cognitiva también tienen derecho a ejercer su autonomía.
Principio 6	Todas las personas tienen fortalezas y capacidades.
Principio 7	El ambiente físico influye en el comportamiento y en el bienestar subjetivo.
Principio 8	La actividad cotidiana tiene una gran importancia en el bienestar y salud de las personas.
Principio 9	Las personas son interdependientes.
Principio 10	Las personas son multidimensionales y están sujetas a cambios.

Fuente: Martínez, 2013, p. 8

Enfoque preventivo y promocional

Este enfoque tiene por finalidad disminuir la cantidad y gravedad de las situaciones de emergencia o necesidad. Se trata, por tanto, de actuar de manera preventiva en los cuatro niveles de prevención:

- a) Prevención primaria: anterior a la aparición del fenómeno
- b) Prevención secundaria: en los estadios precoces del fenómeno
- c) Prevención terciaria: cuando el fenómeno se ha manifestado
- d) Prevención cuaternaria: en la evitación de los efectos indeseados o críticos del fenómeno.

Junto a la prevención, se debe orientar la actuación de los servicios sociales hacia la promoción, entendida como el fomento de aprendizajes o cambios comportamentales. En suma, se debe promover el empoderamiento de las personas y de su participación activa.

Enfoque relacional, familiar y comunitario

Este enfoque implica pasar de un modelo de carácter asistencialista, burocratizado y punitivo hacia uno basado en los derechos universales de las personas (Aguilar, 2021).

Asimismo, se trata de impulsar programas y servicios familyfriendly, que adopten la perspectiva de familia en la organización y diseño de los mismos, incorporando la dimensión comunitaria y relacional.

Desde este enfoque la actuación de los servicios sociales se orienta al despliegue de metodologías comunitarias buscando la implicación de todos los actores del territorio (ciudadanía, asociaciones de sociedad civil y el entramado institucional). Desde este planteamiento la acción comunitaria se define por ser participativa, colaborativa y transformadora, en torno a tres vectores de acción: a) prevención y promoción comunitaria para generar o fortalecer el capital social y relacional de las personas; b) apoyo a la participación y la solidaridad; c) incidencia en la transversalidad de las diferentes áreas, reconociendo la interseccionalidad e intersectorialidad de los procesos vitales y, por tanto, de las actuaciones de los servicios sociales.

Delimitación y reestructuración.

El cambio de modelo que se quiere implantar en el SPRSS tiene como fondo la materialización de su evolución hacia un modelo universal frente a uno residual, en el que el ámbito de actuación estaba vinculado con colectivos concretos de población. A pesar de que la Ley 39/2006, supuso un avance considerable hacia la universalización, no ha sido suficiente. Si se acepta la transición hacia el carácter sectorial e integrado como imprescindible para unos servicios sociales que aspiren a configurarse como un ámbito universal de política pública, nos introducimos necesariamente en una agenda de transformación de los servicios sociales, que han de definir su objeto (Fantova, 2021). Del análisis interno y de la valoración de la imagen del sector, así como de los trabajos previos realizados por los expertos e informantes claves, se ha concluido que la falta de claridad en la definición de la misión y nivel de alcance de los servicios sociales públicos es una de las principales barreras para: a) hacer visible el valor añadido y su contribución al bienestar general, b) establecer una clara asignación de competencias y la gestión de relaciones externas con otros actores clave en el marco del modelo de bienestar, c) determinar las atribuciones de responsabilidad con otros niveles de la administración y d) además, a nivel interno, la gestión eficaz y eficiente de recursos y capacidades claves para promover un sistema eficaz y eficiente.

Política exploratoria

En este eje se incluyen los planes de acción relacionadas con la gestión de datos para la disposición de información útil y oportuna que permita la toma de decisiones de manera adecuada. Por un lado, se debe lograr una colaboración interadministrativa eficaz que redunde en una mejor atención, y facilidades a las personas usuarias en su acceso y desenvolvimiento dentro del Sistema. En concreto, debería facilitarse la implantación de un expediente único en servicios sociales, así como la simplificación de trámites mediante la mejora de los procedimientos administrativos, y un pleno respeto de sus derechos como personas administradas e interesadas.

Valor público

En 1995, Mark Moore expuso la idea de Valor público definido como el valor creado por la Administración y el Gobierno mediante servicios, leyes, regulaciones y otras actuaciones. La propuesta central de Moore (Moore, 1998) consiste en que los recursos públicos deben ser utilizados para incrementar el valor, de la misma forma en que se crea valor en el sector privado. Teniendo en consideración que el valor público debe ir más allá de un enfoque de impactos monetarios y debe incluir beneficios sociales percibidos por los ciudadanos. El valor público se crea, por tanto:

- A través de la entrega de servicios de alta calidad que crean satisfacción del usuario.
- Cuando se generan impactos como la seguridad, la reducción de la pobreza, la salud pública. El logro de estos objetivos puede solaparse con el servicio, pero tienen una clara dimensión pública.
- Cuando se genera confianza en la relación entre los ciudadanos y la autoridad pública lo que implica comunicación transparente y comprensible, seguridad en el acceso, vías de participación, empoderamiento. A menudo es el elemento más desatendido, pero la falta de confianza, incluso cuando los servicios son bien provistos, reduce el valor público y puede obstaculizar su desarrollo.

Desde la perspectiva de los Servicios Sociales sus aportaciones resultan relevantes no solo en el terreno más acotado de la gerencia entendida en su sentido más restringido, sino en el más abierto de la forma de intervención pública y la necesidad de que esta incluya aspectos que tienen que ver, por un lado, con los impactos sociales más allá de los servicios y, por otro, en la incorporación de los ciudadanos y usuarios como actores reales que han de ser integrados, en su diversidad, en el proceso de toma de decisiones y donde, su confianza, y las acciones necesarias para lograrla, son indisociables de la producción de cualquier servicio público. Se trata, por tanto, de una dimensión que resulta clave desde la perspectiva de la inclusión social pues integra factores fundamentales para el empoderamiento de la ciudadanía y las personas usuarias de los servicios públicos.

Gobierno abierto

En la medida en que los servicios sociales constituyen una rama de la acción de gobierno y la administración pública de La Rioja, resulta necesario incorporar como referencias estratégicas aquellas que se dirigen a mejorar el funcionamiento de la administración pública y de su relación con la ciudadanía. Es por ello que resulta fundamental incorporar los criterios de Gobierno Abierto. Según la Guía de gobierno abierto elaborada por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (Martín Delgado, 2021).

El Gobierno Abierto es una forma de concebir la acción de gobierno y administración del bien común que sitúa a la ciudadanía en el centro y abre con ella un proceso permanente de diálogo a través de tres vías principales: la transparencia y el acceso a la información pública, la participación y la colaboración. Supone, por tanto, un cambio en la forma de gestionar la cosa pública llamado a influir en todas las instituciones del Estado, que se manifiesta particularmente en dos exigencias adicionales: la rendición de cuentas y la integridad.

Aunque no existe un concepto legalmente acuñado de Gobierno Abierto, éste puede definirse, tal y como hace la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto de 14 de diciembre de 2017, como “una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo”.

Desde esta perspectiva, se espera que el Gobierno Abierto contribuya con carácter general a generar confianza en la ciudadanía y a legitimar ante ella la acción ejercida por los poderes públicos, y traiga consigo un efecto horizontal muy relevante tanto en la elaboración y ejecución de las políticas públicas, como en la forma de legislar y de administrar, generador de innovación, modernización, eficacia y eficiencia y, en definitiva, de mejora en la realización del mandato constitucional de satisfacer el interés general.

Para la implementación efectiva de este concepto, el Gobierno de España, con la participación del Gobierno de La Rioja, ha elaborado el IV Plan de gobierno abierto de España que se estructura en torno a los siguientes ejes:

- a) Transparencia y Rendición de Cuentas.
- b) Participación.
- c) Integridad.
- d) Sensibilización y Formación.

En él se señala, además, que el Plan pivota en torno a dos ejes transversales:

- a) El cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular el ODS 16 relativo a la promoción de sociedades justas, pacíficas e inclusivas que rindan cuentas.
- b) La promoción de acciones que favorezcan la inclusión social, la igualdad y la accesibilidad universal enfocadas a colectivos en situación de pobreza, riesgo de exclusión social o especial vulnerabilidad.

B. Valores

Los servicios sociales deben entenderse como una actividad:

Respetuosa de los derechos humanos y la dignidad

Que respeten los derechos y libertades fundamentales como se describe en la legislación sobre derechos humanos nacionales, convenios europeos e internacionales y constituyan un derecho fundamental para el bienestar social y la calidad de vida de cualquier persona.

Preventiva.

Responde o no a una demanda de la persona destinataria, la intervención de los servicios sociales, basada en el conocimiento ético, científico, técnico, tecnológico y práctico de disciplinas como, singularmente, el trabajo social, la educación social o la psicología social y en la evaluación diagnóstica y la prescripción facultativa de las correspondientes profesionales, debe tener siempre carácter preventivo, es decir, contribuir en lo posible a hacer más improbable o a reducir la necesidad de la propia intervención.

Personalizada.

La intervención de los servicios sociales, tanto cuando se realiza como servicio para un individuo como cuando es una actividad colectiva, se entiende como atención centrada en la persona, es decir, como una actividad que protege y promueve la autonomía moral y la toma de decisiones de cada persona destinataria, con arreglo a sus legítimos valores, preferencias, elecciones y proyecto de vida y especial respeto a su dignidad, integridad, intimidad, confidencialidad y libertad.

Comunitaria.

La intervención de los servicios sociales, como actividad orientada a favorecer la adecuada interdependencia relacional primaria de todas las personas, se apoya en las relaciones naturales de proximidad familiar, convivencial, amical, vecinal, barrial, territorial o similares y las promueve y protege, interviniendo en ellas de manera proactiva y sistemática para prevenir y revertir el alejamiento, aislamiento o exclusión de las personas respecto de sus entornos humanos ordinarios y deseados.

Integrada.

La intervención de los servicios sociales se integra vertical o internamente como actividad y horizontal o intersectorialmente con otras actividades, facilitando la continuidad y coherencia de los itinerarios vitales de las personas. Sólo en casos excepcionales, justificados y temporales, la intervención de los servicios sociales de la que es destinataria una persona en un momento dado deberá ser una atención integral, es decir, capaz de dar respuesta también a las necesidades correspondientes a otras ramas de actividad.

Responsabilidad pública:

Entendida como la responsabilidad a las Administraciones Públicas de disponer los recursos económicos, técnicos y humanos necesarios para proporcionar, los apoyos, cuidados e intervenciones para promover y proteger la interacción de las personas entendida como objeto de los Servicios Sociales

Concertada.

La intervención de los servicios sociales se entiende como acción pública que, constitutivamente, genera, impulsa y se articula con las iniciativas participativas y solidarias organizadas a través de las cuales las personas y las comunidades se implican y comprometen en la protección y promoción de su interacción y de la de otras próximas.

Universal.

Los Servicios Sociales se dirigen a todas las personas entendiendo que a lo largo de la vida cualquiera puede necesitar cuidados y apoyos para complementar o mejorar su autonomía para las decisiones y actividades de la vida diaria y sus relaciones primarias de carácter familiar o comunitario.

Igualitaria y equitativa

Los Servicios Sociales proporcionan servicios y prestaciones con arreglo a criterios de igualdad sin discriminación alguna asociada a condiciones personales o sociales y procuran la equidad a través de la aplicación de medidas de acción positiva y de igualdad de oportunidades y de trato.

Participada.

Los Servicios Sociales promueven la participación de toda la ciudadanía, de los agentes que conforman el sector y de las personas usuarias en la planificación y el desarrollo del Sistema Público Riojano de Servicios Sociales.

C. Misión

Ofrecer a todas las personas los cuidados y apoyos necesarios para complementar o mejorar su autonomía para las decisiones y actividades de la vida diaria y sus relaciones primarias de carácter familiar o comunitario.

D. Visión

Contar con un sistema universal, accesible, preventivo y proactivo que ofrezca prestaciones técnicas y tecnológicas de carácter fundamentalmente personal y relacional y orientadas a responder de forma eficaz, eficiente e innovadora a las necesidades presentes y futuras de la ciudadanía con servicios garantizados y liderados por el sector público y coproducidos en colaboración con el tercer sector, con una gestión colaborativa que optimice las aportaciones de todos los agentes implicados que se presten desde la mayor proximidad y con un enfoque comunitario y ético y de forma coordinada con otros sistemas de protección, poniendo en todo momento a la persona en el centro de la actuación.

VII. Líneas estratégicas del Plan Estratégico de Servicios Sociales de La Rioja

Identificados los puntos críticos en el diagnóstico de los Servicios Sociales de La Rioja y establecido el marco de referencia en cuanto a misión, visión, valores y referencias estratégicas, resulta necesario identificar las líneas estratégicas fundamentales que animan el presente plan y que pueden resumirse en las siguientes:

- I. Reforma del modelo organizativo para equilibrar la necesidad de igualdad con la equidad, la proximidad, la diversidad territorial y la sostenibilidad del sistema.**
- II. Fortalecer la administración para que pueda dar respuesta al incremento de servicios y prestaciones y a la prioridad de la atención primaria de base comunitaria.**
- III. Fortalecer y resituar los Servicios Sociales como sector estratégico del desarrollo regional y mejorar su gobernanza y comunicación con la ciudadanía.**
- IV. Incrementar y mejorar servicios, centros y prestaciones para hacer frente a los nuevos retos: Servicios sociales para todas las personas a lo largo de toda la vida.**
- V. Reforzar la atención primaria para hacer posible unos servicios sociales de proximidad y comunitarios equitativos en todo el territorio y establecer los mecanismos para garantizar la atención integrada inter e intra administrativa.**
- VI. Fortalecer la profesionalización, desarrollar el conocimiento y mejorar condiciones de trabajo.**
- VII. Garantizar la calidad de la atención, velar por el respeto y la dignidad de las personas y su autonomía y participación en la toma de decisiones.**

I. Reforma del modelo organizativo para equilibrar la necesidad de igualdad con la equidad, la proximidad, la diversidad territorial y la sostenibilidad del sistema.

El actual modelo organizativo de los Servicios Sociales en La Rioja está mostrando, desde hace tiempo, serios problemas para garantizar la igualdad de derechos en todo el territorio. La inexistencia de un marco territorial, (idealmente compartido, al menos, con las otras áreas del bienestar); las diferentes capacidades, dimensiones, localización, demografía etc. de los municipios; su relativa autonomía (por lo demás, muy limitada, en la mayoría de los casos, por los recursos económicos disponibles), la dificultad para articular un marco normativo capaz de tener en cuenta todas esas diferencias sin poner en peligro los beneficios de la proximidad, junto con otras razones de tipo político y/o de dificultad para implementar cambios, han dado lugar a que prestaciones como las Ayudas de Emergencia o el propio Servicio de Ayuda a Domicilio se entreguen con diferencias muy notables en unos u otros territorios hasta poner en juego, de facto, el propio derecho de las personas.

Pero, además, las propias capacidades de algunas entidades locales, y la aplicación, no siempre justificable, de lógicas de economía escala y adquisición de servicios en el mercado, en territorios que no alcanzan los volúmenes mínimos o no cuentan con una oferta mercantil adecuada, están poniendo en peligro la continuidad de algunos de los servicios que, por lo demás, podrían ser críticos para el equilibrio territorial y poblacional.

En este contexto, un modelo de servicios sociales que pivota sobre el fortalecimiento de la atención primaria, al tiempo que reclama una fuerte integración vertical y horizontal para dar respuesta a las complejas necesidades sociales poniendo a las personas en el centro, requiere, para su implementación, una profunda revisión de la organización que le ha de dar soporte y facilitar la interacción entre todas sus partes.

La opción de un nuevo modelo organizativo para el conjunto del Sistema Público de Servicios Sociales y de una nueva estructura para algunos servicios críticos del primer nivel, deriva de esa primera reflexión crítica que, no obstante, entiende que ninguna fórmula es, por sí misma, perfecta y que será la implementación efectiva a través de un intenso diálogo entre todos los actores que han de protagonizarla, la que hará o no de estas opciones, la respuesta más adecuada. Los fundamentos, sin embargo, están claros, y tienen que ver con la necesidad de implementar un instrumento que permita la igualdad en la prestación de servicios en todo el territorio, simplificando y mejorando la gestión, facilitando la integración vertical y horizontal y el acercamiento de servicios y prestaciones más complejos, sin dejar de ser instrumentos próximos a la ciudadanía no solo en su prestación, sino en su propia construcción e imbricación con la comunidad.

El actual modelo, ya hoy, está reclamando una mayor dotación de recursos para poder realizar las funciones que tiene encomendadas; el incremento de servicios de proximidad y su imbricación comunitaria eleva aún más esa necesidad de recursos, y por ello, se requiere también de instrumentos que maximicen su racionalización desde una visión de conjunto que no pierda de vista lo local.

En este proceso de cambio, algunos van a requerir de una especial atención. La superación de la organización por grupos poblacionales es una de ellas. Y lo es porque pone de manifiesto cómo una determinada organización tiene el poder de sesgar la mirada generalizando tópicos segregadores y estigmatizantes e introduciendo diferencias allí donde hay continuidad. Del mismo modo, la confusión entre garantía de rentas y apoyos para la inclusión ha conducido al condicionamiento de un derecho por el otro, legitimando prácticas coercitivas que son profundamente disfuncionales con el objetivo de la integración social de las personas.

Se pone de manifiesto con todo ello, que la reforma del modelo organizativo, es a la vez palanca y condición para los demás objetivos estratégicos, al tiempo que los elegidos quedan estrechamente vinculados con el de gobernanza tanto por que la opción ya implica una significativa capacidad de decisión de las entidades locales, como por que el proceso de reformas que requiere implican en no pocos casos cambios de enfoque que han de poder ser incorporados y asumidos por sus protagonistas si se quiere evita el surgimiento de bloqueos o la reproducción de prácticas de funcionamiento que se pretenden evitar.

Objetivo Nº 1.- Poner en marcha un nuevo modelo organizativo y de gestión que haga posible una gestión más ágil y eficiente del Sistema Público de Servicios Sociales y facilitar su permanente adecuación a los cambios.

El Sistema Público de Servicios Sociales ha adquirido una dimensión y una complejidad que hace aconsejable la puesta en marcha de un instrumento organizativo que facilite, además de su gestión cotidiana, la relación con los demás agentes tanto públicos como privados de los que depende una buena parte de las prestaciones y servicios del sistema. La adecuación a los cambios, la combinación de lógicas que, en unos casos, aprovechen la especialización y/o las economías de escala, mientras que en otros potencien la polivalencia y la adecuación al contexto más próximo, requiere de conocimiento, pero también de instrumentos organizativos más ágiles y flexibles, sin merma de la responsabilidad pública.

Acción Nº 1.- Realizar un proyecto que defina qué estructura es la adecuada, identifique las implicaciones y los cambios que supondría respecto a la situación actual.

Acción Nº 2.- Abrir un proceso de información y participación con todos los actores implicados vinculado con una estrategia de comunicación general.

Acción Nº 3.- Elaborar y poner en marcha un plan de implantación de la estructura definida: Marco normativo, modelo de organización, recursos necesarios y organización de las personas que trabajan en el sistema afectadas por su creación y plan financiero.

Objetivo Nº 2.- Avanzar hacia la superación de la organización por grupos poblacionales.

La definición del objeto, e incluso la identificación de los ámbitos de intervención de los Servicios Sociales obliga a poner en cuestión un modelo organizativo que sigue articulado en función de grupos poblacionales, mayores, menores, discapacidad... Cambiar esta realidad, sin embargo, no es algo meramente nominal, ni una mera reorientación de funciones asociadas a la gestión de una batería de recursos, requiere tomar conciencia de que los apoyos, asistencias y cuidados que proporcionamos pueden ser necesarios para cualquier persona en algún momento de su vida, y, por tanto, que debemos contar con una organización que sea capaz de ofrecerlos de forma integrada y aún sinérgica, a una misma persona que, por ejemplo, tenga limitaciones para poder llevar a cabo las funciones básicas de vida cotidiana, este en una situación de riesgo de exclusión y viviendo episodios de conflictos filioparentales. Se requiere, por tanto, de una organización más porosa, colaboradora y flexible al tiempo que capaz de reconocer la diversidad de las personas y los territorios.

Acción Nº 4.- Adecuación de la estructura organizativa por servicios a los ámbitos de intervención de los servicios sociales, garantizando la comunicación entre servicios y con la atención primaria.

Acción Nº 5.- Abrir un grupo de trabajo con los diversos interlocutores del Sistema Público de Servicios Sociales que permitan poner en valor los recursos y las capacidades para atender las necesidades de cualquier persona a lo largo de su vida.

Objetivo Nº 3.- Desarrollar los instrumentos para avanzar en la coordinación inter e intra administrativa dotándolos de los recursos necesarios

Ser capaces de coordinar los recursos y capacidades de diferentes administraciones y/o áreas administrativas dentro de ellas forma parte del objetivo de poner a las personas en el centro, porque sus necesidades no están fragmentadas y menos atienden a divisiones administrativas. Paradójicamente, sin embargo, esa capacidad que buscamos en los Servicios Sociales depende, por un lado, de definir con precisión nuestro objeto es decir delimitar nuestro campo, y, simultáneamente, y teniendo claro qué corresponde a Servicios Sociales y qué a otras áreas, abrir las vías necesarias para hacer posible la coordinación y la articulación de recursos. La apertura de esos espacios dotados resulta clave para las personas tal y como ha puesto claramente de relieve la pandemia.

Acción Nº 6.- *Incorporar en la organización instrumentos u órganos que garanticen la coordinación entre la atención primaria y el segundo nivel de Servicios Sociales con perspectiva de atención centrada en las personas y atención integrada dotándolos de los recursos necesarios*

Acción Nº 7.- *Incorporar en la organización instrumento u órganos que garanticen la coordinación entre los Servicios Sociales y las otras áreas del bienestar, en especial con salud, empleo y vivienda dotándolos de los recursos necesarios.*

Objetivo Nº 4.- Identificar las prestaciones de garantías de ingresos como un área específica de la política social del gobierno diferente de los Servicios Sociales.

Hasta aquí se ha puesto el acento en la diferenciación de recursos y la cualificación de las personas que han de vehicular tanto los relacionados con la inclusión social como la garantía de rentas. Aquí se trata de consolidar organizativamente esa separación desde la clara conciencia de que la historia, parte de un sentido común absolutamente reñido con la evidencia, y aún la comodidad que supone tener un instrumento que condiciona respuestas, impulsan al mantenimiento de ese viejo vínculo. La organización aquí debe servir para apoyar y evidenciar la separación que permita la incorporación de las nuevas lógicas.

Acción Nº 8.- *Revisar la normativa para visibilizar la garantía de ingresos como una competencia diferenciada de los Servicios Sociales.*

Acción Nº 9.- *Mejorar las prestaciones de garantía de ingresos y su cobertura estableciendo nexos con otras áreas de gobierno cuyas políticas inciden sobre la renta disponible en los hogares sea desde aportaciones económicas, fiscales o por la disposición de información útil para identificar los ingresos de las unidades de convivencia.*

II. Fortalecer la administración para que pueda dar respuesta al incremento de servicios y prestaciones y a la prioridad de la atención primaria de base comunitaria.

El carácter instrumental que conferimos a la administración, y su vinculación a la burocracia en su acepción más negativa, tiende a dejar en segundo plano una dimensión que, sin embargo, en la práctica, condiciona la materialización de los objetivos políticos y la respuesta a las necesidades de la población. Con frecuencia se percibe como una caja negra, caracterizada por el peso de las inercias, cuyo complejo funcionamiento impediría su ajuste a las nuevas necesidades y condiciones del entorno. Su transformación parece supeditarse a reformas integrales cuya dimensión y complejidad llevaría a aplazarla “sine die”. Sin embargo, son muchos los cambios que ya se han producido, y muchos también los que deben seguir produciéndose para conseguir su adecuación a los cambios sociales (Colino et alí, 2021) que si bien puede ser parciales han de mantener una rigurosa coherencia.

En este marco, los objetivos estratégicos que se proponen en este plan, requieren de ajustes en el funcionamiento y las prácticas administrativas que permitan la implementación efectiva de los cambios. Los que podemos reflejar aquí, constituyen un indicativo de actuaciones que resultan relevantes para la implementación del plan, pero que han de leerse en el marco de un proceso más global de reforma de las administraciones públicas que, justamente por su amplitud, supera el alcance de este documento.

La reforma de los procedimientos administrativos constituye, en ese marco, casi un lugar común que, no obstante, adquiere dimensiones muy significativas en el caso de los servicios sociales. Lo que conocemos como “non take up” o no percepción de derechos, tiene, según Cáritas (Cáritas, 2022), múltiples causas, pero apunta entre ellas a, por ejemplo: falta de información, petición de documentación a veces imposible de conseguir, la barrera que supone la administración electrónica. En este sentido, la reforma de los procedimientos administrativos se requiere no solo para conseguir una mejora de la operativa, sino también para incorporar las perspectivas y necesidades de las personas destinatarias, de tal forma que la administración pública y su funcionamiento no se constituya, en otro factor de exclusión o en otro condicionante de la relación entre las personas y su entorno, o en términos positivos, pueda contribuir a la generación de valor público facilitando su comprensión, aprendizaje, participación, empoderamiento, ajustándose, además, a los criterios de gobierno abierto.

Por otro lado, la perspectiva de la atención centrada en la persona y también la apuesta por lo preventivo y comunitario, requieren, con frecuencia, de actuaciones capaces de integrar las aportaciones de distintas administraciones y/o áreas del bienestar que, desde sus competencias respectivas, den respuesta a necesidades complejas e interrelacionadas. Un objetivo que no se agota en la función de los profesionales de atención directa, sino que también involucra al entramado administrativo y procedimental capaz de incorporar esas formas de trabajo y los recursos que requieren. A ello habrá que añadir, además, los requerimientos específicos derivados de la incorporación de la nueva organización, gobernanza y administración del sistema.

Por su parte, el apartado de la financiación del sistema ha supuesto tradicionalmente un problema de equilibrios en las aportaciones de los tres niveles administrativos y su ajuste a las capacidades reales de cada una de ellas. El desarrollo del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), y la lógica que incorpora ha venido a complejizar aún más esa realidad que requiere, por un lado, de clarificación, y por otro de estabilidad y previsibilidad, para que las diversas administraciones puedan ajustar sus respectivos presupuestos. En este marco, la contribución de las personas usuarias, el copago, tiene una importancia

fundamental, pues la forma en que se establezca podría ser una de las barreras que, pese a las afirmaciones normativas en sentido contrario, condicione de hecho el acceso a los servicios y/o prestaciones.

En este contexto, la incorporación de las nuevas tecnologías constituye una gran oportunidad que debiera trascender la mera automatización de los procedimientos basados en papel, sino la incorporación de nuevas lógicas que incorporen la proximidad, la inmediatez, y el amplio conjunto de oportunidades de automatización a partir del uso de las tecnologías en la vida cotidiana vinculando más estrechamente, además, las prácticas administrativas con las profesionales.

Objetivo N° 5.- Reformar los procedimientos administrativos para garantizar la igualdad de derechos, la eficacia y la generación de valor público.

En un contexto de cambios como los que preconiza este Plan Estratégico, los procedimientos y procesos administrativos tienen un papel muy relevante en la medida en que son un poderoso instrumento para visibilizar e implementar los cambios al tiempo que son un reflejo de hasta qué punto dichos cambios tienen un reflejo concreto en la vida cotidiana de las personas. La referencia a la generación de valor público significa aquí la necesidad de que las reformas a introducir han de ir más allá de la dimensión meramente técnica o incluso tecnológica para incorporar la perspectiva de la ciudadanía en toda su diversidad aprovechando para ello todas las herramientas técnicas tecnológicas posibles. Se trata de un largo camino a recorrer en el que las necesidades de ajuste a los cambios podrían permitirnos hacer de necesidad virtud.

Acción N° 10.- *Simplificar los procedimientos administrativos y orientación a la generación de valor público.*

Acción N° 11.- *Digitalizar los procedimientos y apoyo a la simplificación administrativa, en el marco del proyecto AGORA.*

Acción N° 12.- *Adecuar el lenguaje administrativo a la diversidad de capacidades de los interlocutores incorporando criterios de “lectura fácil”.*

Acción N° 13.- *Revisar y homogeneizar los criterios de urgencia social en los procedimientos administrativos que facilite su implementación por el nuevo servicio de Urgencias Sociales.*

Objetivo N° 6.- Incrementar los recursos destinados a realizar funciones de coordinación, homogeneización y administración de los Servicios Sociales de atención primaria.

La implementación de una nueva estructura para el primer nivel, como marco para la administración y gestión de los servicios sociales de atención primaria va a requerir de un importante despliegue administrativo capaz de llevarla a cabo, especialmente para las funciones de coordinación tanto general como de los nuevos equipos especializados. El volumen de este trabajo, aunque puede suponer un ahorro si se contempla el que tenían que hacerse desde cada entidad local, va a requerir de una dotación adecuada que ha de imbricarse estrechamente con el trabajo y las necesidades de las personas que trabajan sobre el terreno y en contacto con las usuarias.

Acción N° 14.- *Identificar necesidades de los diferentes ámbitos territoriales y colaborar en la planificación y evaluación de la atención primaria.*

Acción N° 15.- *Mejorar la coordinación de los centros de coordinación y los equipos de trabajo especializados.*

Acción N° 16.- *Elaborar protocolos, procedimientos y métodos de trabajo de atención primaria procurando la atención integrada entre primer y segundo nivel y con otras áreas a través de la creación de redes de trabajo integradas por los diferentes agentes que intervienen.*

Acción N° 17.- *Ajustar las funciones administrativas y de coordinación entre la administración autonómica y la local a través de la estructura definida para los servicios sociales comunitarios.*

Objetivo N° 7.- Asegurar la financiación del Sistema Público de Servicios Sociales, garantizando a las personas usuarias que su capacidad económica no limita el acceso a los derechos.

La participación de las personas usuarias en la financiación requiere de mecanismos que garanticen la igualdad en todo el territorio y al mismo tiempo la equidad de forma que se garantice que sus condiciones económicas no limiten el acceso a los derechos.

Junto a lo anterior, la complejidad y diversidad de actores obliga a considerar sus especificidades, pero también sus interacciones. Un sistema en el que el tercer sector y la iniciativa privada lucrativa, tienen un peso tan importante en los presupuestos, requiere que los instrumentos de financiación sirvan para ejercer un efectivo liderazgo público en la implementación de los objetivos que se dibujan en este plan Estratégico. Además, la intensa interrelación económica entre administraciones requiere de una gran transparencia y agilidad. Todo ello, en el marco de la creación de una nueva estructura para el primer nivel, requiere de una revisión en profundidad de los mecanismos de financiación guiada desde la lógica del gobierno abierto y el valor público.

Acción N° 18.- *Homogeneizar los criterios en la contribución de los usuarios a la financiación de los servicios (copago) asegurando la igualdad del sistema en todo el territorio y la equidad en el acceso de forma que la capacidad económica no limite al acceso a los derechos.*

Acción N° 19.- *Establecer mecanismos de participación estable de las Administraciones Públicas en el coste de las prestaciones de servicios sociales.*

Acción N° 20.- *Establecer procedimientos de financiación estable y ágil entre administraciones públicas.*

Acción N° 21.- *Adecuar el sistema de financiación de los Servicios Sociales de las entidades locales según su participación en la nueva estructura para los Servicios Sociales Comunitarios.*

Acción N° 22.- *Mejorar la gestión económica de los conciertos sociales e incorporación de mecanismos de rendición de cuentas y que visibilicen la incidencia en la calidad de la atención a las personas y la innovación.*

Acción N° 23.- *Priorizar los programas con base comunitaria y la continuidad de los mismos en base a sus objetivos y logros en la financiación a través de los sistemas de subvenciones.*

Objetivo N° 8.- Mejorar la automatización y la interconexión de los sistemas de información y gestión.

El desarrollo de los sistemas de información constituye casi un lugar común a la hora de abordar los cambios en la administración pública. En el caso de los Servicios Sociales, dada la diversidad de actores y sus interacciones, y el potencial que las nuevas tecnologías pueden tener para abordar algunas de las necesidades relacionales de las personas, el adecuado diseño de un sistema de información resulta una pieza clave de la que pueden depender, incluso, potenciales innovaciones en la atención. Tanto la experiencia acumulada como el trabajo realizado por la UR sobre este tema, subrayan, sin embargo, la necesidad de una dirección unificada que permita prever los desarrollos y darles coherencia, además de una continuidad en el mantenimiento y la progresiva adecuación a los cambios sociales y tecnológicos.

Acción N° 24.- *Desarrollar un sistema de información integrado, interoperable y que facilite la relación de la ciudadanía con la administración de los Servicios Sociales.*

Acción Nº 25.- *Incorporar al sistema a todos los operadores privados del Sistema Público de Servicios Sociales.*

Acción Nº 26.- *Establecer una dirección unificada del sistema y con recursos para su progresivo desarrollo y evolución.*

Objetivo Nº 9.- Adecuar la administración de Servicios Sociales a los Principios de Gobierno Abierto conforme las directrices del Gobierno de La Rioja

El Gobierno de La Rioja ha apostado por la implementación de los principios del gobierno abierto. Un proceso de reforma de la administración de los Servicios Sociales con la magnitud del que se está planificando debe estar guiado por dichos principios. Pero aún más allá de esto, la implementación del objeto de los servicios sociales requiere, por un lado, la generación de evidencias y su apertura para que sirva de base a la evaluación y la generación de conocimiento. Y por otro, y aún más importante, de una administración próxima, transparente y participativa como “conditio sine qua non” para hacer posible, también en este ámbito, poner a las personas en el centro.

Acción Nº 27.- *Elaborar un protocolo de publicación sistemática de la información anonimizada disponible.*

Acción Nº 28.- *Elaborar un procedimiento de solicitud y acceso a la información.*

Acción Nº 29.- *Elaborar una guía en lectura fácil sobre los derechos y obligaciones de las personas usuarias y las formas de participación, reclamación o queja.*

III. Fortalecer y resituar los Servicios Sociales como sector estratégico del desarrollo regional y mejorar su gobernanza y comunicación con la ciudadanía.

La redefinición del objeto de los servicios sociales que está en la base de este plan estratégico, constituye un reto que, sin embargo, trasciende a los propios Servicios Sociales en la medida en que estos forman parte de un sistema del bienestar en el que todas las piezas están interrelacionadas. Más aún, si tenemos en cuenta que el lugar de sistema residual vinculado a la idea de última red de protección que caracterizó a los servicios sociales, los hacían completamente dependientes del grado de inclusividad de los demás pilares del sistema.

Por otro lado, resituar a los Servicios Sociales conforme al nuevo objeto, no es solo un ejercicio de ajuste de competencias. Requiere, por un lado, identificar con claridad el nuevo papel, separarlo de las políticas transversales vinculadas a necesidades de carácter interseccional y poner en valor su vínculo con una necesidad universal y, por otro, incardinarlo en la dinámica económica, social y cultural que haga posible identificarlos como un sólido pilar del estado de bienestar valorado por la ciudadanía que es quien, en último término, ha de validar y legitimar su desarrollo y peso.

Estos objetivos han de traducirse en actuaciones concretas que se orienten en esa dirección. La producción de un cambio tan importante requiere de una estrategia comunicativa que lo haga posible y de espacios de intercambio y colaboración en los que puedan explicarse primero y materializar después, los cambios concretos que se requieren. En este sentido, no es menor la necesidad de incardinar la nueva estrategia en la de desarrollo regional, dado su potencial para impactar positivamente en varios objetivos estratégicos regionales y, desde ahí, legitimar las necesarias inversiones.

En el ámbito más interno, los objetivos definidos hasta aquí, reclaman una profunda revisión de los mecanismos de gobernanza⁶ del sistema, comenzando por el ajuste del marco normativo que permita dar cobertura progresivamente a los cambios a introducir, y continuando con la creación y/o adecuación de espacios que permitan tomar en consideración todos los intereses en juego en el sistema para facilitar su contribución en el desarrollo del mismo desde una definición democrática del bien común. En este empeño, sin embargo, dos actores han de tener un papel destacado, el tercer sector en sus dos dimensiones de proveedor- innovador de servicios y de canalizador de los intereses y necesidades de las personas usuarias de sus servicios, y la ciudadanía, también en su doble dimensión de sostenedor-decisor último y de usuario potencial o real del mismo. Aquí los objetivos del Sistema Público de Servicios Sociales coinciden y superan los del Gobierno abierto porque siendo las relaciones su objeto, la participación es a la vez medio y fin.

Objetivo Nº 10.- Integrar el plan estratégico en el marco de la estrategia de desarrollo regional poniendo en valor sus potencialidades.

Los servicios sociales tienen un gran potencial para dar respuesta a parte de los nuevos riesgos sociales y hacerlo con una contribución significativa a la generación de riqueza y al equilibrio territorial. La incorporación de este enfoque es imprescindible desde la óptica de la legitimación de este pilar del bienestar y de los cambios que se proponen en este plan. Por otro lado, su conocimiento por parte de los demás actores económicos y sociales es condición para hacerlos posibles ya que implican cambios significativos en las demás áreas del bienestar que deben ser adecuadamente coordinados y gestionados.

Acción Nº 30.- Identificar y poner en valor los ámbitos de contribución de este plan al desarrollo regional y, en concreto, a la generación de empleo, la crisis de los cuidados, el equilibrio territorial y desarrollo comunitario, el avance tecnológico y la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Acción Nº 31.- Potenciación de la incorporación de fondos europeos en la financiación del proceso de transformación de los servicios sociales.

Objetivo Nº 11.- Incrementar la capacidad de actuación integral de las políticas sociales del Gobierno de La Rioja desde una mayor claridad en la definición de sus objetos y ámbitos de actuación.

La delimitación de los ámbitos de actuación de los servicios sociales tiene dos puntos de inflexión muy significativos que resulta prioritario abordar. De un lado, implica delimitar y diferenciar lo que son las políticas transversales especialmente las ligadas a la diversidad, que, tradicionalmente asignadas a los servicios sociales lastran y perpetúan la organización por sectores sociales y su carácter residualista. Por otro, la separación lo más nítida posible de las funciones ligadas a la garantía de ingresos para evitar las condicionalidades mutuas con las funciones de inclusión que corresponde a los Servicios Sociales y también a los otros pilares, de forma que no se deje de garantizar el acceso a cada uno de ellos por separado. La

⁶ Pese a lo generalizado de su uso (Ramírez-Alujas, 2011), la gobernanza no tiene una definición precisa (Convenio UR, San Martín, Caparros Civera, & Serrano Martínez, 2022) Utilizamos aquí, como argumento de autoridad, la que utiliza Daniel Innerarity en su página web (Innerarity, 2022) El concepto de gobernanza, entendido en un sentido amplio, alude a un cambio profundo en la acción social y las formas de gobierno de las sociedades contemporáneas, que deben resituarse en medio de un ámbito, no exento de tensiones, configurado por el estado, el mercado y la sociedad, y en un contexto marcado por la globalización, la europeización y la interdependencia. En la ciencia política la gobernanza expresa una transformación de la estatalidad en las democracias, que se ve obligada a transitar desde formas soberanas hacia modalidades más cooperativas.

delimitación de estos ámbitos requiere de la creación de los mecanismos de gobernanza de cada uno de ellos separados de los de Servicios Sociales.

Acción Nº 32.- *Desarrollar una estrategia y un marco normativo específico que posibilite la participación de todas las áreas implicadas en la Identificación de necesidades, planificación, seguimiento y evaluación de las políticas transversales del Gobierno de La Rioja cuya planificación corresponde hoy a los Servicios Sociales.*

Acción Nº 33.- *Colaborar con la Administración General del Estado en la información relativa a la garantía de ingresos.*

Objetivo Nº 12.- Reforzar el sistema de gobernanza de los Servicios Sociales.

Un sistema tan complejo y con tantos, tan interrelacionados y tan poderosos intereses en juego requiere de un modelo de gobernanza que esté a la altura del mismo y permita, y aún fortalezca, el liderazgo público, garantizando la preeminencia del interés general. Son muchos los espacios a cubrir: las relaciones con otros sectores del bienestar, con los proveedores y, especialmente, con el tercer sector y, sobre todo, la participación de la ciudadanía y las personas usuarias asumiendo las dificultades que ello implica y la necesidad de vincularla con los procesos comunitarios. Finalmente, la reforma del marco normativo que ha de hacer posible tanto los cambios como la gobernanza del sistema.

Acción Nº 34.- *Establecer espacios de dialogo intersectorial que posibiliten el abordaje de los ámbitos de interacción con los Servicios Sociales para facilitar la delimitación, la coordinación y el abordaje integral de las necesidades de la población.*

Acción Nº 35.- *Fortalecer las relaciones con el tercer sector para la innovación y la coproducción de servicios sociales desarrollando el concierto social y a través de la Mesa del Diálogo Civil.*

Acción Nº 36.- *Reformar los órganos de participación para facilitar la participación de todos los actores, su coordinación y la conexión con los espacios comunitarios, desde el liderazgo público.*

Acción Nº 37.- *Adeuar el marco normativo, incluyendo la ley de servicios sociales y la cartera de servicios y prestaciones, a los contenidos y criterios de actuación definidos en el plan, Incorporando los mecanismos necesarios para fortalecer el liderazgo público en la gobernanza del sistema.*

Objetivo Nº 13.- Elaborar un plan estratégico de comunicación institucional.

Aunque no es habitual destacarla, un plan estratégico tiene una importantísima dimensión de comunicación. Para que las propuestas puedan ser llevadas a cabo han de ser no solo conocidas, sino entendidas y situadas en un marco que les dé sentido y coherencia. Por eso el último objetivo del plan tiene que ver con la comunicación señalando la necesidad de una planificación que detalle y de coherencia a un conjunto de actuaciones sostenidas tanto hacia el exterior como hacia el interior del sistema. En ese marco ha de inscribirse, también, la creación de una identidad gráfica que dé coherencia al conjunto, permita incorporar la participación y, en última instancia, sirva para transmitir mejor tanto el objeto como los ámbitos de actuación de los Servicios Sociales.

Acción Nº 38.- *Crear la identidad gráfica del Sistema Público de Servicios Sociales de la Rioja y su utilización por parte de los diferentes actores.*

Acción Nº 39.- *Diseñar una estrategia de comunicación sobre las nuevas funciones de los servicios sociales con implementación específica en el ámbito local y que facilite las actividades de participación y sensibilización comunitaria en el ámbito de los Servicios Sociales.*

Acción Nº 40.- *Poner en marcha una estrategia de comunicación interna en torno a los principales contenidos del PESS.*

IV. Incrementar y mejorar servicios, centros y prestaciones para hacer frente a los nuevos retos: Servicios sociales para todas las personas a lo largo de toda la vida.

El conjunto de cambios que se vienen produciendo de forma acelerada en nuestra sociedad y el papel que esta asigna a los poderes públicos, impele a estos a generar nuevas respuestas y a adecuar las que ya se venían dando a los nuevos contextos y demandas. Dadas sus características, los Servicios Sociales, se erigen como uno de los sectores cuyas capacidades mejor se adecuan a las respuestas que se están demandando y por ello ya en los últimos años se han ido generando diversos servicios, prestaciones y programas que, en muchos casos localmente, trataban de ajustarse a estas necesidades.

Este plan estratégico recoge ese bagaje de experiencias desde un análisis crítico y propone una significativa reforma de los contenidos de la cartera de servicios con la que se pretende, por un lado, crear nuevos derechos para dar respuestas a necesidades no suficientemente atendidas hasta ahora, al tiempo que introducir programas que incorporen los principales avances técnicos y metodológicos del sector y las diferentes disciplinas académicas.

Desde el enfoque estratégico de este plan resulta fundamental que los apoyos y cuidados que deban prestarse en cualquiera de los ámbitos de intervención de los servicios sociales se hagan en el entorno familiar y/o comunitario en el que se desenvuelve la vida cotidiana de las personas y sus relaciones tanto con otras personas como con el entorno. Para ello es necesario generar los recursos apropiados y reajustar los ya existentes poniéndolos a disposición de la ciudadanía y las personas que trabajan en el sistema, de tal forma, además, que pueda desarrollarse un trabajo de carácter preventivo y comunitario.

Los recursos y apoyos para la inclusión constituyen, por su parte, una prioridad especial en la medida en que, por un lado, los actualmente existentes resultan claramente insuficientes, y por otro, es necesario desligar con claridad el abordaje de las situaciones de pobreza y desvincular esta rama relacionada con la garantía de ingresos, de la función propia de los servicios sociales, evitando condicionamientos que se han mostrado muy perversos para la inclusión de las personas en sus entornos.

El incremento de los conflictos familiares, por su parte, constituyen también un motivo de creciente preocupación tanto social como profesional, que requiere, igualmente de nuevas herramientas que potencien el carácter preventivo de las actuaciones y faciliten el trabajo en el entorno habitual de las personas en el que se manifiestan los conflictos

Simultáneamente resulta necesario avanzar en el ajuste de la cobertura de los centros, revisar la asignación al primer o segundo nivel, procurar una equitativa distribución territorial y, en cualquier caso, potenciar sus vínculos con las comunidades de origen de las personas a las que atienden.

Pero los cambios no solo reclaman nuevos y mejores recursos, sino que requieren también de formas de trabajo que permitan proporcionar respuestas eficaces, de calidad y generadoras de valor público. Ello implica, acompañar los recursos con la incorporación y/o mejora de las herramientas de diagnóstico y valoración de casos que permitan ajustar las respuestas a las necesidades de las personas con rigor técnico y profesional. Poner a las personas en el centro, implica, además, ofrecer seguridad a las personas a través de la asignación de un profesional de referencia que, posibilitando una visión de conjunto y longitudinal, facilite la interlocución con el sistema y la coordinación con los demás.

En esta misma línea resulta fundamental crear, potenciar y/o reorientar las herramientas para facilitar la participación de las personas en el diseño e implementación de los planes de trabajo, y hacerlo además no solo desde una óptica de derecho individual, sino como el mecanismo a través del que ha de expresarse la autonomía personal y que resulta fundamental para la creación de vínculos comunitarios.

Objetivo Nº 14.- Adecuar la cartera de Servicios Sociales para dar respuesta a las necesidades de la población.

Dar respuesta a los cambios requiere de la creación y/o revisión de los servicios y prestaciones que conforman la actual cartera de servicios como expresión normativa de los derechos subjetivos de la ciudadanía en el ámbito de los Servicios Sociales. Tanto desde el Gobierno de La Rioja, como desde los entes locales ya se ha venido realizando, de facto, un trabajo importante en este sentido que ahora es preciso consolidar para garantizar la igualdad y la seguridad que es exigible a los servicios públicos. Pero es evidente que esta inclusión demanda de un esfuerzo considerable que requiere ir adecuando los pasos a la disposición efectiva de esos recursos.

Acción Nº 41.- Poner en marcha y fortalecer servicios y prestaciones que posibiliten la permanencia en el domicilio de las personas que requieren cuidados de larga duración, priorizando los de carácter preventivo y comunitario como programas de envejecimiento activo, promoción de la autonomía, formación y apoyo psicosocial a personas cuidadoras y SAD.

Acción Nº 42.- Avanzar hacia la consolidación del doble derecho a, por un lado, unos ingresos mínimos, coordinando los diversos recursos de transferencias económicas y garantía de rentas existentes tanto en la CCAA como en el Estado y los Municipios y, por otro, a recibir apoyos para la inclusión desarrollando nuevos recursos para ello como programas de acompañamiento al housing first y housing led, formación prelaboral o acompañamiento individual y grupal.

Acción Nº 43.- Crear recursos de apoyo para promover unas relaciones interpersonales satisfactorias o positivas a nivel familiar, vecinal y/o comunitario, impulsando programas que permiten un trabajo sistemático en el entorno habitual de las personas como programas de intermediación familiar, conciliación familiar y gestión de la diversidad, priorizando el carácter preventivo.

Acción Nº 44.- Consolidar y desarrollar el Programa de Atención de urgencias Sociales en el Servicio de urgencias sociales.

Acción Nº 45.- Homogeneizar y consolidar los servicios que ya se están prestando como las comidas a domicilio, comedores sociales, fisioterapia, terapia ocupacional y viviendas especializadas, garantizando su extensión equilibrada a todo el territorio.

Objetivo Nº 15.- Mejorar la cobertura territorial de centros de primer y segundo nivel para responder a las necesidades de la población.

La mejora de la cobertura territorial ha de aunar dos propuestas que son estratégicas en este plan, de un lado la necesidad de introducir criterios que posibiliten avanzar hacia una igualdad en el acceso a los recursos, en este caso procurando una distribución homogénea de estos en el territorio. De otro, el creciente esfuerzo de aproximación al entorno comunitario para hacer posible el mantenimiento y/o fortalecimiento de las relaciones, las interacciones y los vínculos que son fundamentales para el bienestar de las personas. Este esfuerzo no solo involucra a los recursos de primer nivel que han de favorecer al máximo la permanencia en el territorio, sino también a los del segundo nivel para seguir facilitando el mantenimiento de vínculos preexistentes y también, por la importancia que estos recursos tienen en el desarrollo del territorio fijando población y generando actividad económica y social

Acción Nº 46.- *Completar la dotación de centros de día, de participación activa y ocupacionales para conseguir una distribución equitativa en el territorio.*

Acción Nº 47.- *Completar la dotación de plazas públicas de residencia alineándolas progresivamente con lo previsto en la acción 53.*

Acción Nº 48.- *Construcción de un centro de día de personas mayores y un centro de coordinación de para los servicios sociales comunitarios de Rioja Centro en Villamediana de Iregua.*

Acción Nº 49.- *Desarrollar y mejorar los recursos para la convivencia alternativa y la integración social cuando no es posible en la familia o la comunidad de origen.*

Acción Nº 50.- *Elaborar un plan para la adecuación de los recursos residenciales de segundo nivel al enfoque estratégico de este plan, teniendo en cuenta el Acuerdo sobre Criterios comunes de acreditación y calidad de los centros y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD)⁷.*

Objetivo Nº 16.- Mejora de las herramientas y recursos para una atención profesionalizada y generadora de valor público.

Tanto desde el punto de vista de la homogeneidad del sistema y su capacidad para generar condiciones de igualdad en el acceso a los recursos y prestaciones del sistema, como desde la perspectiva de la calidad de la atención y el mejor ajuste posible a las necesidades y situaciones de las personas atendidas, resulta urgente la incorporación de herramientas de diagnóstico, valoración o evaluación necesidades, capacidades y situaciones en el ámbito de los Servicios Sociales y dentro del perímetro definido, así como su despliegue entre los profesionales con una adecuada supervisión y apoyos. El uso de estas herramientas requiere, además, mejorar los mecanismos de vínculo y comunicación con las personas usuarias de forma que entiendan adecuadamente lo que se les propone, mejoren su conocimiento, desarrollen vínculos de confianza y alcancen mayor autonomía y capacidad para decidir.

Acción Nº 51.- *Adquirir y/o Impulsar la utilización de herramientas de diagnóstico estandarizadas y comunes para los y las profesionales que intervienen en un mismo ámbito.*

Acción Nº 52.- *Desarrollar sistemas de supervisión que contribuyan a la mejora de la atención la homogeneización de criterios y el apoyo profesional.*

Acción Nº 53.- *Implementar/generalizar la figura del/la profesional de referencia.*

Acción Nº 54.- *Mejorar la comunicación con las personas usuarias y no usuarias incrementando las vías/canales de acceso y comunicación, participación y formas de lenguaje más accesible como la lectura fácil.*

Objetivo Nº 17.- Elaborar e implementar modelos de estratificación de la población que permitan la diferenciación y adecuación de las intervenciones a las necesidades.

La complejidad del encargo que se formula a los servicios sociales implica afrontar necesidades de atención, gravedad de la situación o capacidades en personas y sus entornos muy diversos que deben ser

⁷ “Resolución de 28 de julio de 2022, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, sobre criterios comunes de acreditación y calidad de los centros y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.”

https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-13580

adecuadamente canalizados hacia recursos, programas, servicios y/o prestaciones de diferente tipo, intensidad y/o a los diferentes agentes. Para ello se requiere implementar sistemas de estratificación capaz de identificar los perfiles y hacerlo, además, en lo posible, de forma proactiva y preventiva para facilitar el funcionamiento del sistema.

Acción Nº 55.- *Elaborar modelos de estratificación de la población que permitan distinguir las diferentes necesidades de atención, gravedad de la situación o capacidades en personas y entorno.*

Acción Nº 56.- *Elaboración de intervenciones e itinerarios para cada uno de los estratos o segmentos identificados en cada modelo diferenciando tipos, intensidades y/o agentes.*

Objetivo Nº 18.- Diseñar e implementar programas de activación comunitaria en todo el territorio y facilitar su trabajo en red.

Las relaciones primarias de carácter comunitario constituyen un bien que ha de ser protegido y potenciado como marco en el que, junto al familiar, ha de producirse el ajuste dinámico con las capacidades funcionales autónomas para las decisiones y actividades de la vida diaria a lo largo de todo el ciclo vital. Sin embargo, los servicios sociales han mostrado unas capacidades muy limitadas para desarrollar esa función, por lo que es necesario generar las herramientas que permitan su progresiva implementación teniendo en cuenta, además, su capacidad preventiva.

Acción Nº 57.- *Elaborar periódica, participada y sistemáticamente mapas de recursos comunitarios e identificación de redes de interacción entre ellos.*

Acción Nº 58.- *Elaborar programaciones comunitarias por territorios homogéneos en función de las redes existentes o potenciales y ajuste permanente en función de la evolución de los procesos en marcha.*

Acción Nº 59.- *Proporcionar apoyo técnico y metodológico a los procesos comunitarios tanto impulsados desde los servicios sociales, como por otros sectores o de carácter espontáneo.*

Objetivo Nº 19.- Incorporar mecanismos de participación a los procedimientos y procesos de trabajo con usuarios.

La participación es un componente fundamental en las actuaciones de carácter comunitario, pero lo es también en las demás formas de intervención de los Servicios Sociales. Resulta imposible desarrollar un trabajo centrado en las personas que no contemple fórmulas de participación que permitan a las personas definir como es “una vida que merece la pena” y su voluntad sobre cómo vivirla. La participación, por tanto, no es solo un derecho de las personas, es una condición para las labores de apoyo, protección y/o cuidados que pueden proporcionar los Servicios Sociales.

Acción Nº 60.- *Redactar una guía para la incorporación de la participación de los usuarios en la elaboración de sus proyectos personales y en la organización de los servicios e infraestructuras con los que se relaciona.*

Acción Nº 61.- *Incorporar los criterios de participación establecidos en la guía conforme se vayan redefiniendo los procesos y procedimientos de trabajo tanto de atención primaria como del segundo nivel.*

Objetivo Nº 20.- Adecuación de los servicios sociales a las previsiones de la Ley 11/2022, de 20 de septiembre, contra la Violencia de Género en La Rioja.

Acción Nº 62.- *Crear un equipo de trabajo que analice el alcance de la norma en lo que a los servicios sociales se refiere.*

Acción Nº 63.- *Poner en funcionamiento las medidas establecidas por el equipo de trabajo.*

V. Reforzar la atención primaria para hacer posible unos servicios sociales de proximidad y comunitarios equitativos en todo el territorio y establecer los mecanismos para garantizar la atención integrada inter e intra administrativa.

Tanto el ajuste de los servicios sociales a la nueva delimitación de su objeto, como la mejora de la respuesta a muchos de los cambios que se han venido exponiendo, o la necesidad de afrontar los propios límites y problemas que se están produciendo en el sistema, apuntan a una reforma de gran calado en los servicios sociales de atención primaria, o de primer nivel tal y como los define la actual ley de servicios sociales.

La amplia coincidencia de este primer nivel de atención con las competencias municipales, introduce un factor añadido de complejidad en la implementación de los cambios necesarios y hace inevitable su vínculo con instrumentos de organización, administración, personal y gobernanza que se abordan más adelante pero que están fuertemente condicionados por este objetivo de reforma.

Una reforma que encuentra su fundamento último en la necesidad de proteger y reforzar los vínculos relacionales familiares y comunitarios de carácter primarios que resultan básicos para la construcción de la identidad personal y social y para componer las respuestas a las necesidades básicas de la vida diaria. Proteger esos vínculos supone tenerlos constantemente presentes en el aporte de los apoyos, cuidados o servicios que pueden requerir las personas a lo largo de su vida y, en lo posible, incorporarlos a dichos procesos de forma que se fortalezcan y desarrollen de forma sana, sostenible, equilibrada y segura.

Proteger y desarrollar los vínculos primarios, implican, en primer lugar, realizar una revisión crítica de los procesos y procedimientos de trabajo que se vienen utilizando y ajustarlos al nuevo objeto y a los criterios de intervención que se proponen, y hacerlo de tal manera que su superen las posibles diferencias entre territorios que se derivan de la falta de coordinación y sin que ello suponga menoscabo de la autonomía municipal en pos de la necesaria igualdad de derechos.

Pero supone también, sobre todo, dotar a los servicios de atención primaria de nuevas capacidades y recursos que les permitan realizar sus funciones en el propio medio comunitario, acercando a los territorios las intervenciones y los cuidados que se precisen para así imbricarlos con la trama relacional de las personas de forma que no solo no se pierdan o difuminen, sino que formen parte del proceso y se refuercen especialmente aquellos aspectos que resultan más valiosos para las personas.

Dado nuestro actual desarrollo tecnológico, parece posible avanzar en este terreno aprovechando nuevas técnicas y metodologías que permitan mejorar los niveles de coordinación, la virtualización de determinados apoyos o comunicaciones más ágiles y capaces de integrar mejor esas tramas relacionales. Un objetivo que, sin duda requiere un sobreesfuerzo, pero que resulta imprescindible tanto para mejorar los servicios y prestaciones como para responder a las nuevas necesidades y desafíos que las propias tecnologías están incorporando.

Este giro fundamental en el papel y la importancia de la atención primaria en el conjunto del sistema de Servicios Sociales no podría llevarse a cabo sin un refuerzo equivalente en los instrumentos de coordinación y especialmente de los centros de coordinación que, por un lado han de facilitar la implementación efectiva

de los nuevos criterios y del propio cambio de objeto, al mismo tiempo que facilitar la comunicación con el segundo nivel y con otras áreas del bienestar manteniendo, en lo posible, los vínculos familiares y comunitarios, y hacerlo de tal forma que se garantice la igualdad de los derechos de todas las personas independientemente del territorio en el que viven. Un papel fundamental y complejo que requiere de refuerzos sustanciales pero que no será posible sin cambios en la organización, las personas y la gobernanza.

Objetivo Nº 21.- Mejorar y homogeneizar la atención en el territorio mediante la elaboración de protocolos, procedimientos y métodos de trabajo que pongan a las personas en el centro.

Una revisión crítica de los procedimientos y protocolos de trabajo constituye un trabajo que, si por un lado resulta fundamental, por otro, entraña un esfuerzo que ha de prolongarse en el tiempo. Es por ello que la elaboración de un primer mapa de procesos puede resultar el instrumento desde el que valorar y priorizar el trabajo de análisis y mejora que se requiere centrándose en aquellos con mayor capacidad tractora y más capaces de generar capilaridad en la implementación de los cambios. A priori, y dadas las líneas de fuerza que han caracterizado al sistema, aquellos que tienen que ver con la inclusión social y la implementación del doble derecho, podrían tener este carácter tractor además de permitir visibilizar la reorientación de los Servicios Sociales.

Por otro lado, en aquellos casos en los que la continuidad en los cuidados o la prestación integrada de los mismos requiere la intervención del segundo nivel o de los otros pilares del bienestar, el establecimiento de procesos, protocolos o procedimientos claros y sistemáticos se convierten en un instrumento básico para garantizar la atención que requieren las personas usuarias.

Acción Nº 64.- Elaborar un mapa de procesos y procedimientos en atención primaria y sus interrelaciones con el segundo nivel y otras áreas del bienestar e identificar las necesidades de mejora aplicando el enfoque estratégico y las prioridades.

Acción Nº 65.- Mejorar o rediseñar e implementar protocolos, procedimientos y métodos de trabajo que faciliten la atención integrada con la participación de los diferentes agentes.

Acción Nº 66.- Revisar los procedimientos de trabajo de inclusión para hacer efectivo el doble derecho a la garantía de ingresos y a los apoyos para la inclusión, sin interferencias entre ellos.

Acción Nº 67.- Realizar el seguimiento, evaluación y reajuste de la aplicación práctica de las mejoras implementadas.

Objetivo Nº 22.- Crear equipos de trabajo especializados y desplegarlos equitativamente en el territorio.

Potenciar la atención primaria implica proporcionar en el entorno comunitario determinados apoyos y/o con un cierto nivel de especialización que antes se prestaban en el segundo nivel perdiendo la capacidad de interactuar con la familia o la comunidad de origen. Para ello es necesario contar con los equipos necesarios, pero dada la configuración del territorio y las necesidades previsibles dichos equipos han de superar el ámbito municipal o de mancomunidades. La demarcación puede ser el espacio adecuado para combinar la proximidad con la constitución de equipos ajustados a las necesidades.

Acción Nº 68.- Crear equipos de apoyo a procesos terapéuticos familiares.

Acción Nº 69.- Crear equipos de apoyo a procesos de inclusión social.

Acción Nº 70.- Crear equipos de apoyo a procesos comunitarios.

Objetivo N° 23.- Reforzar los centros de coordinación como estructura intermedia de apoyo a los servicios sociales de atención primaria en el territorio.

Potenciar la atención primaria en La Rioja, dado el nivel de dispersión territorial y su heterogeneidad, requiere implementar mecanismos que permitan no solo coordinar, sino también generar sinergias y facilitar la comunicación tanto inter como intradministrativa. Los centros de coordinación ya venían desarrollando esa función que ahora resulta aún más necesaria convirtiéndose en una pieza clave del proceso de aproximación de los servicios y prestaciones al territorio, por lo que requieren reforzar sus recursos y potenciar algunas de sus funciones.

Acción N° 71.- *Completar la estructura de centros de coordinación por demarcación con la puesta en marcha del Centro de coordinación de Rioja Centro.*

Acción N° 72.- *Incrementar los recursos de los centros para posibilitar el desarrollo de sus funciones de revisión y homogeneización de procedimientos y desarrollo de protocolos de comunicación con segundo nivel y otros pilares del bienestar.*

Acción N° 73.- *Incorporar funciones de coordinación y organización del trabajo de los equipos especializados*

Objetivo N° 24.- Impulsar la virtualización de intervenciones y servicios especialmente domiciliarios y de medio abierto.

Las nuevas tecnologías en general, y las de la información y la comunicación en particular abren nuevas posibilidades de respuesta a las necesidades que, como sector y como sistema público de Servicios Sociales debemos explorar sin perder la perspectiva crítica que se requieren en todos nuestros métodos, técnicas y herramientas de trabajo. Se trata no solo de sustituir o virtualizar formas de intervención que ya se venían desarrollando, sino también abrir nuevas vías y modificar lógicas de trabajo acorde con las nuevas posibilidades.

Acción N° 74.- *Identificar, a partir del mapa de procesos y procedimientos, de intervenciones y servicios susceptibles de prestarse de forma virtual.*

Acción N° 75.- *Elaborar y poner en marcha proyectos pilotos de virtualización de intervenciones y servicio especialmente domiciliarios y de medio abierto con la colaboración de otros agentes.*

VI. Fortalecer la profesionalización, desarrollar el conocimiento y mejorar condiciones de trabajo.

Los Servicios Sociales son un sector de actividad intensivo en mano de obra y es dibujado cada vez más como un nicho con un gran potencial en generación de empleo, que, además, se vincula al territorio de forma estrecha y próxima, por lo que podría tener un destacado papel en las políticas de lucha contra la despoblación. Sin embargo, existe poca información sistematizada que permita cuantificar estas impresiones y caracterizar el empleo existente para hacer posible una gestión adecuada del mismo.

Pero no es solo el empleo lo que resulta fundamental en los Servicios Sociales. Las personas que trabajan en el sistema constituyen su piedra angular. Los cuidados, los apoyos, el acompañamiento... tienen casi siempre un componente personal que condiciona por completo la calidad de la intervención porque la relación personal que se establece, el vínculo que se crea o no, resulta fundamental para la persona usuaria y hace que no de lo mismo una persona u otra.

En un contexto así resulta evidente que la viabilidad y el impacto de los cambios que se pretenden pasa por las personas. Es imprescindible, por tanto, identificar con precisión los cambios profesionales, laborales y culturales que se requieren para, en función de ello, desplegar las herramientas necesarias. Pero en lo que tiene que ver con las personas los cambios raramente pueden implementarse con acciones precisas y delimitadas en el tiempo y, más bien, suelen requerir de proceso más largos y continuados que, en muchos casos, van a depender de la configuración de un ecosistema que los estimulen y hagan aceptables y comprensible al tiempo que vayan construyendo los elementos fundamentales de esa nueva cultura, más allá de los contenidos en que se concrete en el trabajo cotidiano.

En este sentido, la herramienta clásica de los planes de formación, sigue siendo un recurso necesario e imprescindible para conseguir la formación y cualificación permanente de los profesionales que trabajan en el sector. Pero esta herramienta ha de ampliar su alcance al conjunto del sector y, además, diversificar sus metodologías apostando tanto por acciones más personalizadas vinculadas con la supervisión y la mentoría que faciliten su aplicación concreta sobre el terreno, como por aquellas más genéricas dirigidas a una sensibilización que trascienda a los y las profesionales y se oriente a mostrar a usuarios y ciudadanía en general aspectos como la importancia del objeto que se protege, la solidez y confianza de los conocimientos y métodos de trabajo que aplican las personas trabajadoras, los diferentes perfiles profesionales y sus funciones etc, en una estrategia que, en última instancia, se coordine con la de comunicación.

La planificación de la formación, por lo demás, debiera empezar en los propios planes de estudios ya sean universitarios, de formación profesional o de formación para el empleo. Obviamente las competencias al respecto residen no solo en otras áreas, sino también en otras administraciones, sin embargo, ello no debe ocultar la capacidad de influir definiendo las necesidades que se observan, o favoreciendo una cierta imbricación entre los espacios de formación, las prácticas, la participación en los planes de formación de los docentes etc.

Pero aún esta línea de trabajo requiere de mejorar considerablemente el conocimiento disponible sobre las personas que trabajan en el sistema de Servicios Sociales. Y ello implica tanto conectar las diferentes fuentes de información ya disponibles, como incorporar otras fuentes de información o conseguir niveles de desagregación en las existentes que faciliten su identificación y caracterización tanto profesional como laboral.

No es posible ignorar que la calidad de la atención que las personas trabajadoras prestan a las usuarias, esta mediatizada por la calidad de sus vínculos laborales, la forma en que se organiza el trabajo o la disponibilidad de espacios de trabajo, transporte, tecnologías etc. Mejorar esas condiciones en un sistema cuyos recursos dependen, en muchos casos, de la iniciativa privada o del tercer sector, requiere, por un lado, de sistemas de gobernanza de los que se hablará más adelante, pero por otro, del despliegue de herramientas normativas y contractuales que permitan asegurar unas condiciones de trabajo mínimas para garantizar la calidad de la atención a las personas.

Por lo demás, tanto la percepción de la ciudadanía sobre las capacidades y utilidad del sistema, como la calidad y mejora de la atención están supeditadas a su potencial para dar respuesta a los nuevos retos con solvencia y rigor a través de acciones basadas en evidencias. Para ello es imprescindible un sistema de generación de conocimiento e innovación capaz de prestigiar a los profesionales por sus saberes para dar respuestas adecuadas a necesidades valoradas como importantes por la población.

Objetivo N° 25.- Mejorar el sistema estadístico y de información que permita conocer y caracterizar la situación y necesidades de las personas que trabajan en el conjunto del sistema de Servicios Sociales.

Teniendo en cuenta la importancia que tienen las personas para el correcto funcionamiento del sistema deben arbitrarse un conjunto de actuaciones que posibiliten tener un conocimiento certero sobre su número, características, importancia económica, distribución, perfil profesional, ocupaciones y otras variables que resultan claves no solo para calibrar su importancia, sino también para poder actuar sobre las variables que se consideren más relevantes con la vista puesta en la respuesta a las necesidades y la calidad de la atención.

Acción N° 76.- Colaborar con el Instituto de Estadística de La Rioja para mejorar el conocimiento sobre la ocupación en el sector de los Servicios Sociales

Acción N° 77.- Crear un sistema de información que posibilite la caracterización del personal que trabaja en el Sistema Público de Servicios Sociales

Acción N° 78.- Elaborar periódicamente un estudio de ocupaciones y profesiones vinculadas al sistema de servicios sociales capaz de dar cuenta del empleo existente, las condiciones de trabajo y otras variables necesaria para la planificación de los recursos humanos del sector en general y del Sistema Público de Servicios Sociales en particular.

Objetivo N° 26.- Incrementar la calidad en la atención a través de la mejora en las condiciones de trabajo.

La evidente feminización del sector no es solo una realidad que ha de ser tomada en cuenta, es también un síntoma que tiene que ver con la organización social y la valoración social de los cuidados y tiene implicaciones que van desde las condiciones de trabajo más concretas hasta lo que se ha dado en llamar la cadena global de los cuidados. En este marco, las condiciones y organización del trabajo inciden en el bienestar de las trabajadoras y tienen impacto en la economía regional, pero condicionan también, de forma ineludible, la calidad de la atención que prestan, por lo que resulta imprescindible incorporar esta dimensión para mejorar el funcionamiento estratégico del sistema.

Acción N° 79.- Establecer progresivamente los estándares mínimos en la prestación de los servicios de la cartera incluyendo ratios mínimas y requisitos profesionales.

Acción N° 80.- Mejorar las cláusulas sociales de contratos que impliquen prestación de servicios por parte de personas, para reducir la precariedad y mejorar las condiciones de trabajo.

Acción N° 81.- Elaborar un plan de Igualdad de género que contemple las especificidades de los Servicios Sociales en el marco del plan de igualdad del Gobierno.

Objetivo N° 27.- Participar en los espacios en los que se definen perfiles profesionales y contenidos curriculares de los que necesita el sistema.

La experiencia con la implementación del sistema de la dependencia ya ha puesto de manifiesto como la implementación de nuevos servicios y recursos en el sistema ha tenido que acompañarse a la generación de perfiles profesionales adecuados para las funciones que se estaban encomendando. Este aprendizaje ha de incorporarse de una forma más sistemática generando los vínculos intersectoriales que permitan ir generando y adecuando los perfiles profesionales a los cambios que se van produciendo en el sistema.

Acción N° 82.- Participar en el diseño de contenidos curriculares de carreras universitarias y formación profesional relacionadas con los Servicios Sociales.

Acción Nº 83.- *Participar en el diseño de contenidos curriculares de la Formación profesional para el empleo y los certificados de profesionalidad.*

Objetivo Nº 28.- Desarrollo de instrumentos que fortalezcan la generación de conocimiento útil para los servicios sociales e impulsar la innovación social y la incorporación de nuevas tecnologías aplicada a los cuidados y los apoyos sociales.

La identificación de saberes, su contraste y validación desde la evidencia, su adecuación a las necesidades de las personas definidas desde su autonomía, la contribución a la generación de valor público, constituyen, aun hoy, piezas escasamente desarrolladas en el sistema que, en última instancia condicionan la confianza de los ciudadanos y su demanda. Es por ello que resulta fundamental desplegar instrumentos que permitan generar, junto con otros agentes, una base de conocimientos sólida y contrastada. En el actual contexto de cambios en el sistema, resulta apropiado aprovechar estos para validar los procesos avalados por evidencias sistematizando sus características para hacerlos replicables, redefinir aquellos que lo requieran e impulsar la innovación y la adopción de nuevas tecnologías cuando así se requiera

Acción Nº 84.- *Elaborar un plan de evaluación de sistemas y procesos en Servicios Sociales y apoyar la sistematización de buenas prácticas a través de la animación de páginas web, participación en foros de debate y congresos y/o convocatorias de becas y premios.*

Acción Nº 85.- *Colaborar con el Observatorio del Cambio Social del Gobierno de La Rioja como instrumento para la identificación de las implicaciones en los Servicios Sociales y las interacciones con los demás pilares del bienestar.*

Acción Nº 86.- *Incorporar al plan de I+D+i del Gobierno de La Rioja, los objetivos específicos para el desarrollo del sector y la identificación de los agentes susceptibles de producir conocimiento y movilizar la inteligencia colectiva.*

Acción Nº 87.- *Mantener la cátedra de Servicios Sociales como instrumento para impulsar la I+D+i sobre servicios sociales entre todos los agentes en el marco del sistema de I+D+i del Gobierno de La Rioja.*

Objetivo Nº 29.- Elaborar un Plan de formación y difusión del conocimiento entre los actores de Servicios Sociales.

La magnitud de los cambios que se plantean en este plan estratégico suponen, de facto, un cambio en la cultura que va más allá de la mera incorporación de conocimientos más o menos novedosos y/o complejos. Supone tomar conciencia de las razones que los motivan y seguir su rastro e implicaciones en la, actividad cotidiana, en un ejercicio crítico que ha de ser impulsado con la puesta a disposición de las personas que trabajan de espacios de reflexión, debate y aprendizaje que permitan no solo aplicar los cambios, sino interiorizarlos y aplicarlos en otros espacios en un ejercicio profesional coherente y con sentido. Para ello los planes de formación han de multiplicar no solo su dimensión y amplitud, sino también los contenidos y las herramientas que tradicionalmente ha venido poniendo en juego para hacer posible que juega el papel de motor de cambio que se le va a requerir

Acción Nº 88.- *Realizar un estudio periódico de necesidades formativas para el sector que tenga en cuenta las necesidades de la población, la calidad en la atención, la generación de valor público y las innovaciones y el desarrollo científico con que se pretende dar respuesta a todo ello.*

Acción Nº 89.- *Fortalecer, alinear y diversificar el plan de formación para los trabajadores de los servicios sociales de las administraciones públicas.*

Acción Nº 90.- *Colaborar con las organizaciones sociales y empresariales en la planificación de la oferta formativa dirigida a las personas que trabajan en el sector.*

Acción Nº 91.- *Organizar actos de formación/difusión que permitan dar a conocer los avances técnicos y tecnológicos del sector a personas usuarias y no usuarias del Sistema de Servicios Sociales.*

VII. Garantizar la calidad de la atención, velar por el respeto y la dignidad de las personas y su autonomía y participación en la toma de decisiones.

Junto al cambio de objeto, la implementación del enfoque estratégico constituye el núcleo central de este plan estratégico. Para conseguirlo es esencial el papel de las personas que trabajan en el sistema, así como los recursos y su disponibilidad en el territorio, pero es fundamental que las personas usuarias adquieran el protagonismo que requieren como sujetos principales de las relaciones que son el objeto del sistema. Así pues, resulta fundamental superar, por equívoca, la idea mercantil de “satisfacción del cliente” que se manifiesta como aceptación de las cualidades de un “producto” diseñado “PARA” pero no “CON” quien debe formar parte del proceso y no ser un mero “consumidor”. La dignidad y la autonomía de las personas se afirman con el uso y se materializan al decidir cómo se quiere vivir la propia vida y que relaciones y capacidades resultan necesarias para ello. Nada tiene que ver esto con la asimetría de las relaciones entre productor y usuario y si con relación de cocreación o coproducción en un marco de igualdad y de reconocimiento de la propia fragilidad y de las interdependencias.

Es por ello que los imprescindibles sistemas de registro e inspección cuya información resulta valiosísima y puede jugar un papel mucho más destacado en la planificación y el desarrollo del sistema, debe completarse con otros que permitan evaluar la calidad de los servicios y prestaciones tanto en los aspectos formales como en los relacionados con los aspectos que resultan más importantes para lograr que las personas sean, realmente, el centro de la actuación de los servicios sociales: la capacidad real de decidir sobre los servicios y prestaciones y sobre la forma en que son desarrollados por las personas concretas, el conocimiento sobre los derechos y las obligaciones así como sobre las posibles alternativas, la accesibilidad del mismo a través de una comunicación adecuada a las capacidades, la continuidad de los vínculos y relaciones que se establecen etcétera.

Estos sistemas deben orientarse a la mejora continua del sistema desde la perspectiva de la incorporación del enfoque que se define en este plan a través de una actitud proactiva que impulse la incorporación de los cambios necesarios a través de una revisión de la práctica cotidiana de los servicios sociales. En este sentido es imprescindible abrir nuevos canales y diversificarlos dándoles, además una perspectiva comunitaria que implique interacción entre actores y no solo diálogos aislados cuando no comunicación unidireccional. Estos espacios han de tener continuidad en otros de carácter más formal que permitan una monitorización sistemática del sistema y la incorporación de los problemas detectados a la agenda política.

Pero, dada la asimetría entre los actores y la fragilidad y sensibilidad del bien que se protege, resulta necesario también fortalecer las posiciones de las personas usuarias a través de la creación de figuras como la defensoría de las personas usuarias que protejan y hagan patentes, especialmente, los derechos y voluntades de las personas más con mayor dificultad para hacer oír su voz.

La fragilidad y sensibilidad de las relaciones, la importancia de las que se producen entre profesionales y personas usuarias, y la propia complejidad de estas, hace necesario, igualmente, generar mecanismos que permitan identificar y dirimir los inevitables conflictos éticos apoyándose en los conocimientos disponibles y también en el contraste entre enfoques, perspectivas e intereses.

Objetivo Nº 30.- Reforzar y adecuar los sistemas de registro e inspección.

El carácter central de los sistemas de registro y los de inspección requieren un especial esfuerzo para adecuarlos al enfoque y los criterios que se plasman en este plan estratégico. La necesidad de superar una organización basada en grupos poblaciones supone, quizás, la parte más tangible de ese cambio que, sin embargo, tiene raíces más profundas y complejas que han de trasladarse también a estándares claros que faciliten la parte más tangible de la inspección y permita avanzar en todos los demás aspectos y sobre todo con los relacionados con el respecto a la dignidad y la autonomía de las personas. La importancia y proximidad con la realidad de este trabajo lo convierte, además, en un base fundamental para el sistema de información y para la planificación y evaluación del Sistema Público de Servicios Sociales que resulta oportuno potenciar.

Acción Nº 92.- Adecuar progresivamente el Registro de Entidades, Centros y Servicios de Servicios Sociales a los nuevos ámbitos de actuación de los Servicios Sociales.

Acción Nº 93.- Identificar los estándares mínimos en la prestación de los servicios de la cartera en general y, específicamente, en los centros del Sistema Público de Servicios Sociales con especial incidencia a la participación de profesionales.

Acción Nº 94.- Reforzar los sistemas y recursos de inspección y vigilancia de centros y servicios priorizando en sus funciones velar por el respeto y la dignidad de las personas y garantizar su autonomía en la toma de decisiones.

Acción Nº 95.- Adecuar y facilitar la información para su uso en la evaluación y planificación del sistema.

Objetivo Nº 31.- Activar mecanismos de control de la calidad de la atención y del respeto a la dignidad de las personas.

Superando la idea de calidad como mejor ajuste o cumplimiento de normas y entendiéndola, de forma además más intuitiva, como la adecuación de las atenciones y cuidados a las necesidades, expectativas y voluntad de las personas y las comunidades que los reciben, y teniendo en cuenta la asimetría de la posición de estas respecto de las instituciones y profesionales que los prestan o procuran; se hace más evidente la necesidad de generar mecanismo que permitan velar por ella de forma proactiva. Calidad que ha de empezar por el respeto a la voluntad de las personas aún (o, sobre todo) en aquellos casos donde estas tengan dificultades a la hora de conformarla y/o expresarla y que ha de entenderse, también, en su dimensión comunitaria procurando la continuidad entre la expresión de la voluntad individual, la conformación de la voluntad colectiva y su concreción a través de los espacios de gobernanza.

Acción Nº 96.- Reactivar y reformar la comisión de calidad integrando otros agentes y desplegándola en el territorio y los centros.

Acción Nº 97.- Abrir nuevos canales de comunicación con y entre los usuarios del Sistema Público de Servicios Sociales y sus familias (incluyendo telemáticos) y hacerlos más accesibles teniendo en cuenta la diversidad de capacidades.

Acción Nº 98.- Crear un Comité de Ética para los Servicios Sociales y, en el marco de la política general del Gobierno de La Rioja, avanzar en figuras que permitan la defensa de las personas usuarias.

VIII. Cuadro de líneas estratégicas, objetivos y acciones.

Línea	1	Reforma del modelo organizativo para equilibrar la necesidad de igualdad con la equidad, la proximidad, la diversidad territorial y la sostenibilidad del sistema.
Objetivo	1	Poner en marcha un nuevo modelo organizativo y de gestión que haga posible una gestión más ágil y eficiente del Sistema Público de Servicios Sociales y facilitar su permanente adecuación a los cambios.
Acción	1	Realizar un proyecto que defina qué estructura es la adecuada, identifique las implicaciones y los cambios que supondría respecto a la situación actual.
Acción	2	Abrir un proceso de información y participación con todos los actores implicados vinculado con una estrategia de comunicación general.
Acción	3	Elaborar y poner en marcha un plan de implantación de la estructura definida: Marco normativo, modelo de organización, recursos necesarios y organización de las personas que trabajan en el sistema afectadas por su creación y plan financiero.
Objetivo	2	Avanzar hacia la superación de la organización por grupos poblacionales.
Acción	4	Adecuación de la estructura organizativa por servicios a los ámbitos de intervención de los servicios sociales, garantizando la comunicación entre servicios y con la atención primaria.
Acción	5	Abrir un grupo de trabajo con los diversos interlocutores del Sistema Público de Servicios Sociales que permitan poner en valor los recursos y las capacidades para atender las necesidades de cualquier persona a lo largo de su vida.
Objetivo	3	Desarrollar los instrumentos para avanzar en la coordinación inter e intra administrativa, dotándolos de los recursos necesarios
Acción	6	Incorporar en la organización instrumentos u órganos que garanticen la coordinación entre la atención primaria y el segundo nivel de Servicios Sociales con perspectiva de atención centrada en las personas y atención integrada dotándolos de los recursos necesarios
Acción	7	Incorporar en la organización instrumento u órganos que garanticen la coordinación entre los Servicios Sociales y las otras áreas del bienestar, en especial con salud, empleo y vivienda, dotándolos de los recursos necesarios.
Objetivo	4	Identificar las prestaciones de garantías de ingresos como un área específica de la política social del gobierno diferente de los Servicios Sociales.
Acción	8	Revisar la normativa para visibilizar la garantía de ingresos como una competencia diferenciada de los Servicios Sociales
Acción	9	Mejorar las prestaciones de garantía de ingresos y su cobertura estableciendo nexos con otras áreas de gobierno cuyas políticas inciden sobre la renta disponible en los hogares, sea desde aportaciones económicas, fiscales o por la disposición de información útil para identificar los ingresos de las unidades de convivencia.

Línea	II	Fortalecer la administración para que pueda dar respuesta al incremento de servicios y prestaciones y a la prioridad de la atención primaria de base comunitaria.
Objetivo		Reformar los procedimientos administrativos para garantizar la igualdad de derechos, la eficacia y la generación de valor público.
Acción	10	Simplificar los procedimientos administrativos y orientación a la generación de valor público.
Acción	11	Digitalizar los procedimientos y apoyo a la simplificación administrativa, en el marco del proyecto AGORA
Acción	12	Adecuar el lenguaje administrativo a la diversidad de capacidades de los interlocutores incorporando criterios de “lectura fácil”
Acción	13	Revisar y homogeneizar los criterios de urgencia social en los procedimientos administrativos que facilite su implementación por el nuevo servicio de Urgencias Sociales.
Objetivo	6	Incrementar los recursos destinados a realizar funciones de coordinación, homogeneización y administración de los Servicios Sociales de atención primaria.
Acción	14	Identificar necesidades de los diferentes ámbitos territoriales y colaborar en la planificación y evaluación de la atención primaria.
Acción	15	Mejorar la coordinación de los centros de coordinación y los equipos de trabajo especializados.
Acción	16	Elaborar protocolos, procedimientos y métodos de trabajo de atención primaria, procurando la atención integrada entre primer y segundo nivel y con otras áreas a través de la creación de redes de trabajo integradas por los diferentes agentes que intervienen.
Acción	17	Ajustar las funciones administrativas y de coordinación entre la administración autonómica y la local a través de la estructura definida para los servicios sociales comunitarios.
Objetivo	7	Asegurar la financiación del Sistema Público de Servicios Sociales, garantizando a las personas usuarias que su capacidad económica no limita el acceso a los derechos.
Acción	18	Homogeneizar los criterios en la contribución de los usuarios a la financiación de los servicios (copago) asegurando la igualdad del sistema en todo el territorio y la equidad en el acceso de forma que la capacidad económica no limite al acceso a los derechos.
Acción	19	Establecer mecanismos de participación estable de las Administraciones Públicas en el coste de las prestaciones de servicios sociales
Acción	20	Establecer procedimientos de financiación estable y ágil entre administraciones públicas.
Acción	21	Adecuar el sistema de financiación de los Servicios Sociales de las entidades locales según su participación en la nueva estructura para los Servicios Sociales Comunitarios.
Acción	22	Mejorar la gestión económica de los conciertos sociales e incorporación de mecanismos de rendición de cuentas y qué visibilicen la incidencia en la calidad de la atención a las personas y la innovación.
Acción	23	Priorizar los programas con base comunitaria y la continuidad de los mismos en base a sus objetivos y logros en la financiación a través de los sistemas de subvenciones
Objetivo	8	Mejorar la automatización y la interconexión de los sistemas de información y gestión.
Acción	24	Avanzar en un sistema de información integrado, interoperable y que facilite la relación de la ciudadanía con la administración de los Servicios Sociales.
Acción	25	Incorporar al sistema a todos los operadores privados del Sistema Público de Servicios Sociales.
Acción	26	Establecer una dirección unificada del sistema y con recursos para su progresivo desarrollo y evolución.
Objetivo	9	Adecuar la administración de Servicios Sociales a los Principios de Gobierno Abierto conforme las directrices del Gobierno de La Rioja
Acción	27	Elaborar un protocolo de publicación sistemática de la información anonimizada disponible
Acción	28	Elaborar un procedimiento de solicitud y acceso a la información

Acción 29 Elaborar una guía en lectura fácil sobre los derechos y obligaciones de las personas usuarias y las formas de participación, reclamación o queja.

Línea III Fortalecer y resituar los Servicios Sociales como sector estratégico del desarrollo regional y mejorar su gobernanza y comunicación con la ciudadanía.

Objetivo 10 Integrar el plan estratégico en el marco de la estrategia de desarrollo regional poniendo en valor sus potencialidades.

Acción 30 Identificar y poner en valor los ámbitos de contribución de este plan al desarrollo regional y, en concreto, a la generación de empleo, la crisis de los cuidados, el equilibrio territorial y desarrollo comunitario, el avance tecnológico y la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Acción 31 Potenciación de la incorporación de fondos europeos en la financiación del proceso de transformación de los servicios sociales

Objetivo 11 Incrementar la capacidad de actuación integral de las políticas sociales del Gobierno de La Rioja desde una mayor claridad en la definición de sus objetos y ámbitos de actuación.

Acción 32 Desarrollar una estrategia y un marco normativo específico que posibilite la participación de todas las áreas implicadas en la Identificación de necesidades, planificación, seguimiento y evaluación de las políticas transversales del Gobierno de La Rioja cuya planificación corresponde hoy a los Servicios Sociales.

Acción 33 Colaborar con la Administración General del Estado en la información relativa a la garantía de ingresos.

Objetivo 12 Reforzar el sistema de gobernanza de los Servicios Sociales.

Acción 34 Establecer espacios de dialogo intersectorial que posibiliten el abordaje de los ámbitos de interacción con los Servicios Sociales para facilitar la delimitación, la coordinación y el abordaje integral de las necesidades de la población.

Acción 35 Fortalecer las relaciones con el tercer sector para la innovación y la coproducción de servicios sociales desarrollando el concierto social y a través de la Mesa del Diálogo Civil.

Acción 36 Reformar los órganos de participación para facilitar la participación de todos los actores, su coordinación y la conexión con los espacios comunitarios, desde el liderazgo público.

Acción 37 Adecuar el marco normativo a los contenidos y criterios de actuación definidos en el plan, Incorporando los mecanismos necesarios para fortalecer el liderazgo público en la gobernanza del sistema.

Objetivo 13 Elaborar un plan estratégico de comunicación institucional.

Acción 38 Crear la identidad gráfica del Sistema Público de Servicios Sociales de la Rioja y su utilización por parte de los diferentes actores.

Acción 39 Diseñar una estrategia de comunicación sobre las nuevas funciones de los servicios sociales con implementación específica en el ámbito local y que facilite las actividades de participación y sensibilización comunitaria en el ámbito de los Servicios Sociales.

Acción 40 Poner en marcha una estrategia de comunicación interna en torno a los principales contenidos del PESS.

Línea IV Incrementar y mejorar servicios, centros y prestaciones para hacer frente a los nuevos retos: Servicios sociales para todas las personas a lo largo de toda la vida.

Objetivo 14 Adecuar la cartera de Servicios Sociales para dar respuesta a las necesidades de la población

Acción 41 Poner en marcha y fortalecer servicios y prestaciones que posibiliten la permanencia en el domicilio de las personas que requieren cuidados de larga duración, priorizando los de carácter preventivo y comunitario como programas de envejecimiento activo, promoción de la autonomía, formación y apoyo psicosocial a personas cuidadoras y SAD.

Acción	42	Avanzar hacia la consolidación del doble derecho a, por un lado, unos ingresos mínimos, coordinando los diversos recursos de transferencias económicas y garantía de rentas existentes tanto en la CCAA como en el Estado y los Municipios y, por otro, a recibir apoyos para la inclusión desarrollando nuevos recursos para ello como programas de acompañamiento al housing first y housing led, formación prelaboral o acompañamiento individual y grupal.
Acción	43	Crear recursos de apoyo para promover unas relaciones interpersonales satisfactorias o positivas a nivel familiar, vecinal y/o comunitario, impulsando programas que permiten un trabajo sistemático en el entorno habitual de las personas como programas de intermediación familiar, conciliación familiar y gestión de la diversidad, priorizando el carácter preventivo.
Acción	44	Consolidar y desarrollar el Programa de Atención de urgencias Sociales en el Servicio de urgencias sociales.
Acción	45	Homogeneizar y consolidar los servicios que ya se están prestando como las comidas a domicilio, comedores sociales, fisioterapia, terapia ocupacional y viviendas especializadas, garantizando su extensión equilibrada a todo el territorio.

Objetivo 15 Mejorar la cobertura territorial de centros de primer y segundo nivel para responder a las necesidades de la población.

Acción	46	Completar la dotación de centros de día, de participación activa y ocupacionales para conseguir una distribución equitativa en el territorio.
Acción	47	Completar la dotación de plazas públicas de residencia alineándolas progresivamente con lo previsto en la acción 53
Acción	48	Construcción de un centro de día de personas mayores y un centro de coordinación de para los servicios sociales comunitarios de Rioja Centro en Villamediana de Iregua.
Acción	49	Desarrollar y mejorar los recursos para la convivencia alternativa y la integración social cuando no es posible en la familia o la comunidad de origen.
Acción	50	Elaborar un plan para la adecuación de los recursos residenciales de segundo nivel al enfoque estratégico de este plan, teniendo en cuenta el Acuerdo sobre Criterios comunes de acreditación y calidad de los centros y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD).

Objetivo 16 Mejora de las herramientas y recursos para una atención profesionalizada y generadora de valor público.

Acción	51	Adquirir y/o Impulsar la utilización de herramientas de diagnóstico estandarizadas y comunes para los y las profesionales que intervienen en un mismo ámbito.
Acción	52	Desarrollar sistemas de supervisión que contribuyan a la mejora de la atención, la homogeneización de criterios y el apoyo profesional.
Acción	53	Implementar/generalizar la figura del/la profesional de referencia.
Acción	54	Mejorar la comunicación con las personas usuarias y no usuarias incrementando las vías/canales de acceso y comunicación, participación y formas de lenguaje más accesible como la lectura fácil.

Objetivo 17 Elaborar e implementar modelos de estratificación de la población que permitan la diferenciación y adecuación de las intervenciones a las necesidades.

Acción	55	Elaborar modelos de estratificación de la población que permitan distinguir las diferentes necesidades de atención, gravedad de la situación o capacidades en personas y entorno.
Acción	56	Elaboración de intervenciones e itinerarios para cada uno de los estratos o segmentos identificados en cada modelo diferenciando tipos, intensidades y/o agentes.

Objetivo	18	Diseñar e implementar programas de activación comunitaria en todo el territorio y facilitar su trabajo en red.
Acción	57	Elaborar periódica, participada y sistemáticamente mapas de recursos comunitarios e identificación de redes de interacción entre ellos.
Acción	58	Elaborar programaciones comunitarias por territorios homogéneos en función de las redes existentes o potenciales y ajuste permanente en función de la evolución de los procesos en marcha.
Acción	59	Proporcionar apoyo técnico y metodológico a los procesos comunitarios tanto impulsados desde los servicios sociales, como por otros sectores o de carácter espontáneo.
Objetivo	19	Incorporar mecanismos de participación a los procedimientos y procesos de trabajo con usuarios.
Acción	60	Redactar una guía para la incorporación de la participación de los usuarios en la elaboración de sus proyectos personales y en la organización de los servicios e infraestructuras con los que se relaciona.
Acción	61	Incorporar los criterios de participación establecidos en la guía conforme se vayan redefiniendo los procesos y procedimientos de trabajo tanto de atención primaria como del segundo nivel.
Objetivo	20	Adecuación de los servicios sociales a las previsiones de la Ley 11/2022, de 20 de septiembre, contra la Violencia de Género en La Rioja.
	62	Crear un equipo de trabajo que analice el alcance de la norma en lo que a los servicios sociales se refiere.
	63	Poner en funcionamiento las medidas establecidas por el equipo de trabajo.
Línea	V	Reforzar la atención primaria para hacer posible unos servicios sociales de proximidad y comunitarios equitativos en todo el territorio y establecer los mecanismos para garantizar la atención integrada inter e intra administrativa.
Objetivo	21	Mejorar y homogeneizar la atención en el territorio mediante la elaboración de protocolos, procedimientos y métodos de trabajo que pongan a las personas en el centro.
Acción	64	Elaborar un mapa de procesos y procedimientos en atención primaria y sus interrelaciones con el segundo nivel y otras áreas del bienestar e identificar las necesidades de mejora aplicando el enfoque estratégico y las prioridades.
Acción	65	Mejorar o rediseñar e implementar protocolos, procedimientos y métodos de trabajo que faciliten la atención integrada con la participación de los diferentes agentes.
Acción	66	Revisar los procedimientos de trabajo de inclusión para hacer efectivo el doble derecho a la garantía de ingresos y a los apoyos para la inclusión, sin interferencias entre ellos.
Acción	67	Realizar el seguimiento, evaluación y reajuste de la aplicación práctica de las mejoras implementadas.
Objetivo	22	Crear equipos de trabajo especializados y desplegarlos equitativamente en el territorio.
Acción	68	Crear equipos de apoyo a procesos terapéuticos familiares.
Acción	69	Crear equipos de apoyo a procesos de inclusión social.
Acción	70	Crear equipos de apoyo a procesos comunitarios.
Objetivo	23	Reforzar los centros de coordinación como estructura intermedia de apoyo a los servicios sociales de atención primaria en el territorio.
Acción	71	Completar la estructura de centros de coordinación por demarcación con la puesta en marcha del Centro de coordinación de Rioja Centro.
Acción	72	Incrementar los recursos de los centros para posibilitar el desarrollo de sus funciones de revisión y homogeneización de procedimientos y desarrollo de protocolos de comunicación con segundo nivel y otros pilares del bienestar.
Acción	73	Incorporar funciones de coordinación y organización del trabajo de los equipos especializados

Objetivo	24	Impulsar la virtualización de intervenciones y servicios especialmente domiciliarios y de medio abierto.
Acción	74	Identificar, a partir del mapa de procesos y procedimientos, intervenciones y servicios susceptibles de prestarse de forma virtual.
Acción	75	Elaborar y poner en marcha proyectos pilotos de virtualización de intervenciones y servicios especialmente domiciliarios y de medio abierto con la colaboración de otros agentes.
Línea	VI	Fortalecer la profesionalización, desarrollar el conocimiento y mejorar condiciones de trabajo.
Objetivo	25	Mejorar el sistema estadístico y de información para que permita conocer y caracterizar la situación y necesidades de las personas que trabajan en el conjunto del sistema de Servicios Sociales.
Acción	76	Colaborar con el Instituto de Estadística de La Rioja para mejorar el conocimiento sobre la ocupación en el sector de los Servicios Sociales
Acción	77	Crear un sistema de información que posibilite la caracterización del personal que trabaja en el Sistema Público de Servicios Sociales
Acción	78	Elaborar periódicamente un estudio de ocupaciones y profesiones vinculadas al sistema de servicios sociales capaz de dar cuenta del empleo existente, las condiciones de trabajo y otras variables necesaria para la planificación de los recursos humanos del sector en general y del Sistema Público de Servicios Sociales en particular.
Objetivo	26	Incrementar la calidad en la atención a través de la mejora en las condiciones de trabajo.
Acción	79	Establecer progresivamente los estándares mínimos en la prestación de los servicios de la cartera incluyendo ratios mínimas y requisitos profesionales.
Acción	80	Mejorar las cláusulas sociales de contratos que impliquen prestación de servicios por parte de personas, para reducir la precariedad y mejorar las condiciones de trabajo.
Acción	81	Elaborar un plan de Igualdad de género que contemple las especificidades de los Servicios Sociales en el marco del plan de igualdad del Gobierno.
Objetivo	27	Participar en los espacios en los que se definen perfiles profesionales y contenidos curriculares de los que necesita el sistema.
Acción	82	Participar en el diseño de contenidos curriculares de carreras universitarias y formación profesional relacionadas con los Servicios Sociales.
Acción	83	Participar en el diseño de contenidos curriculares de la Formación profesional para el empleo y los certificados de profesionalidad.
Objetivo	28	Desarrollo de instrumentos que fortalezcan la generación de conocimiento útil para los servicios sociales e impulsar la innovación social y la incorporación de nuevas tecnologías aplicada a los cuidados y los apoyos sociales.
Acción	84	Elaborar un plan de evaluación de sistemas y procesos en Servicios Sociales y apoyar la sistematización de buenas prácticas a través de la animación de páginas web, participación en foros de debate y congresos y/o convocatorias de becas y premios.
Acción	85	Colaborar con el Observatorio del Cambio Social del Gobierno de La Rioja como instrumento para la identificación de las implicaciones en los Servicios Sociales y las interacciones con los demás pilares del bienestar
Acción	86	Incorporar al plan de I+D+i del Gobierno de La Rioja, los objetivos específicos para el desarrollo del sector y la identificación de los agentes susceptibles de producir conocimiento y movilizar la inteligencia colectiva.
Acción	87	Mantener la cátedra de Servicios Sociales como instrumento para impulsar la I+D+i sobre servicios sociales entre todos los agentes en el marco del sistema de I+D+i del Gobierno de La Rioja.

Objetivo	29	Elaborar un Plan de formación y difusión del conocimiento entre los actores de Servicios Sociales.
Acción	88	Realizar un estudio periódico de necesidades formativas para el sector que tenga en cuenta las necesidades de la población, la calidad en la atención, la generación de valor público y las innovaciones y el desarrollo científico con que se pretende dar respuesta a todo ello.
Acción	89	Fortalecer, alinear y diversificar el plan de formación para los trabajadores de los servicios sociales de las administraciones públicas.
Acción	90	Colaborar con las organizaciones sociales y empresariales en la planificación de la oferta formativa dirigida a las personas que trabajan en el sector.
Acción	91	Organizar actos de formación/difusión que permitan dar a conocer los avances técnicos y tecnológicos del sector a personas usuarias y no usuarias del Sistema de Servicios Sociales.
Línea	VII	Garantizar la calidad de la atención, velar por el respeto y la dignidad de las personas y su autonomía y participación en la toma de decisiones.
Objetivo	30	Reforzar y adecuar los sistemas de registro e inspección.
Acción	92	Adecuar progresivamente el Registro de Entidades, Centros y Servicios de Servicios Sociales a los nuevos ámbitos de actuación de los Servicios Sociales.
Acción	93	Identificar los estándares mínimos en la prestación de los servicios de la cartera en general y, específicamente, en los centros del Sistema Público de Servicios Sociales con especial incidencia en la participación de profesionales.
Acción	94	Reforzar los sistemas y recursos de inspección y vigilancia de centros y servicios, priorizando en sus funciones velar por el respeto y la dignidad de las personas y garantizar su autonomía en la toma de decisiones.
Acción	95	Adecuar y facilitar la información para su uso en la evaluación y planificación del sistema.
Objetivo	31	Activar mecanismos de control de la calidad de la atención y del respeto a la dignidad de las personas.
Acción	96	Reactivar y reformar la comisión de calidad integrando otros agentes y desplegándola en el territorio y los centros.
Acción	97	Abrir nuevos canales de comunicación con y entre los usuarios del Sistema Público de Servicios Sociales y sus familias (incluyendo telemáticos) y hacerlos más accesibles teniendo en cuenta la diversidad de capacidades.
Acción	98	Crear un Comité de Ética para los Servicios Sociales y, en el marco de la política general del Gobierno de La Rioja, avanzar en figuras que permitan la defensa de las personas usuarias.

IX. Memoria económica

En la memoria económica elaborada para el Plan, se reflejan, exclusivamente, el presupuesto necesario para llevar a cabo las acciones previstas. Esto significa que no se incluyen el gasto para el funcionamiento habitual de los Servicios Sociales, sino solamente aquellos que implican nuevas inversiones, creación de servicios, nuevas dotaciones de personal etc. o gastos específicos necesarios para poder implementar los cambios previstos.

Tabla 8. Incrementos presupuestarios previstos según líneas estratégicas y años.

N	Líneas estratégicas	Año 2023	Año 2024	Año 2025	Año 2026	Total
I	Reforma del modelo organizativo para equilibrar la necesidad de igualdad con la equidad, la proximidad, la diversidad territorial y la sostenibilidad del sistema.	36.000,00 €	922.388,00 €	2.160.171,00 €	2.181.171,00 €	5.299.730,00 €
II	Fortalecer la administración para que pueda dar respuesta al incremento de servicios y prestaciones y a la prioridad de la atención primaria de base comunitaria.	18.000,00 €	€	€	€	18.000,00 €
III	Fortalecer y resituar los Servicios Sociales como sector estratégico del desarrollo regional y mejorar su gobernanza y comunicación con la ciudadanía.	18.000,00 €	96.000,00€	€	€	114.000,00 €
IV	Incrementar y mejorar servicios, centros y prestaciones para hacer frente a los nuevos retos: Servicios sociales para todas las personas a lo largo de toda la vida.	6.453.326,00 €	13.446.256,00€	24.825.291,00€	28.318.773,00 €	73.043.646,00€
V	Reforzar la atención primaria para hacer posible unos servicios sociales de proximidad y comunitarios equitativos en todo el territorio y establecer los mecanismos para garantizar la atención integrada inter e intra administrativa.	650.000,00 €	1.589.000,00€	2.589.000,00€	2.589.000,00€	7.417.000,00€
VI	Fortalecer la profesionalización, desarrollar el conocimiento y mejorar condiciones de trabajo.	€	18.000,00 €	18.000,00 €	18.000,00 €	54.000,00€
VII	Garantizar la calidad de la atención, velar por el respeto y la dignidad de las personas y su autonomía y participación en la toma de decisiones.	€	€	€	€	€
	Total	7.175.326,00 €	16.071.644,00 €	29.592.462,00 €	33.106.944,00 €	85.946.376,00 €

En esta segunda tabla, sin embargo, se muestra el presupuesto total de Servicios Sociales previsto para los próximos cuatro años tomando como base el presupuesto de 2023, (ya aprobado en el momento de editar este plan), así como los incrementos anuales y acumulados para los cuatro próximos años.

Tabla 9. Porcentajes de incrementos en el presupuesto. Se toma como base el presupuesto de 2023

Concepto	2023	2024	2025	2026
Presupuesto total	159.172.111	175.243.755	188.764.573	192.279.055
% de incremento anual	0,00%	10,10%	7,72%	1,86%
% de incremento anual acumulado	0,00%	10,10%	18,59%	20,80%

El incremento acumulado al final del periodo (2026) se acerca al 22% del presupuesto de 2023.

X. Mapa de recursos de Servicios Sociales

En la elaboración de este mapa de recursos para el Plan Estratégico de Servicios Sociales de La Rioja 2023-2026 se han tenido en cuenta para el análisis aquellos recursos integrados por alojamientos, centros y servicios. Puntualmente se han incluido aquellos programas en los que está previsto algún cambio en los próximos 4 años, ya que en este informe se refleja y se compara la realidad actual de los recursos y la prevista en 2026. Siempre que ha sido posible se han utilizado indicadores de cobertura. En estos casos, al comienzo de cada apartado, se presenta una breve nota demográfica sobre la población a la que van dirigidos los recursos.

A. Servicios Sociales de primer nivel.

La organización territorial de los Servicios Sociales de primer nivel de La Rioja se estructura en torno a las demarcaciones (4) y las zonas básicas (33). En el siguiente gráfico se muestra la distribución en el territorio de las zonas básicas, agrupadas por colores según la demarcación: tonos marrones para Rioja Alta (10 zonas básicas), tonos verdes para Rioja Centro (7 zonas básicas), tonos rojizos para Rioja Baja (7 zonas básicas) y en amarillo Logroño (9 zonas básicas).

Gráfico N° 1. Organización territorial de los Servicios Sociales de La Rioja.



La distribución de la población y de los distintos grupos sociales en el territorio constituye un punto de partida fundamental para la elaboración del mapa de recursos. La información disponible pone de manifiesto la heterogeneidad que caracteriza a la organización territorial de los Servicios Sociales en cuanto a la población. Las pirámides de población de los municipios y de las zonas básicas reflejan perfiles muy diferentes, observándose mayores tasas de población infantil y femenina en Logroño, en su área metropolitana y algunas cabeceras de comarca. Al mismo tiempo se aprecian poblaciones más envejecidas y masculinizadas a medida que aumenta la altitud de las poblaciones y presentan rasgos más rurales.

En este sentido, solo las áreas metropolitanas de Logroño han incrementado su población menor de 60 años, si bien en una proporción menor de la que aumenta la de 60 y más años. Por otra parte, las entidades locales de carácter más rural y de altitud más elevada pierden población en ambos segmentos de edad.

B. Recursos humanos de los Servicios Sociales de primer nivel.

En 2021 los Servicios Sociales de primer nivel contaban con 101 trabajadores/as sociales de atención directa. No obstante, como no todos/as trabajan a jornada completa, las jornadas reales de trabajo fueron de 99. Si tenemos en cuenta que la población total de La Rioja era de 319.796 habitantes, se obtiene una ratio de 3.225 personas por cada jornada de trabajo.

La proyección de población del Instituto Nacional de Estadística (INE-2022) para La Rioja en 2026 es de 323.668 habitantes. Si situamos la ratio de trabajador/a social por habitante en 3.000 personas, que propone el Consejo General de Trabajadores/as Sociales de España, harían falta 108 jornadas de trabajo para alcanzar dicha ratio. No obstante, la distribución de estas ratios en cada demarcación no es homogénea, por lo que habría que realizar este análisis en cada una de ellas, tal y como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla Nº 1.- Jornadas de trabajador social en 2021 y 2026.

Territorio	2021	2026	Diferencia
Rioja Baja	19	25	6
Rioja Centro	17	16	-1
Rioja Alta	21	16	-5
Logroño	42	51	9
La Rioja	99	108	9

Según los datos mostrados en la tabla anterior, se daría la paradoja de que habría demarcaciones (Rioja Centro y Rioja Alta) en las que disminuirían las jornadas de trabajo. No obstante, estas dos demarcaciones se caracterizan por tener una gran dispersión poblacional, con más municipios y de menor tamaño, lo que en la práctica supone la necesidad de una mayor proporción de profesionales que en otras demarcaciones con mayor concentración poblacional.

El objetivo por tanto para el año 2026, sería incorporar 15 profesionales del Trabajo Social (9 en Logroño y 6 en la demarcación Rioja Baja), que permitan alcanzar un ratio mínimo de 1 trabajador/a social por cada 3.000 Habitantes. Para ello, se prevé un aumento en la financiación de personal a través de los convenios con EELL.

Si tenemos en cuenta el conjunto de técnicos del primer nivel (trabajadores/as sociales educadores/as sociales, psicólogas y directoras), tanto los de las Entidades Locales como los del Gobierno de La Rioja, suman en este momento 144 personas. Esta cifra supone una ratio de 2.248 habitantes por técnico, que se sitúa por encima de los 1.875 habitantes por trabajador técnico del índice DEC para la media de España en 2021, lo que deja margen para reforzar los equipos técnicos de las demarcaciones ya que, según este criterio, los técnicos del conjunto del sistema habrían de situarse en 2026 en un total de 173, lo que supone un aumento de 29 técnicos (incluidos los 15 trabajadores/as sociales de la tabla 1, 6 en Rioja Baja y 9 en Logroño).

Si a los 15 trabajadores/as sociales, señalados más arriba, se añaden las previsiones de contratación de 13 técnicos en 2023 para equipos de familia, de 12 en 2024 para los equipos de inclusión y de 6 para los equipos de apoyo a procesos comunitarios, sumarían 46 nuevos técnicos (jornadas de trabajo) en atención primaria, que añadidos a los 144 actuales supondrían 190 técnicos, lo que llevaría a alcanzar en 2026 una

ratio a 1.704 habitantes por trabajar técnico en atención primaria, que estaría por debajo de la media nacional actual, con lo que se daría por cumplido el objetivo.

C. Programas de los Servicios Sociales de primer nivel

Servicio de ayuda a domicilio

El servicio de ayuda a domicilio (SAD) es el recurso estrella de los Servicios Sociales de primer nivel o comunitarios, tanto por el número de personas atendidas como por el montante económico que supone. Incluye 4 modalidades de atención: SAD para las personas dependientes, SAD dirigido a personas no dependientes, pero con necesidad de apoyo en su autonomía personal, el SAD para personas y familias en situación o riesgo de exclusión social y SAD para menores en situación de riesgo.

En la siguiente tabla se muestra la evolución del número de usuarios/as de SAD en los 10 últimos años, entre 2012 y 2021, y la previsión de usuarios para 2026.

Tabla Nº 2.- Personas atendidas y porcentaje de cobertura del SAD en 2012 y 2021, y previsiones para 2026 según la modalidad.

Modalidad	Usuarios			Cobertura		
	2012	2021	2026	2012	2021	2026
Dependencia	2.777	4.871	6.707	34,94%	41,32%	46,44%
Resto	1.328	802	643	0,41%	0,25%	0,20%
Total	4.015	5.508	6.532	6,66%	8,12%	8,67%

Nota 1. El número de usuarios de SAD en las otras tres modalidades diferentes a la dependencia es tan reducido que se han agrupado para los datos de esta tabla. Además, presupuestariamente se asignan a las mismas partidas.

Nota 2. Para el cálculo de coberturas se han utilizado criterios diferentes. En el caso del SAD de dependencia se calculan respecto a la población dependiente, para el resto de SADs respecto a la población total y para el SAD total respecto a la población mayor de 65 años.

A partir de la tabla anterior, junto con el conocimiento existente de la implantación de las diferentes modalidades y servicios, se extraen las siguientes conclusiones:

- El SAD de dependencia aumentó en los últimos 10 años por encima del aumento de la población dependiente. Si estimamos que ese aumento se mantendrá de manera lineal en los próximos 5 años, se incrementará la tasa de cobertura sobre la población dependiente hasta el 46,44%, lo que deberá suponer una traslación presupuestaria sobre las provisiones actuales.
- En el resto de modalidades de SAD el número de usuarios ha disminuido debido a que la modalidad de autonomía personal, la más numerosa de las tres que componen esta categoría, era una modalidad a extinguir, con una aportación presupuestaria residual, ya que los casos nuevos solo cubrían situaciones excepcionales. Esta situación, no obstante, debería modificarse, ya que la necesidad de cuidados de autonomía personal en el hogar, en personas que no llegan al grado I de dependencia, es una necesidad real que va en aumento, pero que no recogen los registros de usuarios/as por lo que se acaba de comentar. Además, sería conveniente modificar la normativa del SAD para que la modalidad de autonomía personal tenga el mismo reconocimiento que las otras tres.
- Además de las atenciones básicas actuales habría que incorporar en todas las modalidades la conciliación familiar y laboral, a fin de aligerar la carga de los/as cuidadores/as habituales de los usuarios/as del SAD.

- En otro orden de cosas, habría que analizar cuál sería la manera de extender los servicios complementarios, cuya presencia en el territorio es anecdótica, como se ilustra más abajo para el caso de las comidas a domicilio.
- Para dar cobertura a las necesidades este Plan prevé el aumento de inversión en SAD en los próximos cuatro años, tal y como se muestra en la memoria económica que acompaña el Plan.

En la siguiente tabla se presenta la evolución del número de horas de SAD ejecutadas para la atención de los usuarios arriba señalados y la evolución prevista en 2026.

Tabla Nº 3.- Horas ejecutadas en SAD en 2012 y 2021, y previsiones para 2026 según la modalidad.

Modalidad	Horas ejecutadas		
	2012	2021	2026
Dependencia	590.430	736.748	828.037
Resto	171.962	39.739	24.461
Total	762.392	776.487	852.498

Nota 1. En el caso de las horas ejecutadas no se están contando aquellas que el Ayuntamiento de Logroño no justifica para la financiación

Talleres y programas de promoción de autonomía y prevención de la dependencia.

Este 2021 estos talleres y programas se han desarrollado en 10 zonas básicas: Aldeanueva de Ebro, M. Alhama-Linares, M. Cuenca del Cidacos, A.M. de Agoncillo, M. Valle de Ocón, M. del Najerilla, M. Intermunicipal Valvanera, M. de los Cuatro Ríos, M. del Alto Najerilla y M. de Rioja Alta. A lo largo de la vigencia de este Plan se plantea extender este programa a aquellas zonas básicas que no dispongan de centro de día de personas mayores en 2026. 1 en Rioja Baja (Rincón de Soto), 2 en Rioja Centro (M. del Alto Iregua y A.M. de Camero Viejo) y 1 en Rioja Alta (M. Virgen de Allende).

Comidas a domicilio.

Las comidas a domicilio están definidas en la actualidad como un servicio complementario al SAD. Este carácter complementario, al no tener una consideración básica, ha supuesto que su despliegue no se haya completado en todo el territorio. En estos momentos solo está disponible en las siguientes zonas básicas: Las 9 de Logroño, Alfaro, Arnedo, Calahorra, Rincón de Soto, M. del Moncalvillo, M. de los Cuatro Ríos, M. Intermunicipal Valvanera y Mancomunidad de Rioja Alta; es decir en 17 zonas básicas del territorio, por lo que faltaría de extenderse a las otras 16 (3 en Rioja Baja, 6 en Rioja Centro y 7 den Rioja Alta) hasta las 33 existentes. A lo largo de la vigencia de este Plan se contempla extender este servicio a toda la población mayor de 75 años y a toda la población dependiente que lo necesiten.

Comedores sociales.

Este recurso presenta una situación muy similar a la de las comidas a domicilio, ya que solo está implantado en 15 de las 33 zonas básicas: Las 9 de Logroño, Alfaro, Calahorra, Nájera, M. del Alhama Linares, M. del Ocón y M. del Alto Iregua. Faltaría de implementar en las otras 18 zonas básicas: 4 en Rioja Baja, 5 en Rioja Centro y 9 en Rioja Alta. A lo largo de la vigencia de este Plan, se contempla su puesta en marcha en las zonas básicas que son cabeceras de comarca y que no disponen de este recurso: Arnedo, Haro y Santo Domingo de La Calzada.

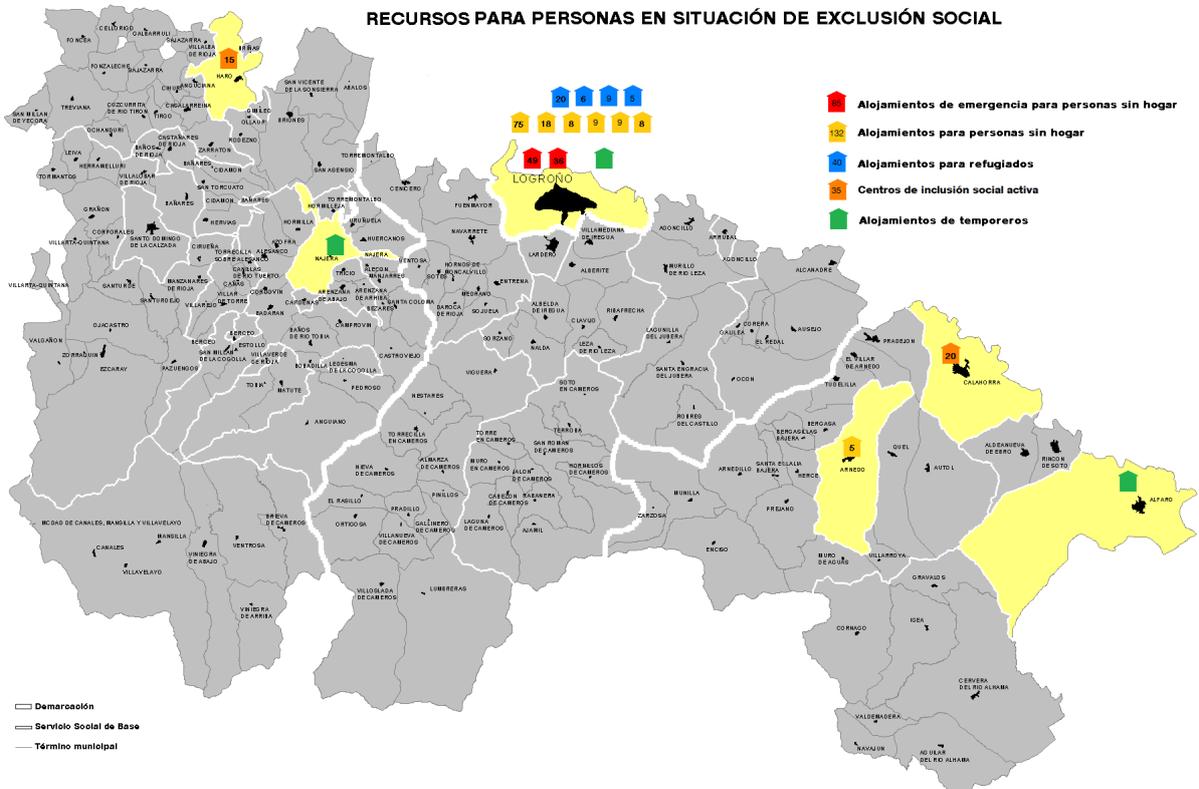
De cara al aumento progresivo de la implantación de estos programas los próximos cuatro años, se prevé un aumento de financiación del 10% anual sobre el presupuesto total de programas de Servicios Sociales Comunitarios.

Programas de inclusión social

En el ámbito de la Inclusión social, se integran el conjunto de programas y de servicios destinados a promover la integración relacional de la persona y su condición de ciudadanía en los diferentes aspectos del bienestar, a través de programas de acompañamiento social individualizado y comunitario que se abordan en colaboración con las áreas con competencias en los diferentes ámbitos vitales: laboral, residencial, de salud, formativo etc.

La orientación eminentemente comunitaria de este ámbito de intervención, no excluye la necesidad de algunos centros destinados a abordar situaciones específicas, que se muestran en el siguiente mapa.

Gráfico N° 2. Alojamientos para personas en situación de exclusión social.



Agrupamos aquí recursos de muy diversa naturaleza. En primer lugar, los alojamientos destinados a trabajadores temporeros que acuden a las campañas agrícolas en Logroño, Nájera y Alfaro.

Otro grupo de recursos se dirigen a las personas sin hogar ya sea a través de alojamientos continuados (112 plazas en Logroño y 5 en Arnedo) o de emergencia (85 plazas en Logroño).

Además, se cuenta con 2 centros de inclusión social activa en Haro y Calahorra con 15 plazas cada uno, hasta un total de 30.

Finalmente existen 26 plazas dirigidas a personas en situación de refugio todas ellas localizadas en Logroño.

En los próximos cuatros, no se prevé el aumento de plazas de atención residencial a este colectivo, sino la potenciación de programas de atención que favorezcan la inclusión en su entorno habitual.

D. Mayores, discapacidad y dependencia.

En este apartado se abordan los recursos destinados a las personas mayores, personas con discapacidad y personas en situación de dependencia. Estos programas se dirigen tanto a la promoción de la autonomía como a la atención a la dependencia.

Personas mayores

La cifra de personas mayores de La Rioja se situó en 2021 en 67.836 personas, representando el 21,21% de la población total. La proyección del Instituto Nacional de Estadística (INE-2022) apunta a que en 2026 alcanzarán las 75.302, representando el 23,27% de la población total en ese año (323.668). Vemos como en este periodo las personas mayores crecerán tanto en términos porcentuales como totales.

Como es bien sabido, conforme aumenta la edad lo hace la prevalencia de la discapacidad y la dependencia, lo que se traduce en una mayor demanda de recursos asistenciales relacionados con los cuidados. En consecuencia, es de suponer que un aumento en este sector poblacional se traducirá en una mayor necesidad de dichos recursos.

Alojamientos residenciales.

Uno de los recursos habitualmente más demandados en este sentido son las residencias. La Organización Mundial de la Salud (OMS) recomienda una cobertura de plazas residenciales del 5% sobre la población de 65 y más años. En la siguiente tabla se muestra la situación actual y la prevista en 2026. Tal y como se observa, tanto en estos momentos como en 2026 se supera este umbral, en un 0,25% y en un 0,87% respectivamente.

Por otro lado, en lo que a las plazas públicas se refiere, el índice DEC sitúa la media nacional en 2,70 plazas con financiación pública por cada 100 habitantes de 65 y más años. Actualmente en La Rioja este indicador se sitúa exactamente en ese 2,70, mientras que en 2026 se situaría en el 3,09, ya que se prevé la contratación de hasta 450 plazas públicas en el sector privado, que sumadas a las 50 nuevas en un centro de titularidad del Gobierno de La Rioja, ampliarían la oferta pública en 500 plazas nuevas.

Tabla Nº 4.- Plazas residenciales de personas mayores en 2022 y en 2026.

Tipo de plaza y cobertura	Situación actual: 2022	Previsión: 2026
<i>Públicas</i>	1.830	2.330
<i>Privadas</i>	1.726	2.087
Total	3.556	4.417
Cobertura	5,24%	5,87%

A continuación, se insertan dos mapas con la distribución territorial de los centros y plazas residenciales para personas mayores, uno con la situación actual (2022) y otro con la situación prevista en 2026, señalándose además la titularidad del centro y de las plazas.

Tal y como se puede observar existe una fuerte concentración de plazas en Logroño y su área metropolitana, que se acrecienta con las inversiones previstas en el sector privado, ya que todas ellas se localizan en Logroño, y que la iniciativa pública apenas puede compensar, a pesar de las 50 nuevas plazas públicas previstas en Torrecilla de Cameros.

Otro aspecto relacionado con los alojamientos para personas mayores es la anecdótica presencia de un solo piso tutelado/asistido de 10 plazas, ubicado en la localidad de Nájera, y que a efectos de este informe se ha contabilizado como alojamiento residencial. Cabría plantearse en un futuro una mayor presencia de estos recursos como forma alternativa de alojamiento para las personas mayores.

Gráfico N° 3. Centros y plazas residenciales para personas mayores en 2022.

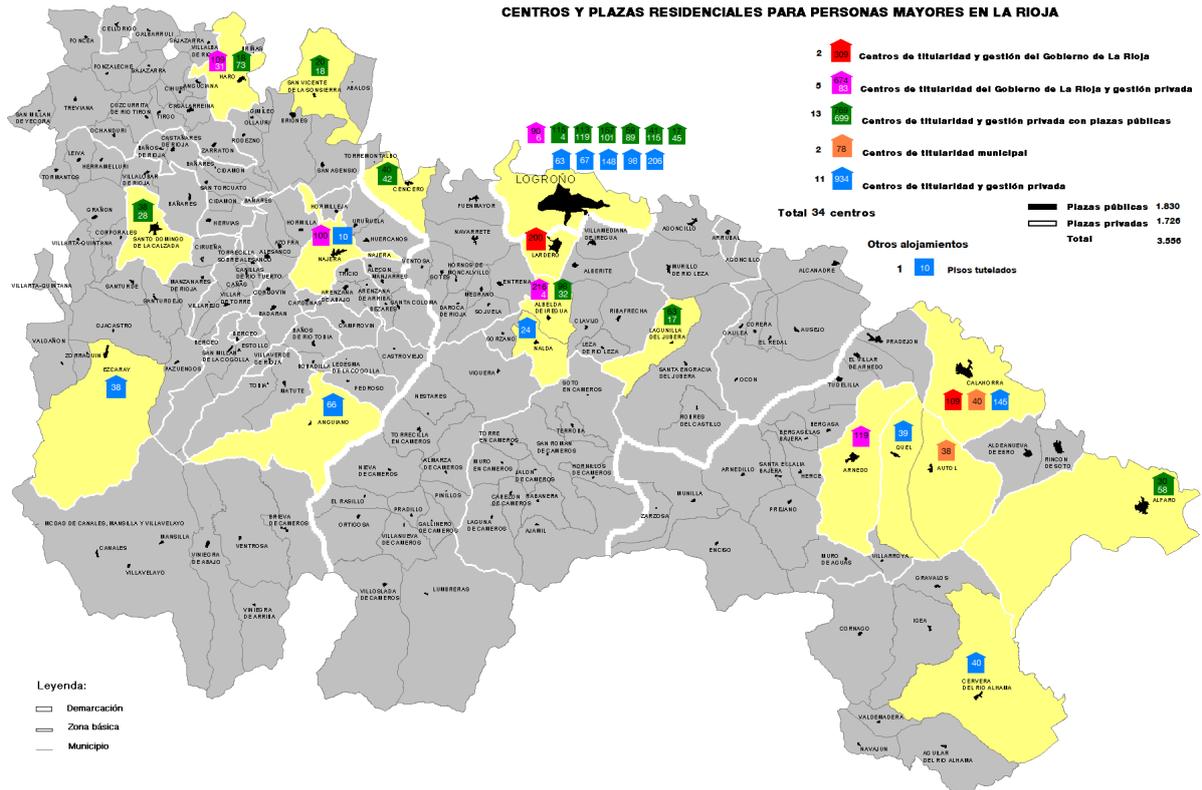
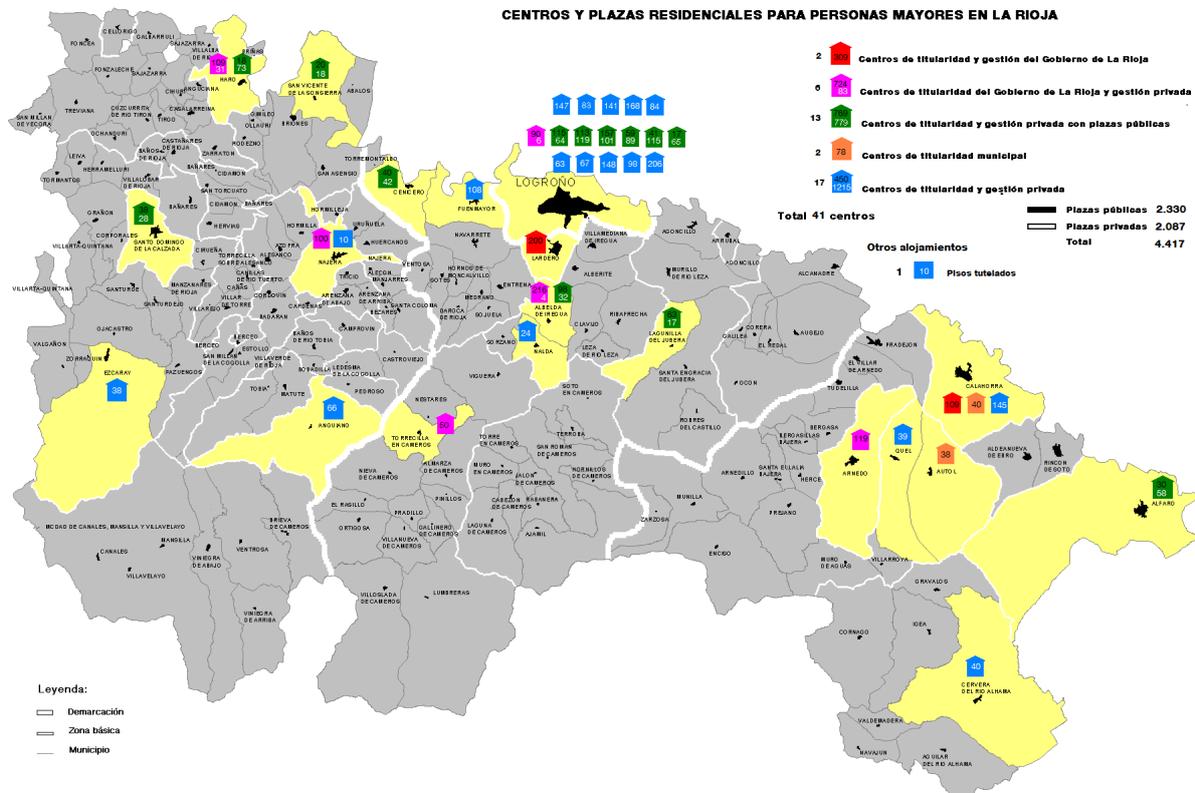


Gráfico N° 4. Centros y plazas residenciales para personas mayores en 2026.



Nota 1: Este segundo mapa incorpora en los totales las 450 plazas nuevas a contratar en el mercado privado, si bien que no se puede concretar su ubicación ya que es imposible prever en qué centros se contratarán.

Centros de día.

En lo que a las plazas de centro de día de personas mayores se refiere, la situación actual y la de 2026 se presenta en la siguiente tabla. En términos globales, y teniendo como objetivo una cobertura del 1,15% de la población igual o mayor de 65 años, tanto en estos momentos como en 2026 se superaría ese umbral, en un 0,03% y 0,36% respectivamente.

Si tenemos en cuenta que el índice DEC⁸ sitúa el porcentaje medio de España de plazas de centros día para mayores con financiación pública en un 1,12%, y que actualmente en La Rioja es del 0,79%, el esfuerzo en el aumento de plazas públicas, para alcanzar la media nacional, debería de ser de 308 plazas nuevas, en lugar de las 210 previstas, hasta situarse en 843 plazas públicas de centro de día de mayores. En este escenario, si sumamos las 313 privadas previstas, se alcanzaría una cobertura del 1,54% en 2026.

Tabla N° 5.- Plazas de centro de día de personas mayores en 2022 y en 2026.

Tipo de plaza y cobertura	Situación actual: 2022	Previsión: 2026
Públicas	535	745
Privadas	265	313
Total	800	1.058

⁸ índice de desarrollo de los servicios sociales 2021. Tomado el 04/10/2022 de https://directoressociales.com/wp-content/uploads/2022/06/IDEC-2021_214-x301_WEB.pdf

Cobertura	1,18%	1.41%
-----------	-------	-------

A continuación, se insertan dos mapas con la distribución territorial de los centros y plazas de centro de día para personas mayores, uno con la situación actual (2022) y otro con la situación prevista en 2026, señalándose además la titularidad del centro y de las plazas. En este caso, las inversiones previstas sí vendrían a aportar un mayor equilibrio territorial.

Gráfico N° 5. Centros y plazas de centro de día para personas mayores en 2022.

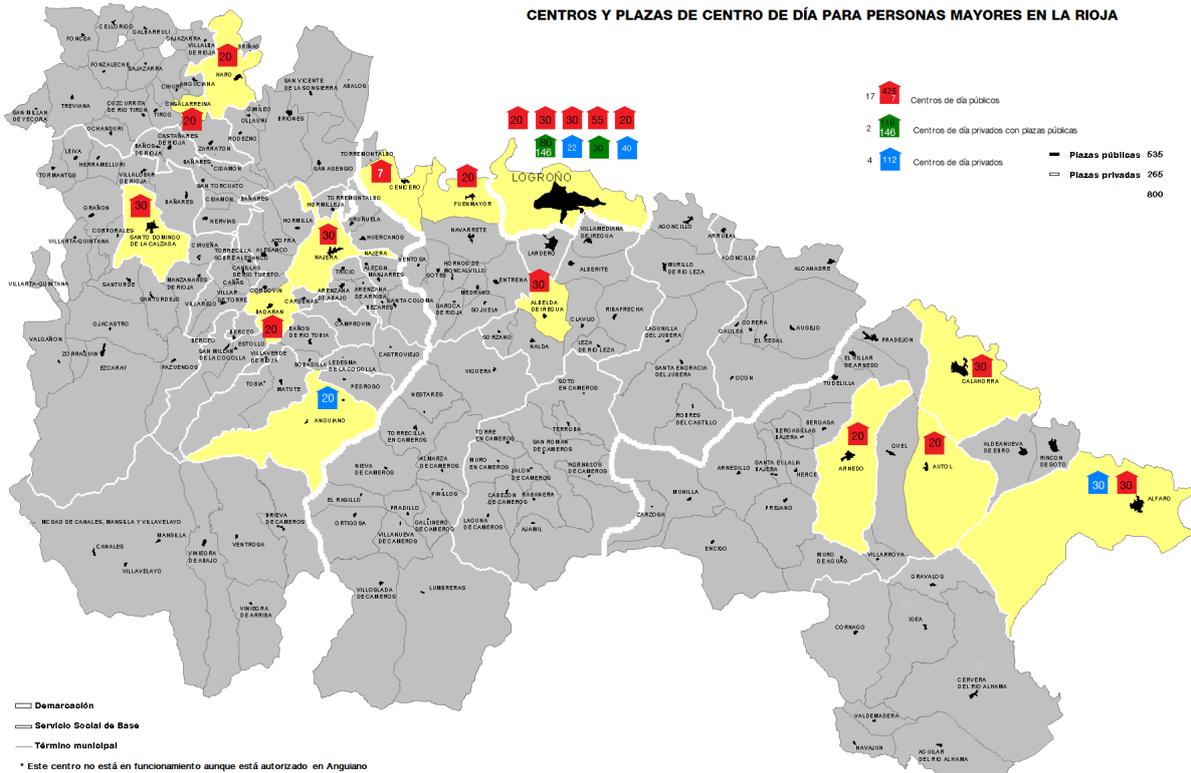
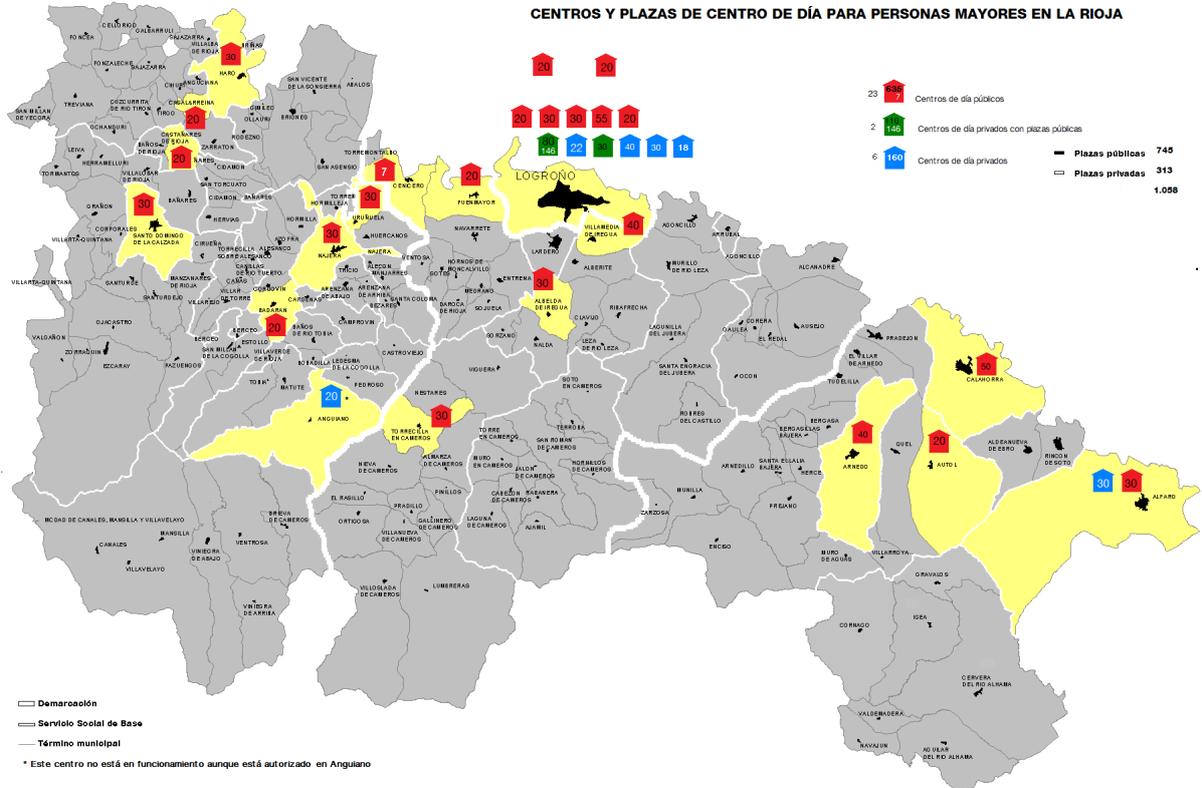


Gráfico N° 6. Centros y plazas de centro de día para personas mayores en 2026.

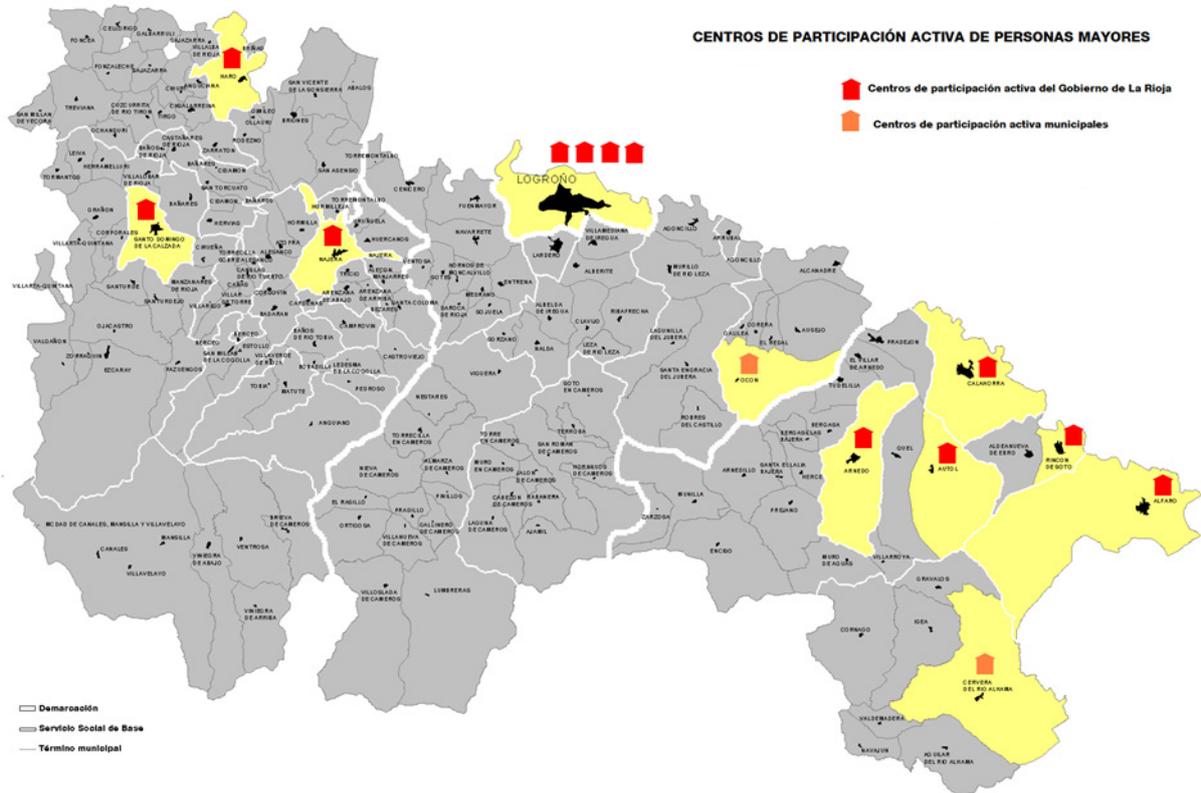


Nota 1: En el resumen de las plazas del mapa se han añadido 40 plazas nuevas, que se distribuirían en sendos centros de carácter municipal, con 20 plazas cada uno, pero que en el momento actual no se pueden situar en una localidad concreta.

Centros de participación activa.

En el gráfico de más abajo se muestra la distribución territorial de los centros de participación activa para personas mayores. En total existe 14, 12 del Gobierno de La Rioja y 2 de carácter municipal. Su distribución territorial refleja un desequilibrio a favor de Logroño y Rioja Baja. Destaca la situación de Rioja Centro donde no existe ningún equipamiento de este tipo de responsabilidad autonómica.

Gráfico N° 7. Centros de participación activa para las personas mayores.



Personas con discapacidad

En la Rioja hay un total de 20.230 personas con una discapacidad reconocida igual o superior al 33%. La proporción de personas con discapacidad es más alta en Logroño que en el resto de la región, lo que parece estar relacionado con movimientos desde otras zonas, motivados por la migración de cuidadores y/o por la existencia de más recursos.

Tabla N° 6.- Población con discapacidad reconocida en La Rioja por demarcaciones.

Territorio	Población total	Población con discapacidad	Peso de la población con discapacidad
Logroño	150.808	10.874	7,21%
Rioja Alta	47.215	2.771	5,87%
Rioja Baja	72.989	3.948	5,41%
Rioja Centro	48.784	2.637	5,41%
Total	319.796	20.230	6,33%

Fuente: INE. Padrón 2021 y Centro de Valoración de la Discapacidad y la Dependencia a fecha 1-1-2022

A continuación se analiza la situación actual de equipamientos para personas con discapacidad (recursos alojamiento, centros de día y centros ocupacionales) y la prevista para 2026.

Alojamientos residenciales.

Tal y como se muestra en la siguiente tabla, la cobertura de los recursos de alojamiento (pisos y residencias), se sitúa en 2022 en el 1,38%. Aunque en este momento estaría lejos de la cobertura media nacional del índice DEC 2021, que es del 1,62%, en 2026 estaría por encima, ya que el aumento de plazas previstas la dejaría en el 1,17%.

Tabla N° 7.- Plazas en recursos de alojamiento y cobertura en 2022 y 2026 para personas con discapacidad en La Rioja.

Tipo de plaza	Situación actual 2022	Previsión 2026
Públicas	275	355
Privadas	16	26
Total Plazas	279	381
Cobertura	1,38%	1,77%

Centros de estancia diurna: Centros de día y ocupacionales.

Si analizamos conjuntamente la cobertura de los recursos de estancia diurna, centros de día y centros ocupacionales, cuyos datos de plazas y cobertura se muestran en las dos próximas tablas, el índice de cobertura conjunto se sitúa en 2022 en el 3,04 %, por encima de la media nacional del índice DEC que es del 2,80%. La cobertura de La Rioja para este tipo de plazas subiría ligeramente hasta el 3,05% en 2026, ya que se prevé un aumento de la población con discapacidad en mayor proporción que el aumento de plazas, que solo crece en el caso de los centros ocupacionales.

Tabla N° 8.- Plazas en centros de día y cobertura en 2022 y 2026 para personas con discapacidad en La Rioja.

Tipo de plaza	Situación actual 2022	Previsión 2026
Públicas	290	290
Disponibles	110	110
Cobertura	1,43%	1,35%

Tabla N° 9.- Plazas en centros ocupacionales y cobertura en 2022 y 2026 para personas con discapacidad en La Rioja.

Tipo de plaza	Situación actual 2022	Previsión 2026
Públicas	325	365
Disponibles	65	65
Cobertura	1,61%	1,70%

En los siguientes dos gráficos se muestra la distribución territorial y la tipología de equipamientos para personas con discapacidad (recursos de alojamiento, centros de día y centros ocupacionales) en 2022 y en 2026, poniéndose de manifiesto la fuerte concentración de recursos en Logroño, que no es corregida por las nuevas inversiones.

Gráfico N° 8. Equipamientos para personas con discapacidad en 2022: Alojamientos, centros de día y centros ocupacionales.

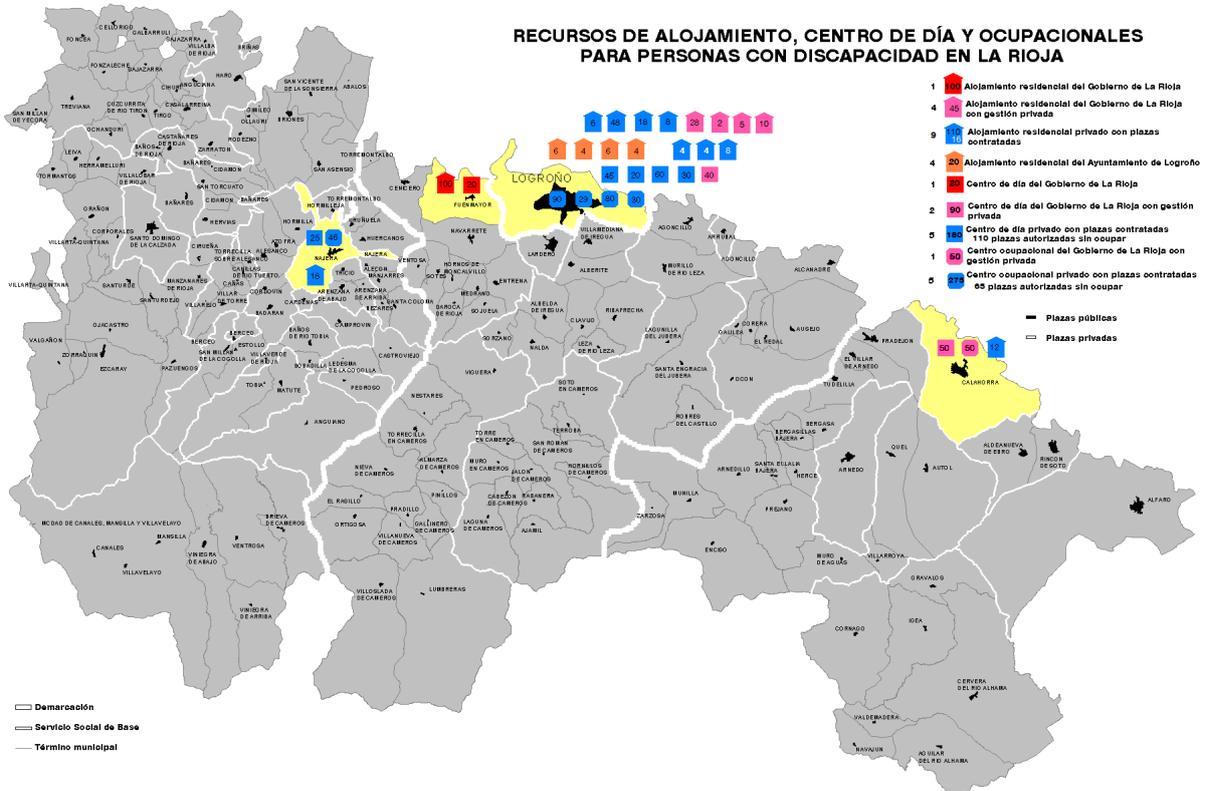
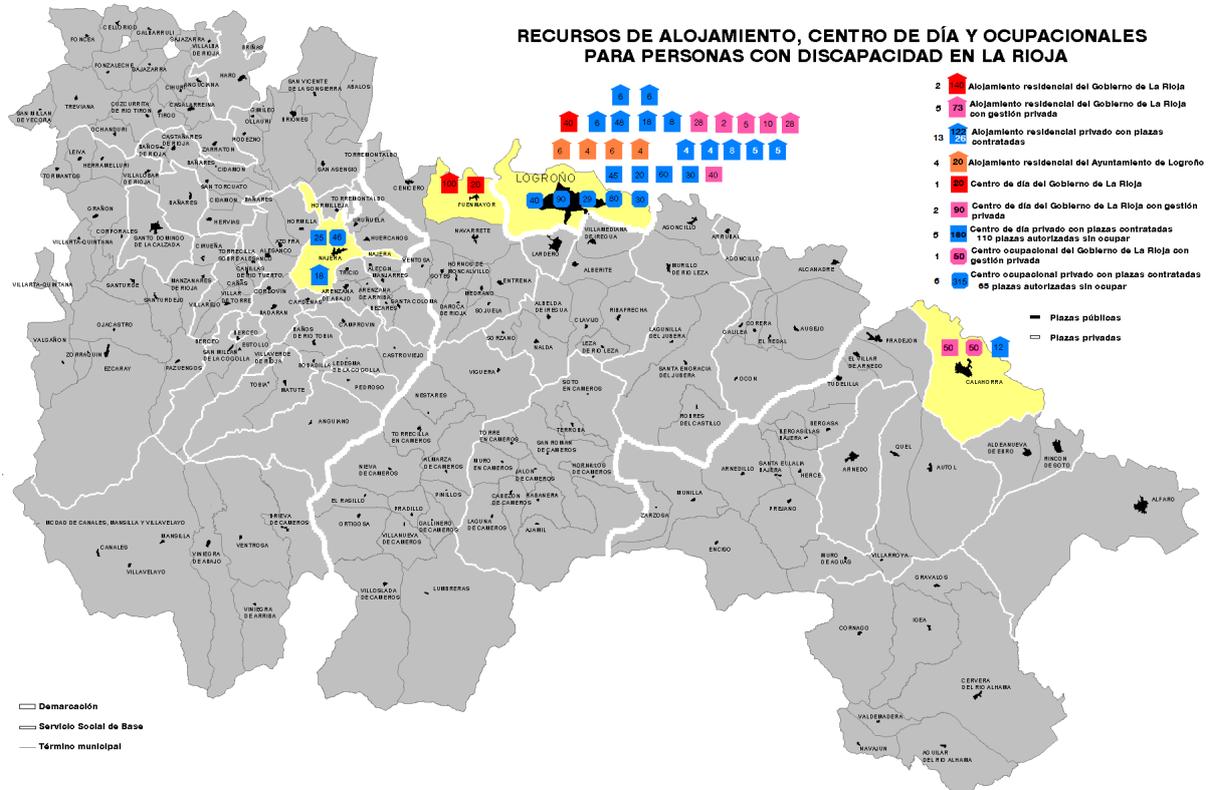


Gráfico N° 9. Equipamientos para personas con discapacidad en 2026: Alojamientos, centros de día y centros ocupacionales.



Nota 1: En los totales del mapa se han contabilizado 12 plazas más de viviendas especializadas para discapacidad en 2026, que no se pueden asignar por el momento a ningún municipio que su localización no está precisada, si bien en el mapa se han ubicado en Logroño.

Personas en situación de dependencia

Las personas en situación de dependencia valoradas con grado aumentaron un 47,10% en el periodo 2012-2021, pasando de 7.947 a 11.960. De mantenerse ese aumento de manera lineal en 2026 serían 14.442.

Los recursos asistenciales más comunes que necesitan estas personas ya se han analizado en los apartados precedentes (alojamientos, centros de día, centros ocupacionales, SAD y comidas a domicilio). En consecuencia, analizaremos a continuación el servicio de Teleasistencia.

Servicio de teleasistencia.

Este es un servicio gratuito en La Rioja para las personas en situación de dependencia con grado reconocido. Entre 2012 y 2021 los/as usuarios/as del servicio de teleasistencia crecieron un 30,97%, pasando de 2.270 a 2.973. De mantenerse este crecimiento de manera lineal, la previsión es que en 2026 hubiera 3.434 usuarios. Esta cifra está, en todo caso, por debajo de los 4.000 dispositivos potenciales contratados actualmente, por lo que no se prevén situaciones de necesidad en este sentido.

El reto en este ámbito se plantea en los próximos 4 años en la progresiva sustitución de dispositivos clásicos por otros de teleasistencia avanzada, capaces de detectar situaciones de necesidad o peligro para las personas de forma pasiva, sin la interacción de estas. Ello es posible a través de la incorporación sensorial digital que detecta por ejemplo caídas, falta de actividad, etc.

Se prevé por tanto el lanzamiento de un proyecto piloto que instale este tipo de dispositivos en hogares de personas dependientes especialmente asiladas, como paso previo a la generalización de este tipo de dispositivos.

E. Infancia, juventud y mujer.

Los recursos que se incluyen en este apartado sirven para dar a poyo en aquellos escenarios en los que la convivencia familiar se encuentra gravemente alterada, fundamentalmente situaciones de riesgo y maltrato de la infancia, jóvenes que carecen de un entorno familiar propio y violencia de género.

Infancia y juventud.

En La Rioja existen en la actualidad un total 109 plazas con financiación pública destinadas a la protección de la infancia que se localizan en su totalidad en Logroño. La concentración de recursos en Logroño refleja la dificultad de la dispersión geográfica de unos recursos con un alto nivel de especialización. De aquí a la finalización de este Plan en 2026 está previsto que estas plazas aumenten en un 20% hasta llegar a las 131, deslocalizándose una parte de ellas en Haro y Calahorra.

Por otro lado, el Gobierno de La Rioja tiene contrata 24 plazas fuera de La Rioja para atender a menores con necesidades terapéuticas especiales, cuando es necesario. Por ello, ya está licitada la construcción y puesta en funcionamiento en 2024 de un centro en Albelda que permita atender a 24 menores, que actualmente están siendo atendidos en recursos fuera de La Rioja. Se tratará de un recurso estructurado e pequeñas unidades de convivencia de 6 menores cada una.

En lo referido a los alojamientos de emancipación para jóvenes que carecen de un entorno familiar propio, en la actualidad existen 2 pisos que suman 11 plazas. Está previsto que en 2023 se pongan en marcha 2 pisos más con 12 plazas adicionales, hasta sumar cuatro pisos y 23 plazas.

En los siguientes dos mapas se muestran la situación actual (2022) y futura (2026) de estos recursos de alojamiento para la infancia.

Gráfico N° 10. Alojamientos de protección para la infancia 2022.

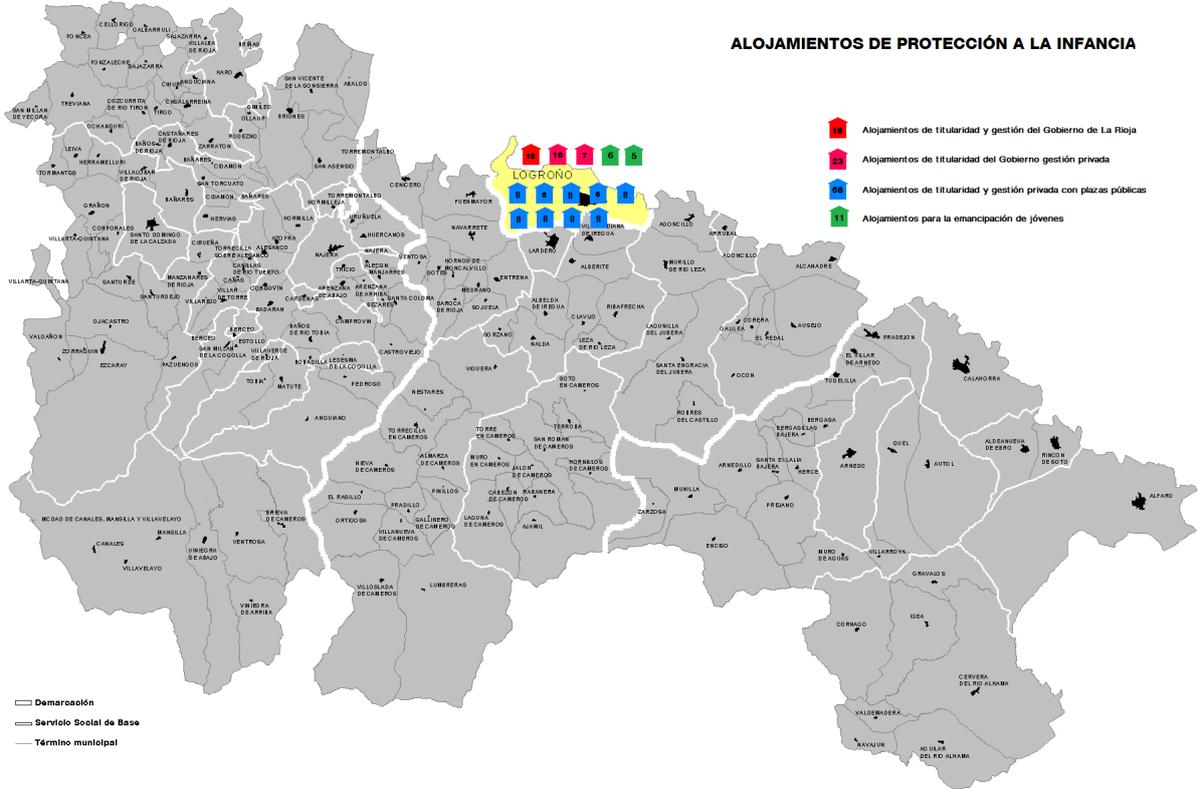
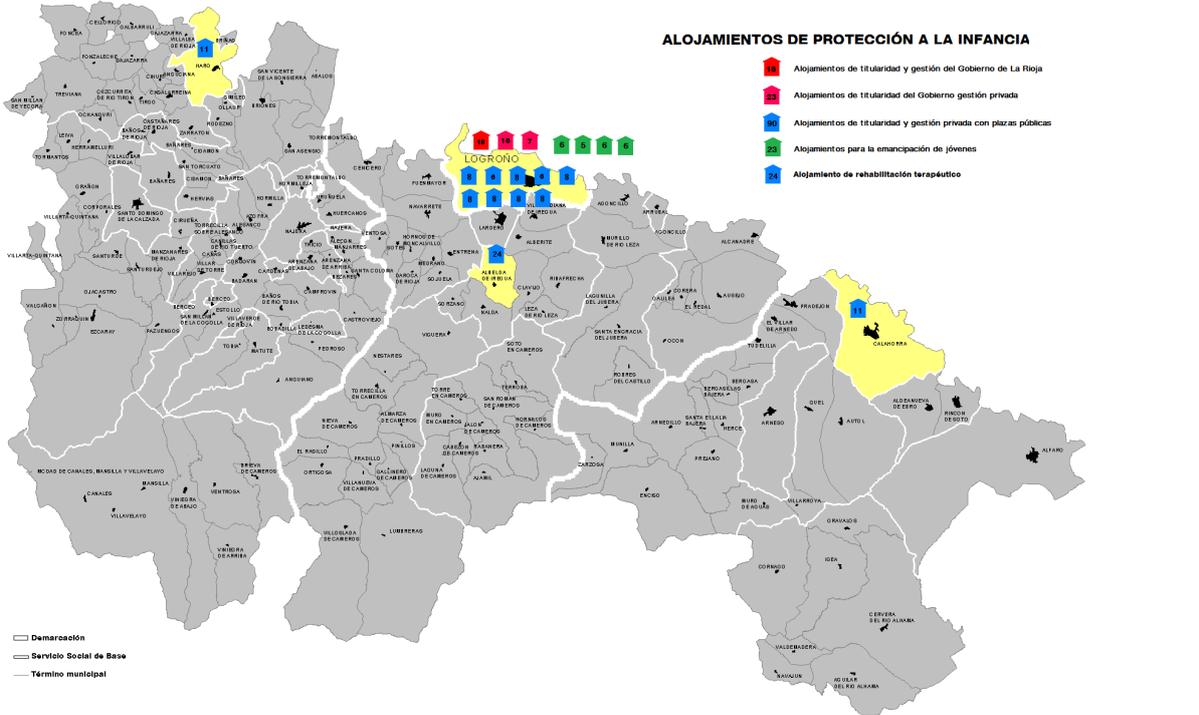


Gráfico N° 11. Alojamientos de protección para la infancia 2026.



Nota 1: La distribución del número de plazas de los alojamientos nuevos de protección de menores es orientativa, ya que aún no se ha establecido cuántas plazas se ubicarán en qué municipio.

En cuanto a las novedades en programas dirigidos a la infancia:

- En 2024 se pondrá en marcha un programa de apoyo a la pre y post adopción.
- En 2026 está previsto que el programa de atención para el acogimiento familiar se pueda prestar además de en Logroño en Haro y Calahorra, a fin de mejorar la accesibilidad al programa y evitar una parte de los desplazamientos o hacerlos más cortos.

Mujer.

La Rioja cuenta con un total de 45 plazas públicas en alojamientos dirigidas a mujeres que han sufrido situaciones de violencia u otros problemas de convivencia relacionados con el género, todas ellas localizadas en Logroño. Como en el caso de los recursos para la infancia, la concentración en Logroño refleja la dificultad de la dispersión geográfica de unos recursos con un alto nivel de especialización. Además, en algunos casos, el alejamiento de los lugares en los que se había desarrollado la convivencia resulta por sí misma una medida de protección.

En el periodo de vigencia de este Plan la oferta de alojamientos dirigidos a mujeres víctimas de violencia de género se incrementará con los siguientes recursos:

- En 2023, 2 pisos de tránsito con 16 plazas en total.
- En 2024, 6 pisos de autonomía con 24 plazas en total.

En los siguientes dos mapas se muestran las situaciones actual (2022) y futura (2026) de estos recursos de alojamiento para las mujeres.

Estos mapas dan cuenta igualmente de los recursos de información y de los teléfonos de emergencias existentes.

Gráfico N° 12. Alojamientos y otros recursos específicos para la mujer en 2022.

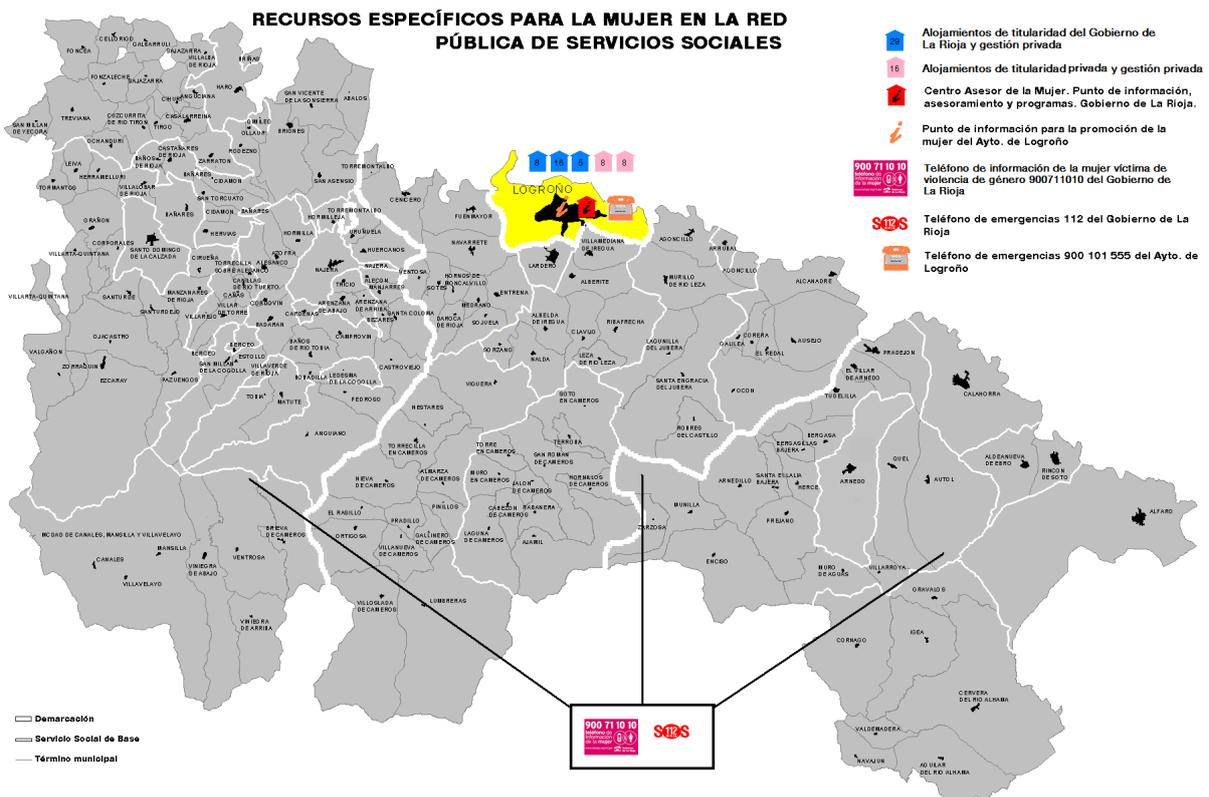
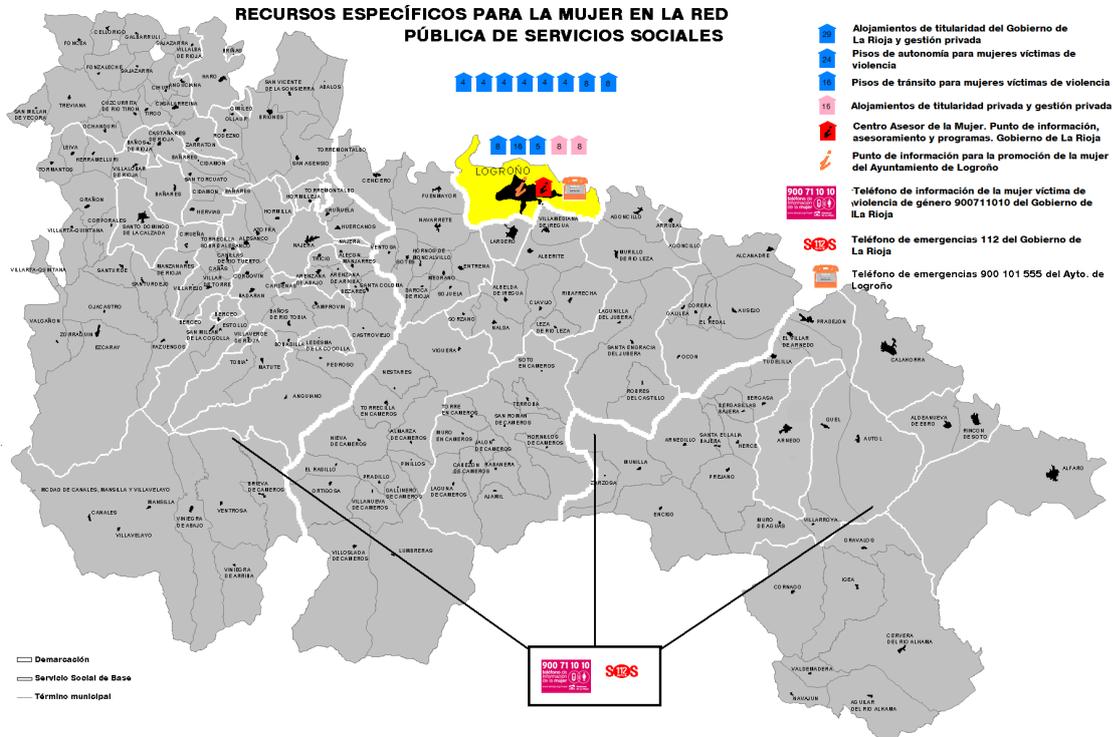


Gráfico N° 13. Alojamientos y otros recursos específicos para la mujer en 2026.



Como conclusión, cabe señalar que se ha diseñado un mapa de recursos en el presente Plan Estratégico de Servicios Sociales, que establece el crecimiento necesario de los recursos indispensables para poder dar respuesta a las necesidades previstas de la ciudadanía riojana para el año 2026. Previendo, no sólo los incrementos poblacionales, sino introduciendo también recursos innovadores, en sectores como el de mayores, menores o violencia de género, que puedan dar respuesta a la cambiante realidad social.

XI. Seguimiento, evaluación y gobernanza del plan

La gobernanza, seguimiento y evaluación del Plan Estratégico de Servicios Sociales 2023-2026 se realizará a través de los siguientes mecanismos:

En primer lugar, se establece la figura del Responsable de la coordinación ejecutiva del Plan, que recaerá en el Director/a General del Gobierno de La Rioja con competencias en la planificación y evaluación de los servicios sociales, entre cuyas funciones se incluyen la coordinación y el Impulso de la ejecución de las acciones contenidas en el Plan y la realización de un seguimiento periódico del grado de ejecución de dichas acciones.

Como productos de esta actividad se realizará un informe de seguimiento anual sobre dicho grado de cumplimiento y una evaluación al finalizar el periodo de vigencia del Plan.

En lo que respecta al informe anual, además de los indicadores relativos al grado de cumplimiento de las acciones, se tendrá en cuenta los indicadores incluidos en el mapa de recursos relativos a la cobertura y dotación de los mismos, el grado de ejecución presupuestaria de los incrementos económicos previstos, y los indicadores que se muestran en el siguiente cuadro sobre los objetivos del Plan. En lo que respecta a los indicadores de los objetivos, se ha incluido el valor meta del mismo, allí donde es pertinente y posible.

Tabla N° 10.- Tabla núm. 1. Relación de objetivos e indicadores para su evaluación.

Nº	Objetivo	Indicador	Valor meta
1	Poner en marcha un nuevo modelo organizativo y de gestión que haga posible una gestión más ágil y eficiente del Sistema Público de Servicios Sociales y facilitar su permanente adecuación a los cambios.	Creación Sí/No.	No procede.
2	Crear una estructura para los servicios sociales comunitarios que favorezca la coordinación de recursos y la igualdad de derechos en todo el territorio y la implementación de un modelo de Servicios Sociales de proximidad y base comunitaria.	Creación Sí/No.	No procede.
3	Avanzar hacia la superación de la organización por grupos poblacionales.	Relación entre estructura prevista y real.	No procede
4	Desarrollar los instrumentos para avanzar en la coordinación inter e intra administrativa, dotándolos de los recursos necesarios	Relación de instrumentos creados.	8
5	Identificar las prestaciones de garantías de ingresos como un área específica de la política social del gobierno diferente de los Servicios Sociales.	Localización de las prestaciones de garantía de ingresos en la estructura administrativa.	No procede
6	Reformar los procedimientos administrativos para garantizar la igualdad de derechos, la eficacia y la generación de valor público.	Número de procedimientos administrativos modificados.	9
7	Incrementar los recursos destinados a realizar funciones de coordinación, homogeneización y administración de los Servicios Sociales de atención primaria.	Aumento en la cobertura de técnicos de primer nivel (Ver mapa de recursos)	Mapa de recursos
8	Asegurar la financiación del Sistema Público de Servicios Sociales, garantizando a las personas usuarias que su capacidad económica no limita el acceso a los derechos.	Número de normas modificadas en este sentido.	5

Nº	Objetivo	Indicador	Valor meta
9	Mejorar la automatización y la interconexión de los sistemas de información y gestión.	Número de nuevos proyectos desarrollados	20
10	Adecuar la administración de Servicios Sociales a los Principios de Gobierno Abierto conforme las directrices del Gobierno de La Rioja	Número de documentos elaborados sobre los previstos	No procede
11	Integrar el plan estratégico en el marco de la estrategia de desarrollo regional poniendo en valor sus potencialidades.	Porcentaje de aumento de los fondos europeos	No procede
12	Incrementar la capacidad de actuación integral de las políticas sociales del Gobierno de La Rioja desde una mayor claridad en la definición de sus objetos y ámbitos de actuación.	Elaboración de la normativa reguladora.	No procede
13	Reforzar el sistema de gobernanza de los Servicios Sociales.	Porcentaje de aumento en reuniones en espacios compartidos con agentes del sector.	No se puede precisar
14	Elaborar un plan estratégico de comunicación institucional.	Elaboración Sí/No	No procede
15	Adecuar la cartera de Servicios Sociales para dar respuesta a las necesidades de la población	% de ejecución del aumento presupuestado.	80%
16	Mejorar la cobertura territorial de centros de primer y segundo nivel para responder a las necesidades de la población.	% de ejecución del aumento presupuestado.	80%
17	Mejora de las herramientas y recursos para una atención profesionalizada y generadora de valor público.	% de ejecución del aumento presupuestado.	80%
18	Elaborar e implementar modelos de estratificación de la población que permitan la diferenciación y adecuación de las intervenciones a las necesidades.	Número de modelos implementados.	No se puede precisar
19	Diseñar e implementar programas de activación comunitaria en todo el territorio y facilitar su trabajo en red.	Número de programas implementados.	12
20	Incorporar mecanismos de participación a los procedimientos y procesos de trabajo con usuarios.	Elaboración guía participación Sí/No	No procede
21	Adecuación de los servicios sociales a las previsiones de la Ley 11/2022, de 20 de septiembre, contra la Violencia de Género en La Rioja.	% de actuaciones realizadas sobre previstas.	100%
22	Mejorar y homogeneizar la atención en el territorio mediante la elaboración de protocolos, procedimientos y métodos de trabajo que pongan a las personas en el centro.	Número de protocolos, procedimientos y métodos elaborados.	No se puede precisar
23	Crear equipos de trabajo especializados y desplegarlos equitativamente en el territorio.	Creación Sí/No.	No procede
24	Reforzar los centros de coordinación como estructura intermedia de apoyo a los servicios sociales de atención primaria en el territorio.	% de personal contratado sobre el planificado.	100%
25	Impulsar la virtualización de intervenciones y servicios especialmente domiciliarios y de medio abierto.	Número de proyectos piloto de virtualización implementados.	No se puede precisar
26	Mejorar el sistema estadístico y de información para que permita conocer y caracterizar la situación y necesidades de las personas que trabajan en el conjunto del sistema de Servicios Sociales.	Número de nuevos proyectos desarrollados.	No se puede precisar
27	Incrementar la calidad en la atención a través de la mejora en las condiciones de trabajo.	Realización Sí/No de las acciones previstas.	No procede

Nº	Objetivo	Indicador	Valor meta
28	Participar en los espacios en los que se definen perfiles profesionales y contenidos curriculares de los que necesita el sistema.	Número de espacios en los que se ha participado.	No se puede precisar
29	Desarrollo de instrumentos que fortalezcan la generación de conocimiento útil para los servicios sociales e impulsar la innovación social y la incorporación de nuevas tecnologías aplicada a los cuidados y los apoyos sociales.	Número de proyectos de innovación desarrollados.	4
30	Elaborar un Plan de formación y difusión del conocimiento entre los actores de Servicios Sociales.	Realización Sí/No de las acciones previstas.	No procede
31	Reforzar y adecuar los sistemas de registro e inspección.	Realización Sí/No de las acciones previstas.	No procede
32	Activar mecanismos de control de la calidad de la atención y del respecto a la dignidad de las personas.	Realización Sí/No de las acciones previstas.	No procede

En lo relativo a la evaluación final, ésta tendrá un carácter previo a la elaboración de un nuevo plan estratégico e incorporará, como mínimo, los siguientes contenidos:

- Análisis de los indicadores relativos al grado de cumplimiento de las acciones del Plan.
- Informe de la ejecución de los incrementos presupuestarios previstos.
- Análisis de los indicadores asociados a los objetivos.
- Análisis y evolución de los indicadores incluidos en el mapa de recursos, relativos a la cobertura y dotación de los mismos
- Análisis y evolución de los indicadores del diagnóstico del Plan.
- Realización e informe de una encuesta de conocimiento del sistema y de satisfacción a usuarios/as.
- Realización e informe de una encuesta al personal del sistema.

XII. Contribuciones científicas y bibliografía

Bibliografía

- Aguilar, M. (2021). *Informes para la mejora de la Atención Primaria de los Servicios Sociales de La Rioja teniendo en cuenta los impactos de la Covid19*. No Publicado.
- Cáritas. (06 de 07 de 2022). *La no percepción de derechos o el non take up*. Obtenido de <https://www.caritas.es/que-decimos/blog/>: <https://www.caritas.es/blog/el-relator-especial-de-naciones-unidas-sobre-la-extrema-pobreza-y-los-derechos-humanos-olivier-de-schutter-presenta-un-informe-donde-muestra-la-verdad-de-los-derechos/>
- Colino et ali, C. (2021). *Las administraciones ante los riesgos sociales y globales*. Madrid: INAP.
- Convenio UR, & Juaneda, E. (2022). *Propuesta de objetivos, líneas estratégicas y acciones del Sistema Público Riojano de Servicio Sociales*. No Publicado.
- Convenio UR, & Pinillos, M. (2021). *Diagnóstico externo de la realidad demográfica y socioeconómica riojana*. No Publicado.
- Convenio UR, & Queiruga., D. (2022). *Diagnóstico de los profesionales del Sistema Público Riojano de Servicios Sociales*. No Publicado.
- Convenio UR, & San Martín, D. (2022). *Estudio de asignación de competencias de los Servicios Sociales*. Logroño: No publicado.
- Convenio UR, Marín., L., Sánchez, S., & López Arceiz, F. (2022). *Evaluación de costes del Sistema Público de Servicios Sociales de La Rioja*. No Publicado.
- Convenio UR, Raya, E., Carbonero Muñoz, D., & Cuesta Ruiz-Clavijo, A. (2022). *Análisis de la cartera de los Servicios Sociales de La Rioja*. No Publicado.
- Convenio UR, Raya, E., Cuesta Ruiz Clavijo, A., & Carbonero Muñoz, D. (2022). *Propuesta de un modelo de Sistema Público Riojano de Servicios Sociales*. No Publicado.
- Convenio UR, Rubio., Á., & Pérez Valle, B. (2022). *Sistema de información*. No Publicado.
- Convenio UR, San Martín, D., Caparros Civera, M., & Serrano Martínez, C. (2022). *Análisis del modelo de gobernanza actual del sector de Servicios Sociales en La Rioja*. No Publicado.
- Convenio UR, Stefanu, Y., García Milon, A., & Medrano Sáez, N. (2022). *Estudios de la imagen de los Servicios Sociales de La Rioja*. No Publicado.
- Fantova, F. (2008). *Sistema Público de Servicios Sociales. Nuevos derechos, nuevas respuestas. Cuadernos Deusto de Derechos Humanos(49)*.
- Fantova, F. (2021). *Informes de asesoramiento en planificación estratégica a la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública*. No publicado.
- Innerarity, D. (07 de 09 de 2022). *¿Qué es eso de la gobernaza?* Obtenido de Globernance: <https://www.danielinnerarity.es/globernance/>
- Martín Delgado, I. (2021). *Guia de Gobierno Abierto*. Madrid: Centro de estudios Constitucionales.

- Moore, M. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. España: Paidós.
- OCDE. (2021). *Provision of social services in EU countries. Reform of the national framework for the provision of social services*. OCDE.
- OCS. (2022). *Cambios sociales en La Rioja*. Observatorio del Cambio Social.
- OTRI UR, & Juaneda, E. (2021). *Investigación sobre percepciones, valoraciones, enfoques y la elaboración de propuestas de mejora por parte de los diversos profesionales que prestan sus servicios en las áreas de servicios sociales más afectadas por las consecuencias del covid19*. No publicado.
- Ramírez-Alujas, Á. (2011). *Open Government y Gobernanza Colaborativa: El (inevitable) camino hacia un X Congreso de la Asociación Española de Ciencia*.
- Sancho, M. (2021). *Informes de asesoría técnica especializada a la Consejería de Servicios Sociales y a la Ciudadanía para la mejora del sistema cuidados a las personas mayores teniendo en cuenta los impactos de la Covid19*. No Publicado.
- SIIS, Centro de Documentación y Estudios. (2020). *Planes estratégicos de Servicios Sociales. Revisión autonómica*. No publicado.
- Zalakain, J. (2021). *Informe sobre líneas estratégicas para la rearticulación de los servicios y prestaciones para la garantía de rentas y la inclusión social*. No publicado.
- Zalakain, J. (2021). *Líneas estratégicas para la rearticulación de los servicios y prestaciones para la garantía de rentas y la inclusión social*. Observatorio del Cambio Social.

Contribuciones científicas.

Contenido del trabajo	Investigador/a
Informe de revisión autonómica de planes estratégico de servicios sociales.	SIIS. Centro de Documentación y Estudios
Informe sobre líneas estratégicas para la rearticulación de los servicios y prestaciones para la garantía de rentas y la inclusión social.	SIIS. Centro de Documentación y Estudios. Dr. Joseba Zalakain.
Investigación sobre percepciones, valoraciones, enfoques y la elaboración de propuestas de mejora por parte de los diversos profesionales que prestan sus servicios en las áreas de servicios sociales más afectadas por las consecuencias del covid19	Dra. Emma Juaneda
Servicio de asesoramiento en planificación estratégica a la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública.	Dr. Fernando Fantova.
Servicio de asesoría técnica especializada a la Consejería de Servicios Sociales y a la Ciudadanía para la mejora del sistema cuidados a las personas mayores teniendo en cuenta los impactos de la Covid19.	Dra. Mayte Sacho.

Servicio de asesoría técnica especializada a la Consejería de Servicios Sociales y a la Ciudadanía para la mejora de la Atención Primaria de los Servicios Sociales de La Rioja teniendo en cuenta los impactos de la Covid19.	Dr. Manuel Aguilar.
Diagnóstico externo de la realidad demográfica y socioeconómica riojana.	Dr. María de la O Pinillos
Estudio de la imagen de los Servicios Sociales de La Rioja. (1y 2)	Dra. Yanna Stefanu Dra. Alba García Milon Dra. Natalia Medrano Sáez
Estudio de asignación de competencias de los Servicios Sociales en La Rioja.	Dr. David San Martín.
Análisis de la cartera de los Servicios Sociales de La Rioja.	Dra. Esther Raya Diez Dr. Domingo Carbonero Muñoz, Dra. Ana Belén Cuesta Ruiz-Clavijo
Evaluación de costes del Sistema Público de Servicios Sociales de La Rioja.	Dra. Luz María Vinuesa Dr. Santiago Sánchez Dr. Francisco José López Arceiz,
Diagnóstico de los profesionales del Sistema Público Riojano de Servicios Sociales	Dr. Dolores Queiruga.
Sistema de información.	Dr. Ángel Luis Rubio. Dra. Beatriz Pérez Valle
Análisis del modelo de gobernanza actual del sector de Servicios Sociales en La Rioja.	Dr. David San Martín. Dra. María Neus Caparrós Civera Dra. Cecilia Serrano Martínez
Propuesta de un modelo de Sistema Público Riojano de Servicios Sociales.	Dra. Esther Raya Diez Dr. Domingo Carbonero Muñoz, Dra. Ana Belén Cuesta Ruiz-Clavijo
Propuesta de objetivos, líneas estratégicas y acciones del Sistema Público Riojano de Servicio Sociales.	Dr. Emma Juaneda





Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública