

## ORIGEN, FORMACIÓN Y EVOLUCIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES COMUNITARIOS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA A TRAVÉS DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

ELISA TOFÉ BENITO

CONSEJERÍA DE SALUD Y POLÍTICAS SOCIALES  
SERVICIO RIOJANO DE SALUD

[etofe97@gmail.com](mailto:etofe97@gmail.com)

JAVIER IGLESIAS MARTÍNEZ

JEFE DE SECCIÓN DE PLANIFICACIÓN Y CALIDAD  
DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS SOCIALES E INSTITUTO DE IGUALDAD  
CONSEJERÍA DE SALUD Y POLÍTICAS SOCIALES.

[jiglesias@larioja.org](mailto:jiglesias@larioja.org)

DOMINGO CARBONERO MUÑOZ 

PROFESOR DE TRABAJO SOCIAL Y SERVICIOS SOCIALES  
UNIVERSIDAD DE LA RIOJA

[domingo.carbonero@unirioja.es](mailto:domingo.carbonero@unirioja.es)

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. II. METODOLOGÍA. II.1. REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA. II.2. DISEÑO Y ADMINISTRACIÓN DE UNA ENCUESTA. II.3. DISEÑO DE HERRAMIENTAS PARA EL TRATAMIENTO DE LOS DATOS II.3.1. DISEÑO Y ELABORACIÓN DE LA BASE DE DATOS. II.3.2. ELABORACIÓN DEL DOCUMENTO DE REPRESENTACIÓN GRÁFICA. II.3.3. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN. III. RESULTADOS. IV. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES. V. FORTALEZAS Y LIMITACIONES DEL TRABAJO. VI. AGRADECIMIENTOS. VII REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

**RESUMEN.** Este estudio se planteó ante la carencia de información histórica en la formación, evolución y desarrollo de los servicios sociales comunitarios en el ámbito rural de la CAR (Comunidad Autónoma de La Rioja), que se trata de una autonomía uniprovincial que cuenta con un total de 319.817 habitantes. La feminización de los servicios sociales se recoge principalmente a través del protagonismo de la mujer en el desarrollo de este ámbito y en su el volumen de población atendida, alcanzando alrededor del 60% del total estimado.<sup>1</sup> Se persigue sintetizar la información de tipo cuantitativo sobre el territorio, el personal, los

---

<sup>1</sup> Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. Secretaría de Estado de Derechos Sociales Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales. Plan concertado para el desarrollo de Prestaciones Básicas de

programas, la financiación y la población de las diferentes zonas básicas de estudio. Tras la lectura de documentación y la definición de variables se diseñó un cuestionario y se llevó a cabo una encuesta entre los trabajadores sociales de 24 zonas básicas, respondiendo 16 de ellas. Tras la explotación y el análisis, los datos se sintetizaron de forma gráfica y se almacenaron en una base de datos diseñada al efecto. Los resultados se comunicaron a los participantes. La conclusión principal es que, aun teniendo en cuenta la gran diversidad que se aprecia en el desarrollo de las zonas básicas, se observa que los siguientes hitos históricos han sido determinantes en su evolución: Ley 7/1985, de 2 de abril<sup>2</sup>, Reguladora de las Bases del Régimen Local; Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en las Corporaciones Locales<sup>3</sup>; Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia<sup>4</sup> y las tres leyes de servicios sociales de La Rioja.<sup>5</sup>

**PALABRAS CLAVE:** Historia, Servicios Sociales, Servicios sociales comunitarios, ámbito rural, Género.

## ORIGIN, FORMATION AND EVOLUTION OF COMMUNITY SOCIAL SERVICES IN THE AUTONOMOUS REGION OF LA RIOJA THROUGH THE GENDER PERSPECTIVE

**ABSTRACT.** This study was raised in view of the lack of historical information on the evolution of community social services in the rural area of the Autonomous Community of La Rioja, which is an uniprovincial Autonomous Community with a total of 319,817 inhabitants. Its objective is to collect synthetic and quantitative historical information on the territory, personnel, programs, funding, and population of the different basic study areas. After reading the documentation and defining variables, a questionnaire was designed, and a survey was carried out among social workers in 24 basic areas. 16 of them replied to the questionnaire. After exploitation and analysis, the data were synthesized graphically and stored in a database designed for this purpose. The results were communicated to the participants. The main conclusion is that, even taking into account the great diversity that can be seen in the development of the basic areas, it is observed that the following historical milestones have been decisive in its evolution: Law 7/1985, of April 2, Regulating the Bases of the Local Regime; Concerted Plan of Basic Benefits of Social Services in Local Corporations; Law 39/2006, of 14 December, on the Promotion of Personal Autonomy and Care for People in a Situation of Dependency and the three laws on social services in La Rioja.

**KEY WORDS:** History, Social Services, Community Social Services, Rural, Gender.

## I. Introducción

A fin de contextualizar el objeto de investigación, la historia de los servicios sociales comunitarios de La Rioja, se consultaron diferentes fuentes, diferentes artículos y capítulos de libros

---

Servicios Sociales. Madrid, Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. Secretaría de Estado de Derechos Sociales Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales, p. 8.

<sup>2</sup> BOE, de 2/04/1985, Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Boletín Oficial del Estado. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392>; fecha de consulta: 27/09/2023.

<sup>3</sup> BOE, de 25/05/1988, Resolución de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad al Convenio Programa entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja, para el desarrollo de prestaciones Básicas de servicios sociales de Corporaciones Locales. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1988/07/08/pdfs/A21198-21203.pdf>; fecha de consulta: 27/09/2023.

<sup>4</sup> BOE, de 14/12/2006, Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-21990>; fecha de consulta: 27/09/2023.

<sup>5</sup> BOE, de 01/03/2002, Ley 1/2002 de Servicios Sociales. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es-ri/1/2002/03/01/1>; fecha de consulta: 27/09/2023.

relativos a la evolución de los servicios sociales de carácter autonómico<sup>6</sup> (Anaut-Bravo y Lopes, 2019; Anaut y Carbonero, 2019; Ararteko, 2016; Carrasco, 2020; Las Heras, 2018). A tenor de la bibliografía consultada, se ha podido observar que, aunque se hayan realizado estudios e informes sobre los servicios sociales de primer nivel en otras Comunidades Autónomas, este estudio incluye el desarrollo de cada una de las zonas básicas de servicios sociales en base a la historia de cada una de ellas representadas en formato gráfico. En el caso de la CAR, es importante hacer mención al artículo realizado por Natalia Santamaría (2020) titulado “Desarrollo del sistema de Servicios Sociales: el caso del Ayuntamiento de Logroño”<sup>7</sup> que explica cómo ha sido el desarrollo de los servicios sociales comunitarios en el ayuntamiento de Logroño haciendo referencia a la estructura de los mismos, los centros de servicios sociales, el personal y la evolución de los programas. Ante esta situación se considera la necesidad de investigar cuál ha sido la implementación y desarrollo de cada una de las zonas de servicios sociales en el ámbito rural de la CAR.

La finalidad de la investigación es aumentar el conocimiento histórico sobre los servicios sociales de primer nivel del ámbito rural en la CAR, de forma que se obtenga información sobre cómo ha sido su implantación en cuanto al territorio, al personal, a los diferentes programas desplegados y al número de personas atendidas. Para ello, se planteó el siguiente objetivo general y dos objetivos específicos:

- Recoger y almacenar información histórica de cada una de las zonas básicas del ámbito rural de los servicios sociales comunitarios de la CAR.

En cuanto a los objetivos específicos:

- Diseñar y alimentar una base de datos con la información recogida.
- Plasmar las principales dimensiones y hechos en una representación gráfica que muestre la historia de los servicios sociales de primer nivel en cada una de las zonas de manera esquemática, para cada una de las dimensiones de estudio.

Además, conforme avanzó el estudio y se fueron recogiendo los primeros datos se planteó como objetivo específico adicional el análisis crítico de la información recogida.

---

<sup>6</sup> ANAUT. S. Y LOPES C., La atención primaria del sistema de servicios sociales. En ANAUT. S (Coord.). *El sistema de Servicios Sociales en España*, 1ª Edición, Cizur el Menor, Aranzadi, Universidad Pública de Navarra, pp. 237-299.

ANAUT S., Y CARBONERO, D. El Sistema de Servicios Sociales. Marco Normativo. En ANAUT. S (Coord.). *El sistema de Servicios Sociales en España*, 1ª ed., Cizur el Menor, Aranzadi, Universidad Pública de Navarra, pp. 147-236.

ARARTEKO. La situación de los servicios sociales municipales en la Comunidad Autónoma de Euskadi. Situación actual y propuestas de mejora, 2016 Disponible en: [https://www.ararteko.eus/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0\\_4074\\_3.pdf](https://www.ararteko.eus/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_4074_3.pdf); fecha de consulta: 01/03/2021.

CARRASCO, M.J. Análisis del impacto de la crisis en los servicios sociales comunitarios en Andalucía (2008-2014), 2020 Huelva: Universidad de Huelva. Servicios de Publicaciones. Disponible en: <http://rabida.uhu.es/dspace/handle/10272/19319>; fecha de consulta: 01/03/2021.

LAS HERAS PINILLA, M. P. De la beneficencia pública a la universalidad de los derechos sociales básicos de la ciudadanía: contribución del trabajo social. En RAYA DÍEZ E. (Coord.). *Ciencia y esencia en la práctica del trabajo social*, 2018, 1ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 233-256.

<sup>7</sup> SANTAMARÍA, M. (2020). Desarrollo de sistema de Servicios Sociales: el caso del Ayuntamiento de Logroño, en SERRANO MARTÍNEZ, C. CARBONERO MUÑOZ, D. Y RAYA DÍEZ, E. (Coord.). *Investigación, práctica y Trabajo Social*, Logroño, Universidad de La Rioja. Servicios de Publicaciones, pp.28-50. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7517563>; fecha de consulta: 01/03/2021.

## II. Metodología

Tras la consulta bibliográfica mediante Dialnet y la administración de un cuestionario para recoger información sobre el desarrollo de cada una de las zonas, se realizó una representación cartográfica de las trayectorias de las mismas. El análisis posterior sirvió para conocer la trayectoria histórica de los servicios sociales de primer nivel en el ámbito rural de la CAR. La metodología utilizada es de carácter cuantitativo, habiéndose utilizado tanto fuentes primarias, como las encuestas realizadas, como secundarias, como las memorias del área de servicios sociales del Gobierno de La Rioja<sup>8</sup> y la legislación anteriormente apuntada.

### II.1. Revisión bibliográfica

Se ha efectuado una revisión bibliográfica relativa a las memorias publicadas anualmente por el Gobierno de La Rioja, la lectura de artículos relativos al desarrollo histórico de los servicios sociales del primer nivel en La Rioja o la legislación reguladora (Anaut y Carbonero, 2019; Anaut y Dos Santos, 2019)<sup>9</sup>. En referencia a este último aspecto, se han incluido las tres leyes de servicios sociales de La Rioja, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local<sup>11</sup> o la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Además, se han consultado registros como la estadística del padrón municipal<sup>12</sup> (INE, 2018<sup>a</sup>; 2018<sup>b</sup>; 2020; 2021), artículos publicados, el Plan Concertado para el desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales.

A partir de la información obtenida en estas fuentes documentales, se determinaron tentativamente una serie de hitos que habrían influido en la implantación y el desarrollo de los servicios sociales de primer nivel en la CAR:

---

<sup>8</sup> Gobierno de La Rioja. Dirección General de Servicios Sociales e Igualdad. Consejería de salud y políticas sociales. Viceconsejería de salud y políticas sociosanitarias. Servicio de planificación y acción social. Disponible en: [https://www.larioja.org/direcciones-utiles/es?id\\_str=1&id\\_ele=1251&id\\_opt=0](https://www.larioja.org/direcciones-utiles/es?id_str=1&id_ele=1251&id_opt=0); fecha de consulta: 27/09/2023.

BOE, de 14/12/2007, Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2007/BOE-A-2007-21493-consolidado.pdf>; fecha de consulta: 27/09/2023.

BOE, de 3/09/2020, Decreto 44/2020 por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública, y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo. Disponible en: <https://web.larioja.org/bor-portada/boranuncio?n=anu-533192>; fecha de consulta: 27/09/2023.

<sup>9</sup> Anaut y Carbonero. El Sistema de Servicios Sociales. Marco Normativo. Cit. pp. 147-236.

<sup>10</sup> Anaut y Lopes. La atención primaria del sistema de servicios sociales. Cit. pp. 237-299.

<sup>11</sup> BOE, de 2/04/1985, Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Boletín Oficial del Estado. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392>; fecha de consulta: 27/09/2023.

<sup>12</sup> INE.; Encuesta de Distribución Salarial, Madrid, INE, 2018a. Disponible en: <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=28191&L=0>; fecha de consulta: 27/09/2023.

INE, Encuesta de población Activa, Ocupados por sexo y rama de actividad. Valores absolutos y porcentajes respecto del total de cada sexo, Madrid, INE, 2018b. Disponible en: <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=4128&L=0>; <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=28191&L=0>; fecha de consulta: 27/09/2023.

INE, Relación de municipios y códigos por provincias a 1 de enero de 2020, Madrid, INE, 2021. Disponible en: <https://www.ine.es/daco/daco42/codmun/codmunmapa.htm>; fecha de consulta: 27/09/2023.

INE. Tasas de paro por distingos grupos de edad, sexo y Comunidad Autónoma, Madrid, INE, 202. Disponible en: <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=4247>; fecha de Consulta: 27/09/2023.

- Constitución Española de 1978.<sup>13</sup>
- Estatuto de Autonomía de La Rioja<sup>14</sup>.
- Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos.<sup>15</sup>
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.<sup>16</sup>
- Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en las Corporaciones Locales, en el año 1988<sup>17</sup>.
- Real Decreto 75/1998, de 23 de enero, sobre traspaso de las funciones y servicios de la Seguridad Social a la CAR en las materias encomendadas al Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO).<sup>18</sup>
- Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia<sup>19</sup>.
- Ley 2/1990, de 10 de mayo, de Servicios Sociales de la CAR.<sup>20</sup>
- Ley 1/2002, de 1 de marzo, de Servicios Sociales.<sup>21</sup>
- Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja<sup>22</sup>.
- Ley 4/2017, de 28 de abril, por la que se regula la Renta de Ciudadanía de La Rioja.<sup>23</sup>

## II.2. Diseño y administración de una encuesta

Se diseñó y se administró una encuesta estandarizada para recoger información de las diferentes zonas de servicios sociales, exceptuando la ciudad de Logroño, por lo que la población

---

<sup>13</sup>BOE, 29/12/1978, Constitución Española. Disponible en: [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con); fecha de consulta: 27/09/2023.

<sup>14</sup> BOE, 09/06/1982, Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja. Disponible en: <https://boe.es/buscar/pdf/1982/BOE-A-1982-15030-consolidado.pdf>; fecha de consulta: 27/09/2023.

<sup>15</sup> BOE, 07/04/1982, Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/1982/04/07/13>; fecha de consulta: 27/09/2023.

<sup>16</sup> BOE, de 2/04/1985, Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Boletín Oficial del Estado. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392>; fecha de consulta: 27/09/2023.

<sup>17</sup> BOE, de 25/05/1988, Resolución de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad al Convenio Programa entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja, para el desarrollo de prestaciones Básicas de servicios sociales de Corporaciones Locales. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1988/07/08/pdfs/A21198-21203.pdf>; fecha de consulta: 27/09/2023

<sup>18</sup> BOE, de 05/02/1998, Real Decreto 75/1998, sobre traspaso de las funciones y servicios de la Seguridad Social a la Comunidad Autónoma de La Rioja en las materias encomendadas al Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO). Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rd/1998/01/23/75>; fecha de consulta: 27/09/2023.

<sup>19</sup> BOE, de 14/12/2006, Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-21990>; fecha de consulta: 27/09/2023.

<sup>20</sup> BOE, de 10/05/1990, Ley 2/1990 de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de La Rioja. <https://www.boe.es/eli/es-ri/l/1990/05/10/2>

<sup>21</sup> BOE, de 01/03/2002, Ley 1/2002 de Servicios Sociales. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es-ri/l/2002/03/01/1>; fecha de consulta: 27/09/2023.

<sup>22</sup>BOR, de 28/12/2009, Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2010/01/16/pdfs/BOE-A-2010-658.pdf>; fecha de consulta: 27/09/2023.

<sup>23</sup> Ley 4/2017, de 28/04/2017, Ley 4/2017 de Renta de Ciudadanía de La Rioja. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2017/BOE-A-2017-5627-consolidado.pdf>; fecha de consulta: 27/09/2023.

objeto de estudio fueron todas las zonas básicas del “ámbito rural”. La exclusión de Logroño obedece a cuestiones de medios disponibles, al igual que a la existencia de bibliografía sobre la historia de los servicios sociales comunitarios de este municipio.

Los municipios de Aldeanueva de Ebro y Rincón de Soto forman una zona básica, aunque en la práctica trabajan de manera independiente, por lo que se remitió un cuestionario a cada una de estas localidades. El universo final estuvo constituido por 24 zonas básicas y se tuvo en cuenta la unidad de muestreo, el alcance geográfico y el periodo de tiempo en el que se realizó el estudio. Como ya se ha comentado, el alcance geográfico fue “el ámbito rural” de La CAR, mientras que el periodo de tiempo de recogida de información abarcó desde febrero hasta abril del año 2021. La muestra fue representativa, para que se pudieran extrapolar las conclusiones de los datos, y no probabilística, ya que las unidades muestrales no se escogieron al azar. Además, se trata de una muestra opinática, seleccionada sin base de sondeo ya que la población de estudio se encuentra muy localizada. El cuestionario se diseñó en base a las siguientes variables de estudio:

- Denominación o denominaciones que tiene o ha tenido la entidad local.
- Año de constitución y comienzo de la prestación de servicios.
- Territorio actual y cambios producidos a través del tiempo.
- Personal según tipología, número y modificaciones en el tiempo. Se recoge información sobre el año en que se contrataron las diferentes plazas correspondientes a los diferentes profesionales, si la plaza sigue existiendo actualmente o no, el sexo de la persona profesional, el tipo de contrato realizado, la relación laboral, si se ha obtenido o no financiación pública para cada una de las plazas, el año de inicio de la financiación y la modalidad de la misma.
- Programas llevados a cabo por las diferentes entidades, año de inicio de los mismos y si se ha recibido financiación pública o privada para la realización de los mismos.

Debido a la existencia de múltiples programas en los servicios sociales de atención primaria con denominaciones diferentes pero características similares, al igual que otros programas con denominaciones idénticas y características diferentes, se diseñó una tipología propia de programas como paso previo a sistematizar la información recogida en la encuesta. Para la realización de esta tipología se partió del listado de recursos del aplicativo Protecnia,<sup>24</sup> se revisaron todos ellos, se agruparon y se elaboró el listado que se presenta a continuación (Tabla 1).

El cuestionario se envió por correo electrónico, mediante un enlace a Google Forms entre el día uno y el cinco de febrero del año 2021. Previamente al envío del mismo se aprovecharon espacios de coordinación profesional para presentarlo y entregarlo en formato papel. Aprovechando estas consultas se retocaron algunos aspectos del cuestionario. Una vez enviado, se realizaron diferentes llamadas telefónicas para tratar de resolver las dudas que fueron surgiendo, hacer un seguimiento de las respuestas e incentivar la participación.

En este estudio se ha recogido también información sobre población empadronada en cada una de las zonas. En base a ello, se calcularon indicadores relativos con la tasa de población atendida respecto del conjunto de población empadronada y la tasa de mujeres atendidas sobre el total de la población. Dicha información se ha obtenido a través de registros oficiales del Gobierno de La Rioja.

---

<sup>24</sup> Herramienta que se utiliza para recoger el trabajo técnico de todas las entidades de la Comunidad Autónoma de La Rioja que prestan servicios sociales de primer nivel.

Tabla 1. Tipología de programas

CÓDIGO	DENOMINACIÓN DEL PROGRAMA	EJEMPLOS Y ACLARACIONES
IVO=-	Información, valoración, orientación y derivación.	
SAD=-	Servicio de ayuda a domicilio.	
APD=-	Autonomía personal y dependencia.	Talleres grupales con usuarios (de memoria, estimulación cognitiva, promoción de la autonomía personal, etc.) y de apoyo a cuidadores
IEF=-	Intervención educativa familiar.	Bien con toda la familia, con un subconjunto de la misma o individuos. Se incluye aquí la intervención con menores y adolescentes.
IEG=-	Intervención educativa grupal en el ámbito de la exclusión social	Grupos de habilidades sociales, laborales, lingüísticas, emocionales, etc. Grupos dirigidos específicamente a colectivos como mujeres, hombres, inmigrantes, mujeres inmigrantes, etc. Programas como el de Cáritas Chavicar, Cocina Económica, etc.
OIG=-	Otras intervenciones grupales	Crecimiento personal, ocio y tiempo libre, etc.
ALM=-	Alimentación.	Comedores sociales, comidas a domicilio, carnés de alimentos, economatos, etc.
AES=-	Ayudas de emergencia social.	Para vivienda y mantenimiento de la misma, carencia de ingresos, equipamiento, suministros energéticos, manutención, vestido, endeudamiento, pobreza infantil, desplazamiento, atenciones educativas, ocio y tiempo libre, etc.).
ALJ=-	Alojamiento.	Albergues, casas de acogida, pisos tutelados o dispositivos de alojamiento de otro tipo.
COM=-	Programas de intervención comunitaria, procesos participativos, de voluntariado y de desarrollo del tejido asociativo.	Cuando se ha implementado un programa específico. No se incluyen aquí actuaciones puntuales.
SEN=-	Programas de sensibilización en la comunidad.	

### II.3. Diseño de herramientas para el tratamiento de los datos

Para el tratamiento de la información recogida a través del cuestionario, las memorias y las estadísticas oficiales se diseñó, en primer lugar, una base de datos donde volcar toda esta información y, en segundo lugar, se elaboró un documento donde se pudiera plasmar de manera gráfica la información de cada zona, para poder procesarla visualmente con facilidad.

#### II.3.1. Diseño y elaboración de la base de datos

Una vez definidas las dimensiones y variables de estudio, se diseñó una base de datos, en un documento Excel en el que figura una hoja para el territorio, dos hojas para la información del personal y una última para los programas. En la hoja de territorio se introdujeron datos sobre los cambios en la denominación y composición territorial de cada una de las zonas. Respecto al personal, en la primera hoja se recogen datos sobre el número de profesionales, perfil profesional, sexo y modalidad de financiación aportada por el Gobierno de La Rioja. Para todo ello se estableció la siguiente codificación:

- Modalidad de financiación:
  - Financiación por convenio: C
  - Financiación por subvención: S

- No financiado: NF
- Perfil profesional:
  - Trabajador/a social: TS
  - Auxiliar administrativo: AUX
  - Educador/a: ED

Además, se recogen datos sobre el tipo de contrato y la relación laboral, con la siguiente codificación:

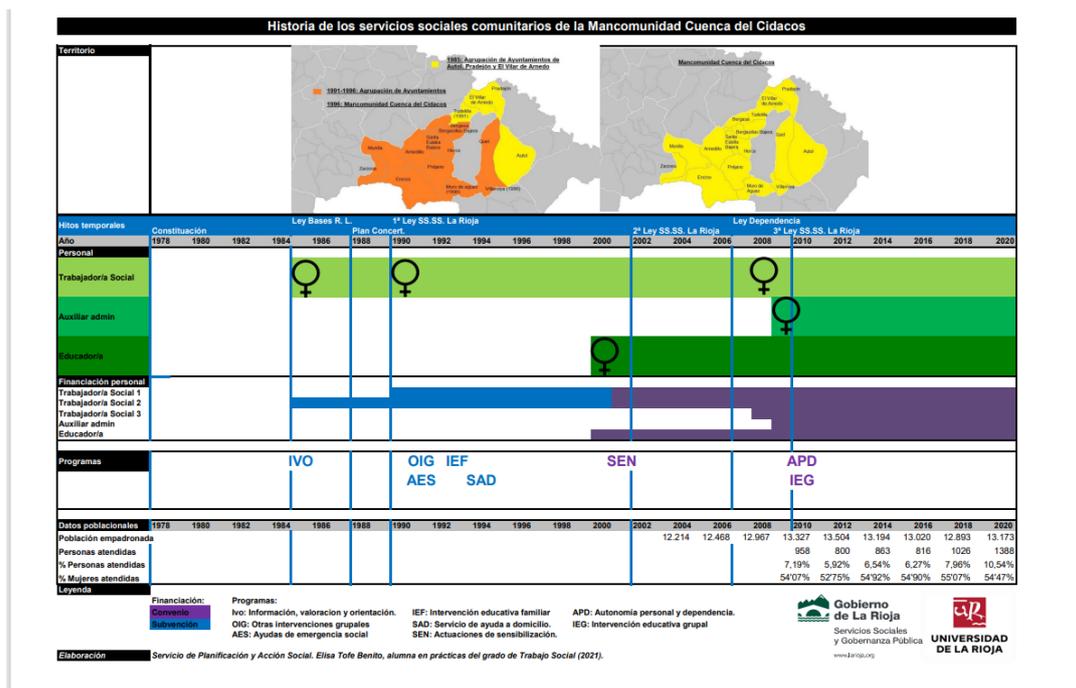
- Tipo de contrato:
  - Contrato fijo: 1
  - Contrato temporal: 2
  - Contrato por obra y servicio: 3
- Relación laboral:
  - Personal funcionario: 4
  - Personal laboral: 5
  - Subcontratado a través de una empresa: 6

En el caso de la hoja relacionada con la información de los programas, se incluyó la información de cada zona en el periodo 1978-2020, junto con la modalidad de financiación de cada uno de ellos, según la codificación descrita en la tabla 1.

### II.3.2. Elaboración del documento de representación gráfica

A partir de las dimensiones y variables comentadas se diseñó un documento gráfico para cada una de las zonas que respondieron al cuestionario. A continuación, se muestra el resultado concreto de la zona “Mancomunidad de la cuenca del Cidacos”.

Figura 1. Información histórica de la Mancomunidad de la Cuenca del Cidacos.



### II.3.3. Análisis de la información

Los datos recogidos y almacenados, tanto en la base de datos como en los documentos gráficos, se cotejaron en primer lugar con los datos de las memorias del área de servicios sociales para, posteriormente, buscar relaciones y patrones que se repitieran en las diferentes zonas. Para generar conocimiento sobre el devenir histórico de los servicios sociales comunitarios se vincularon dichos patrones con los siguientes hitos, que fueron los que finalmente se consideraron más relevantes:

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local<sup>25</sup>.
- Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en las Corporaciones Locales, 1988<sup>26</sup>.
- Ley 2/1990, de 10 de mayo, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de La Rioja<sup>27</sup>.
- Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia<sup>28</sup>.
- Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja.<sup>28</sup>

### III. Resultados

A continuación (Tabla 2), se presenta información de cada una de las zonas básicas que respondieron al cuestionario según demarcación, introduciendo el número de municipios que componen cada una de las zonas y la población total de las mismas, a fin de caracterizarlas.

Tabla 2. Zonas básicas que respondieron al cuestionario, por demarcación.

<b>RESPUESTAS RECIBIDAS</b>		
<b>Demarcación de Rioja Baja</b>		
<b>Denominación de la entidad</b>	<b>Número de municipios</b>	<b>Población Total en 2020</b>
1. Mancomunidad del Alhama- Linares.	7	3.892
2. Aldeanueva de Ebro.	1	2.760
3. Mancomunidad Cuenca del Cidacos	16	13.173
4. Arnedo	1	15.015
<b>Demarcación de Rioja Centro</b>		
<b>Denominación de la entidad</b>	<b>Número de municipios</b>	<b>Población Total en 2020</b>
5. Mancomunidad del Valle del Ocón	7	3.053
6. Agrupación de municipios de Agoncillo	5	3.280
7. Mancomunidad Leza-Iregua	8	16.847
8. Lardero	1	10.813
9. Mancomunidad del Alto Iregua	13	2.054
10. Mancomunidad de los pueblos del Moncalvillo	11	10.980

<sup>25</sup> BOE, de 2/04/1985, Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Boletín Oficial del Estado. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392>; fecha de consulta: 27/09/2023.

<sup>26</sup> BOE, de 25/05/1988, Resolución de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad al Convenio Programa entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja, para el desarrollo de prestaciones Básicas de servicios sociales de Corporaciones Locales. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1988/07/08/pdfs/A21198-21203.pdf>; fecha de consulta: 27/09/2023.

<sup>27</sup> BOE, de 10/05/1990, Ley 2/1990 de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de La Rioja. <https://www.boe.es/eli/es-ri/1/1990/05/10/2>

<sup>28</sup> BOR, de 22/12/2009, Ley 7/2009 de Servicios Sociales de La Rioja. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2010/01/16/pdfs/BOE-A-2010-658.pdf>; fecha de consulta: 27/09/2023.

<b>Demarcación de Rioja Alta</b>		
<b>Denominación de la entidad</b>	<b>Número de municipios</b>	<b>Población Total en 2020</b>
11. Nájera	1	8.072
12. Mancomunidad del Najerilla	15	3.203
13. Mancomunidad de los Cuatro Ríos.	14	2.784
14. Mancomunidad del Alto Najerilla.	9	518
15. Mancomunidad Virgen de Allende.	17	4.260
16. Mancomunidad del Tirón	14	3.520

Se ha recibido un total de 16 respuestas, lo que supone un 69'56% del total de cuestionarios enviados.

En la Tabla 3 se muestra las zonas que no han respondido el cuestionario.

Tabla 3. Zonas básicas según demarcación que no respondieron al cuestionario.

<b>ZONAS QUE NO HAN RESPONDIDO</b>		
<b>Demarcación de Rioja Baja</b>		
<b>Denominación de la entidad</b>	<b>Número de municipios</b>	<b>Población Total en 2020</b>
1. Alfaro	1	9.611
2. Rincón de Soto.	1	3.886
3. Calahorra.	1	24.531
<b>Demarcación de Rioja Centro</b>		
<b>Denominación de la entidad</b>	<b>Número de municipios</b>	<b>Población Total en 2020</b>
4. Agrupación de municipios Camero Viejo.	11	541
<b>Demarcación de Rioja Alta</b>		
<b>Denominación de la entidad</b>	<b>Número de municipios</b>	<b>Población Total en 2020</b>
5. Mancomunidad Intermunicipal Valvanera.	3	2.175
6. Santo Domingo de la Calzada.	1	6.276
7. Haro.	1	11.557
8. Mancomunidad de Rioja Alta.	13	4.628

El porcentaje de zonas que no han respondido es del 30'44% del total. Con posterioridad a esta investigación se continuará intentando incorporar las respuestas pendientes.

A continuación (Tabla 4), se presenta el resumen de los resultados de cada una de las variables de estudio.

En primer lugar, se exponen los diferentes cambios territoriales, en función de los periodos de tiempo en que se producen cambios similares.

En la Tabla 5 se hace referencia al incremento de personal que se ha ido produciendo. En el caso de las plazas de trabajadores/as sociales se puede observar un aumento progresivo a lo largo de los años, con un aumento más significativo a partir del año 2006. En el caso de las plazas de auxiliar administrativo/a las contrataciones se produjeron a partir de 2006. Finalmente, en las plazas de educador/a no se observa un patrón temporal de contratación concreto, sino que se ha realizado conforme a las necesidades de las diferentes zonas.

Tabla 4. Cambios territoriales producidos en las diferentes zonas.

<b>TERRITORIO</b>			
<b>1985-1989</b>	<b>1990-1999</b>	<b>2000-2009</b>	<b>2010- 2020</b>
Se comenzó a prestar servicios sociales de primer nivel a partir de 1985, concretamente en la zona de Arnedo. Inicialmente las entidades contratantes eran los ayuntamientos y, a finales de la década de los 80 empiezan a formarse diferentes agrupaciones y mancomunidades, como en el caso de la Mancomunidad Cuenca del Cidacos.	En 1990 había 28 unidades de trabajo social, de las cuales, solo 18 estaban consolidadas. <sup>29</sup>	Se consolidaron en mayor medida las diferentes zonas básicas, se fueron creando más mancomunidades y agrupaciones de municipios, como la Mancomunidad Virgen de Allende o la Agrupación de municipios de Anguiano. Lo cual se tradujo en un aumento de la cobertura. En la memoria de año 2009 se indica que había tres municipios sin mancomunar, por lo que el total de municipios en los que se desarrollaban servicios sociales de primer nivel es de 170. <sup>30</sup>	A partir de 2010 hay una mayor consolidación, a excepción de algunos municipios que han formado parte de algunas mancomunidades y agrupaciones de manera intermitente. El número de municipios que presta servicios sociales no varió en gran medida, aunque algunos de ellos hayan podido pertenecer a diferentes mancomunidades y/o agrupaciones, como en el caso del municipio de Gimileo. Además, ha habido algunos municipios que no han recibido servicios sociales comunitarios durante algunos años, como es el caso de Almarza de Cameros.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las encuestas y de las memorias de servicios sociales.

Tabla 5. Contratación de las diferentes plazas de personal.

<b>PERSONAL</b>			
<b>Plazas de trabajadores/as sociales</b>			
<b>1985-1989</b>	<b>1990-1999</b>	<b>2000-2009</b>	<b>2010 -2020</b>
Según los datos recogidos mediante el cuestionario, en 1985 había como mínimo 2 trabajadoras sociales. <sup>31</sup>	En 1995 había 20 plazas de trabajador/a social cubiertas. Entre 1995 y 1999 se incrementa el número en 4 plazas.	La memoria de servicios sociales del año 2000 indica que había 31 plazas cubiertas. Entre los años 2007-2009 se produjo un incremento de 18 plazas como consecuencia de la aprobación de la Ley de Dependencia. A partir del año 2000 la modalidad de financiación predominante en las plazas cambia de subvención a convenio.	La memoria de servicios sociales del año 2010 especifica que había en ese año un total de 58 trabajadores y trabajadoras sociales en las zonas de estudio. En los 10 años siguientes solo se contrató una plaza más. De dichas plazas, 3 son ocupadas por hombres. Por otro lado, 7 de ellas están cubiertas por personal funcionario. El tipo de contrato predominante es el contrato temporal por obra y servicio, que en muchos casos se termina transformando en contrato indefinido.

<sup>29</sup> Hay que tener en cuenta que esta información se obtuvo de la memoria de 1990 y que, en aquella época, todavía no había una definición clara de “unidad de trabajo social”, por lo que el término “unidad de trabajo social” se puede entender como sinónimo del territorio que atendía cada trabajador/a social.

<sup>30</sup> La información incluida en la memoria especifica que los municipios de Castroviejo, Almarza de Cameros y Muro de Aguas no se encontraban mancomunados en el año 2009. A esos municipios se añade Cellórigo, que nunca ha pertenecido a ninguna mancomunidad.

<sup>31</sup> Debido a que no se han encontrado registros oficiales de la cantidad de trabajadores/as sociales que prestaban servicios sociales comunitarios en 1985 en el ámbito rural, se aportan los datos recogidos mediante las encuestas respondidas.

<b>Plazas de auxiliares administrativos</b>
A partir del año 2006 se contrataron 15 plazas de auxiliar administrativo. De las 15 plazas, solo 2 son ocupadas por hombres, lo que supone un 1,33%. Todas estas plazas fueron contratadas a través de contratos por obra y servicio como personal laboral. La mayoría de las plazas se financian en la modalidad de convenio.
<b>Plazas de educador/a social</b>
El análisis de las zonas que han respondido, lleva a la conclusión de que se cuenta con 10 plazas de educador/a. De las 10 plazas, sabemos que una de ellas fue ocupada por un hombre en su año de inicio, siendo ocupadas en la actualidad todas por mujeres. El tipo de contrato que predomina para la contratación de estas plazas es el contrato temporal por obra y servicio. En cuanto a la relación laboral, muchas de estas plazas se subcontratan a través de empresas, algo que no se produce con otros perfiles profesionales. En cuanto a la financiación, dependiendo del año de contratación se realiza bien por convenio, bien por subvención. Por lo general, a partir del año 2000 la modalidad de financiación predominante es el convenio.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las encuestas y de las memorias de servicios sociales.

A continuación, se exponen datos sobre la evolución de los programas realizados en las zonas que han respondido al cuestionario, el año en que comenzaron y la modalidad de financiación en el año de inicio de los mismos.

Tabla 6. Programas puestos en marcha en las diferentes zonas

<b>PROGRAMAS</b>
<b>Información, valoración, orientación y derivación:</b> Este programa se puso en marcha en las 16 zonas que han respondido el cuestionario en su año de inicio, independientemente del mismo. De las 16 zonas, 10 de ellas recibieron financiación por subvención en su año de inicio, 5 por convenio y 1 (Lardero) no recibió financiación.
<b>Servicio de ayuda a domicilio:</b> Se implementó en las diferentes zonas en los años siguientes a su comienzo, que fue antes del año 2000 en 12 de las 16 zonas. La modalidad de financiación más frecuente fue mediante subvención, que se produjo en 11 de las 16 zonas en el año de inicio del programa. No hay ninguna zona en la que este programa no reciba financiación por parte del Gobierno de La Rioja.
<b>Ayudas de emergencia social:</b> La implementación de este programa se ha dado de manera progresiva, en 7 zonas se produjo antes del año 2000, mientras que en 9 fue después. En cuanto a la financiación, en 6 de ellas se realizó mediante subvención en su año de inicio, mientras que en las 10 restantes fue por convenio. No hay ninguna zona en la que este programa no reciba financiación por parte del Gobierno de La Rioja.
<b>Intervención educativa familiar.</b> Este programa se llevó a cabo en 13 de las 16 zonas que respondieron al cuestionario. De esas 13 zonas, 4 de ellas lo implementaron antes del año 2000, mientras que las 9 restantes lo hicieron después. Hay dos zonas que no recibieron financiación en el año de inicio del programa, la Mancomunidad de los Cuatro Ríos y la Mancomunidad Virgen de Allende. De las 11 zonas que sí recibieron financiación 4 lo hicieron mediante subvención y 7 mediante convenio.
Los programas de <b>Intervención educativa grupal en el ámbito de la exclusión social</b> y de <b>Otras intervenciones grupales</b> no son tan frecuentes como los mencionados anteriormente y no en todas las zonas se recibe financiación para la realización de los mismos. El programa de Intervención educativa grupal en el ámbito de la exclusión social se llevó a cabo en 10 de las 16 zonas que han respondido al cuestionario. 7 de esas zonas recibieron financiación, 4 en la modalidad de convenio y 3 en la modalidad de subvención. Las zonas de la Agrupación de municipios de Agoncillo, Mancomunidad del Najerilla y Mancomunidad del Tirón no recibieron financiación. El Programa de Otras Intervenciones grupales se llevó a cabo en 8 de las 16 zonas que han respondido al cuestionario. De esas 8 se recibió financiación en 5, 3 en la modalidad de subvención y 2 por convenio.
A partir del año 2007, como consecuencia de la ley de dependencia de 2006, se comenzó a implementar de manera progresiva el Programa de <b>Autonomía personal y dependencia</b> , salvo algunas zonas que ya lo realizaban antes de esa fecha, como son Arnedo en 2004 y Mancomunidad del Najerilla y Mancomunidad del Tirón en el año 2000. Este programa se llevó a cabo en 12 de las 16 zonas que respondieron al cuestionario. Se financió en la modalidad de subvención en 2 de las 12 zonas, por convenio en 9 y una, Arnedo, no recibió financiación en el año de inicio del programa.

<p>En los casos del programa de <b>Alimentación</b>, se implementó en 9 de las 16 zonas. En 7 se recibió financiación por convenio en el año de inicio del programa, con excepción de la Mancomunidad del Alhama-Linares que la recibió por subvención y la Mancomunidad del Tirón que no recibió financiación. Este programa se implementó de manera posterior al año 2006, con excepción de la Mancomunidad del Alhama-Linares que lo inició en el año 1998 y la zona de Nájera que lo implantó en el año 2000.</p> <p>Por otro lado, el programa de <b>Alojamiento</b> (albergue para temporeros) solo se lleva a cabo en 2 de las 16 zonas que han respondido (Mancomunidad de los Pueblos del Moncalvillo y Nájera). Se implantó en el año 2016 y se recibió financiación en dicho año mediante convenio.</p>
<p>Respecto a los programas de <b>sensibilización en la comunidad</b> y <b>de intervención comunitaria, procesos participativos, de voluntariado y de desarrollo del tejido asociativo</b>, se realizaron en algunos casos desde el inicio de la prestación de servicios sociales, como en la Mancomunidad Virgen de Allende, mientras que en otros se han implementado más tarde, como en la Agrupación de Municipios de Agoncillo. Estas dos zonas son las únicas en las que se realizan los dos tipos de programas.</p> <p>Los programas de intervención comunitaria, procesos participativos, de voluntariado y de desarrollo del tejido asociativo se han implementado en 6 de las 16 zonas que han respondido al cuestionario. De esas 6, en 2 de ellas no se recibió financiación, en otras 2 fue mediante subvención y en las 2 restantes por convenio. En cuanto a los programas de sensibilización en la comunidad se implementaron en 4 de las 16 zonas. De estas 4 la Mancomunidad Virgen de Allende no recibió financiación, mientras que las 3 zonas restantes sí que la recibieron, 2 mediante subvención y 1 por convenio.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las encuestas.

A continuación (Tabla 7), se comentan cuáles son los hitos históricos, anteriormente señalados, que en la práctica más han influido en la implantación de los servicios sociales comunitarios, en lo que respecta a las variables de análisis de este estudio.

Tabla 7. Hitos históricos que más han influido en la implementación de los servicios sociales de primer nivel.

<b>HITOS</b>
Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Es a partir del año de publicación de esta ley cuando se comienzan a implantar servicios sociales comunitarios en la Comunidad Autónoma de La Rioja.
Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en las Corporaciones Locales, 1988. A partir de su aprobación aumentó la contratación de profesionales y se empezaron a prestar unos servicios mínimos y comunes en las zonas.
Ley 2/1990, de 10 de mayo, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de La Rioja. A partir de su aprobación se empezaron a consolidar las diferentes zonas de servicios sociales y las diferentes unidades de trabajo social.
A partir del año 2000 se producen mejoras en la contratación de personal y la financiación de personal y programas. Esto coincide con la segunda legislatura de Sagrario Loza como directora general de Bienestar Social.
Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Supuso un aumento en la contratación de personal y una mayor incorporación de programas de autonomía personal y dependencia.
Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja. A partir de la aprobación de esta ley se produce una consolidación de los servicios sociales de primer nivel, sin cambios significativos posteriores en aumento de personal y programas.

En la siguiente tabla (Tabla 8) se presenta la evolución de las personas atendidas en función de los profesionales del trabajo social contratados.

A pesar de que en 23 de las 24 zonas de estudio hay una mayor cantidad de hombres empadronados, paradójicamente son las mujeres las que son atendidas en mayor proporción, lo que coincide con el perfil de la profesión del trabajo social, abrumadoramente femenino.

Tabla 8. Personas atendidas.

<b>PERSONAS ATENDIDAS</b>
<p><sup>32</sup>Mientras que en el año 2000 la ratio de trabajo social era de 4.451 habitantes, en 2010 la cifra era de 3.847. En 2020 la cifra descendió a 3.327 habitantes por jornada de trabajo social. Si se observan los resultados de las diferentes zonas, en cuanto a la cifra de personas atendidas, se constata un incremento de la demanda de servicios sociales de primer nivel desde el año 2010.</p> <p>Respecto a la población empadronada, en 4 de las 24 zonas hay un número mayor de mujeres empadronadas, frente a las 20 en las que hay más hombres empadronados (el 83'33%).</p> <p>En cuanto a las personas atendidas, en 23 de las 24 zonas se atendió a un número mayor de mujeres que de hombres (95'83%), siendo la Mancomunidad del Alhama-Linares la única zona en la que se atiende a un número mayor de hombres que de mujeres.</p> <p>Por otro lado, en 3 de las 24 zonas (12'5%), coincide que tanto el porcentaje de mujeres empadronadas como el de atendidas es superior al número de hombres empadronados y atendidos. En el 4'16% de las zonas (1) tanto el número de hombres empadronados como el de atendidos es superior al número de mujeres empadronadas y atendidas. Por último, en el 83'33% de las zonas (20) existe un número mayor de hombres empadronados respecto a las mujeres, mientras que en lo relacionado a personas atendidas existe un mayor número de mujeres respecto a los hombres atendidos.</p> <p>Lo anterior dibuja un panorama en el que, aunque el ámbito rural se encuentra masculinizado en cuanto a población empadronada, existe una feminización en relación a la población atendida por los servicios sociales de primer nivel.</p>

#### IV. Discusión y conclusiones

A tenor de los datos y resultados expuestos anteriormente se observa que el desarrollo de los servicios sociales de primer nivel no se ha producido de igual manera en todas las zonas, ya que en algunas el territorio se ha mantenido estable a lo largo de los años mientras que en otras ha habido grandes cambios territoriales, como en el caso de la Mancomunidad del Tirón y la Mancomunidad del Najerilla. Además, no todas las zonas se han consolidado a la vez ni comenzaron a prestar servicios en el mismo momento.

En lo que respecta a los hitos históricos, se han seleccionado los que se han considerado que más han influido en relación con las variables de investigación, aunque es probable que existan otros hechos que hayan tenido una gran influencia en los servicios sociales comunitarios en otros aspectos a los que no se ha podido acceder, debido a las limitaciones de la investigación. El inicio de los servicios sociales comunitarios coincide con la aprobación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Con posterioridad, el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en las Corporaciones Locales (1988) y la Ley 2/1990, de 10 de mayo, de Servicios Sociales de la CAR establecieron las prestaciones básicas del primer nivel de servicios sociales, que se relacionan con los diferentes programas puestos en marcha. Estos hitos influyeron en que haya tres programas comunes en todas las zonas como son:

- Información, valoración, orientación y derivación (IVO).
- Servicio de Ayuda a domicilio (SAD).
- Ayudas de emergencia social (AES).<sup>33</sup>

<sup>32</sup> No es posible saber la ratio de TS por habitante en 1990 ya que en las memorias no se especificaba y no están claros los términos que se utilizan. Hasta el año 1994 no se empieza a hablar de Trabajadores/as sociales en las memorias y hasta el año 2000 no se ha podido acceder a la información de las ratios.

<sup>33</sup> Dentro de la categoría de Ayudas de emergencia social incluimos todas las prestaciones económicas dirigidas a situaciones de urgencia como son: Ayudas para vivienda y mantenimiento de la misma, carencia de ingresos, equipamiento, suministros energéticos, manutención, vestido, endeudamiento, pobreza infantil, desplazamiento, atenciones educativas, ocio y tiempo libre...

El IVO se puso en marcha en todas las zonas desde el año de constitución de cada una de ellas. El SAD se implementó en 12 de las 16 zonas que han respondido al cuestionario antes del año 2000. Y, en el caso de las AES, se trata de un programa que se ha ido implementando de una manera más progresiva que los anteriores, en 7 de estas se implementó antes del año 2000 y en las 9 restantes a partir de ese año. El resto de programas existen también en la mayoría de las zonas, pero no en todas se realiza de manera similar, ya que muchas veces la implantación de un programa u otro depende de la financiación recibida para la realización de los mismos o del impulso político que haya en la zona. Otro factor es la ratio personal- población atendida.

En lo que a financiación se refiere, a partir del año 2000 se produce una mejora en este aspecto, ya que se empiezan a financiar tanto los programas como el personal mediante convenios, que amplían el plazo de financiación lo cual coincide con la segunda legislatura de Sagrario Loza como directora general de Servicios Sociales.

En cuanto al personal se incrementó la contratación entre los años 2007 y 2009 (trabajadores/as sociales y auxiliares administrativos). Este hecho coincide con la aprobación tanto de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia como de la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja<sup>34</sup>.

Como se ha explicado anteriormente, la mayor parte de las personas que prestan servicios sociales de primer nivel son mujeres, así como las personas atendidas, a pesar de que en un porcentaje muy alto de las zonas hay un mayor número de hombres empadronados.

Esta feminización de los servicios sociales, en cuanto a profesionales y personas atendidas, se debe a que el rol tradicional de cuidados y ayuda se atribuye a las mujeres y a que, cuando las mujeres comenzaron a reclamar presencia en la vida pública y en el ámbito laboral, dicha presencia pública solo se permitió como una continuación de los roles domésticos tradicionales. En este sentido, las instituciones de ayuda social fueron un ámbito que permitía a las mujeres desempeñar un papel activo en la vida pública de sus comunidades, y todas estas experiencias que en un principio se relacionaban más con la filantropía se acabaron concretando en la profesión del Trabajo Social. (Morales y Vieitez, 2015; Luena, 2013; Raya y Montenegro, 2016)<sup>35</sup>. Por otro lado, y conforme a lo mencionado recientemente, el rol de cuidados y ayuda que las mujeres asumían en el ámbito

---

<sup>34</sup> BOR, de 22/12/2009, Ley 7/2009, de Servicios Sociales de La Rioja. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2010/01/16/pdfs/BOE-A-2010-658.pdf>; fecha de consulta: 27/09/2023.

<sup>35</sup> MORALES, A. VIEITEZ MS. “Traslaciones de una profesión feminizada. De la Asistencia Social al Trabajo Social”. En SALETTI, L. (Coord). Traslaciones en los estudios feministas. Málaga: Universidad de Málaga, 2015, pp. 280-302. (Recuperado de [http://www.aehm.uma.es/persefone/Traslaciones\\_ISBN.pdf](http://www.aehm.uma.es/persefone/Traslaciones_ISBN.pdf); fecha de consulta: 27/09/2023.

LUENA, M.T. “Conciliación entre trabajo y familia, la corresponsabilidad social en las tareas de cuidado. Análisis legislativo y comparado”, en *Revista Dos Puntas*, 7, 2013, pp. 167-186. Disponible en: [https://www.academia.edu/41534897/Acuerdos\\_tensiones\\_y\\_dilemas\\_en\\_la\\_conciliaci%C3%B3n\\_familiar\\_y\\_laboral\\_de\\_mujeres\\_y\\_hombres\\_acad%C3%A9micos](https://www.academia.edu/41534897/Acuerdos_tensiones_y_dilemas_en_la_conciliaci%C3%B3n_familiar_y_laboral_de_mujeres_y_hombres_acad%C3%A9micos); fecha de consulta: 27/09/2023.

RAYA Y MONTENEGRO. Del Principio de igualdad, perspectiva de género e intervención en Trabajo Social. En SERRANO. C., CARBONERO. D, RAYA. E., (Coord). *Investigación, práctica y trabajo social*. Logroño, Universidad de la Rioja, 2016, pp. 169-182. Disponible en: <https://investigacion.unirioja.es/documentos/623959fb966aba1ced8578ce>; fecha de consulta: 01/03/2022.

SÁNCHEZ, R. MOLTÓ, Y LÁZARO, N. “Desigualdades de género en el trabajo. La brecha de género en el empleo y la distribución de las tareas de cuidado”, en CIRIEC - España. *Revista de economía pública, social y cooperativa*, 50, 2005, pp. 55-76. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/174/17405004.pdf>; fecha de consulta: 27/09/2023.

doméstico continuó desempeñándose a pesar de la incorporación de estas en el ámbito laboral. La relación de estos hechos se constata con los datos actuales analizados.

## V. Fortalezas y limitaciones del trabajo

Esta investigación ha supuesto un avance ya que, aunque haya datos que por diferentes circunstancias no se han podido recoger, se ha podido crear una base de datos en la que introducir todos estos hechos, lo que facilita que quede constancia de ellos y que se puedan realizar posteriores investigaciones en el futuro. Además, los datos y los resultados quedan a disposición de otras personas distribuidos en dos entidades: la Universidad de La Rioja y el Gobierno de La Rioja.

Como fortaleza principal podemos destacar la innovación, ya que no se conoce que con anterioridad se haya utilizado un esquema gráfico de diferentes dimensiones para la representación de la historia de cada una de las zonas.

Como debilidades se pueden destacar las dificultades de acceso a cierta información, concretamente a las memorias anuales de las entidades locales. Además, las memorias de la Consejería no se estructuran todos los años de la misma manera, ni se incluye en todas ellas la misma información ni con la misma intensidad, habiendo menos contenido en los primeros años. Estos hechos dificultan la posibilidad de realizar una comparación lineal. Por otro lado, la limitación más importante de la investigación es que no se ha podido acceder a información que nos ayude a comprender la historia de los servicios sociales comunitarios en todas y cada una de las zonas. Esto es debido en algunos casos a la falta de registros, lo que provoca que, frecuentemente, la recogida de esta información se base en la memoria de las personas que estaban presentes en el momento de producirse los diferentes hechos. Esto genera que mucha de la información se pierda, ya que no queda almacenada de manera exacta. La metodología cuantitativa ha permitido recoger una gran cantidad de datos, pero, no obstante, no es la más apropiada para recoger la experiencia subjetiva de las personas que han sido protagonistas en la implantación y creación de los servicios sociales comunitarios de la CAR, por lo que se considera necesario que la información obtenida se complemente con otra investigación de carácter cualitativo. A pesar de las limitaciones mencionadas, y a la falta de respuesta de algunas de las zonas básicas, se pueden dar por conseguidos los objetivos de la investigación.

## VI. Agradecimientos

A Sonia Martínez Frejo por haber aportado la idea clave de la que surgió este estudio.

## VII. Referencias bibliográficas

- ANAUT. S. Y LOPES C., La atención primaria del sistema de servicios sociales. En ANAUT. S (Coord.). *El sistema de Servicios Sociales en España*, 1ª ed., Cizur el Menor, Aranzadi, Universidad Pública de Navarra, pp. 237-299.
- ANAUT S., Y CARBONERO, D. El Sistema de Servicios Sociales. Marco Normativo. En ANAUT. S (Coord.). *El sistema de Servicios Sociales en España*, 1ª ed., Cizur el Menor, Aranzadi, Universidad Pública de Navarra, pp. 147-236.

- ARARTEKO. *La situación de los servicios sociales municipales en la Comunidad Autónoma de Euskadi. Situación actual y propuestas de mejora*, 2016. Disponible en: [https://www.ararteko.eus/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0\\_4074\\_3.pdf](https://www.ararteko.eus/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_4074_3.pdf); fecha de consulta: 01/03/2021.
- BOE, 29/12/1978, *Constitución Española*. Disponible en: [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con); fecha de consulta: 27/09/2023
- BOE, 09/06/1982, *Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja*. Disponible en: <https://boe.es/buscar/pdf/1982/BOE-A-1982-15030-consolidado.pdf>; fecha de consulta 27/09/2023.
- BOE, 07/04/1982, *Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos*. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/1/1982/04/07/13>; fecha de consulta: 27/09/2023.
- BOE, de 2/04/1985, *Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local*. Boletín Oficial del Estado. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392>; fecha de consulta: 27/09/2023.
- BOE, de 25/05/1988, *Resolución de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad al Convenio Programa entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja, para el desarrollo de prestaciones Básicas de servicios sociales de Corporaciones Locales*. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1988/07/08/pdfs/A21198-21203.pdf>; fecha de consulta: 27/09/2023.
- BOE, de 10/05/1990, *Ley 2/1990 de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de La Rioja*. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es-ri/1/1990/05/10/2>
- BOE, de 05/02/1998, *Real Decreto 75/1998, sobre traspaso de las funciones y servicios de la Seguridad Social a la Comunidad Autónoma de La Rioja en las materias encomendadas al Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO)*. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rd/1998/01/23/75>; fecha de consulta: 27/09/2023.
- BOE, de 01/03/2002, *Ley 1/2002 de Servicios Sociales*. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es-ri/1/2002/03/01/1>; fecha de consulta: 27/09/2023.
- BOE, de 14/12/2006, *Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia*. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-21990>; fecha de consulta: 27/09/2023.
- BOE, de 14/12/2007, *Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural*. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2007/BOE-A-2007-21493-consolidado.pdf>; fecha de consulta: 27/09/2023.
- BOR, de 28/12/2009, *Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja*. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2010/01/16/pdfs/BOE-A-2010-658.pdf>; fecha de consulta: 27/09/2023.
- BOE, de 3/09/2020, *Decreto 44/2020 por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública, y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo*. Disponible en: <https://web.larioja.org/bor-portada/boranuncio?n=anu-533192>; fecha de consulta: 27/09/2023.
- CARRASCO, M.J. *Análisis del impacto de la crisis en los servicios sociales comunitarios en Andalucía (2008-2014)*, Huelva, Universidad de Huelva, 2020. Disponible en: <http://rabida.uhu.es/dspace/handle/10272/19319>; fecha de consulta: 01/03/2021.

GOBIERNO DE LA RIOJA. DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD. CONSEJERÍA DE SALUD Y POLÍTICAS SOCIALES. VICECONSEJERÍA DE SALUD Y POLÍTICAS SOCIOSANITARIAS. SERVICIO DE PLANIFICACIÓN Y ACCIÓN SOCIAL. Disponible en: [https://www.larioja.org/direcciones-utiles/es?id\\_str=1&id\\_ele=1251&id\\_opt=0](https://www.larioja.org/direcciones-utiles/es?id_str=1&id_ele=1251&id_opt=0); fecha de consulta: 27/09/2023.

INE.; *Encuesta de Distribución Salarial*, Madrid, INE, 2018a. Disponible en: <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=28191&L=0>; Fecha de consulta: 27/09/2023.

INE, *Encuesta de población Activa, Ocupados por sexo y rama de actividad. Valores absolutos y porcentajes respecto del total de cada sexo*, Madrid, INE, 2018b. Disponible en: <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=4128&L=0>; <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=28191&L=0>; fecha de consulta: 27/09/2023.

INE, Relación de municipios y códigos por provincias a 1 de enero de 2020, Madrid, INE, 2021. Disponible en: <https://www.ine.es/daco/daco42/codmun/codmunmapa.htm>; fecha de consulta: 27/09/2023.

INE. Tasas de paro por distintos grupos de edad, sexo y Comunidad Autónoma, Madrid, INE, 202. Disponible en: <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=4247>; fecha de consulta: 27/09/2023.

LAS HERAS PINILLA, M. P. De la beneficencia pública a la universalidad de los derechos sociales básicos de la ciudadanía: contribución del trabajo social. En RAYA DÍEZ E. (Coord.). *Ciencia y esencia en la práctica del trabajo social*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018, pp. 233-256.

LUENA, M.T. “Conciliación entre trabajo y familia, la corresponsabilidad social en las tareas de cuidado. Análisis legislativo y comparado”, *Revista Dos Puntas*, 7, 2013, pp. 167-186. Disponible en: [https://www.academia.edu/41534897/Acuerdos\\_tensiones\\_y\\_dilemas\\_en\\_la\\_conciliaci%C3%B3n\\_familiar\\_y\\_laboral\\_de\\_mujeres\\_y\\_hombres\\_acad%C3%A9micos](https://www.academia.edu/41534897/Acuerdos_tensiones_y_dilemas_en_la_conciliaci%C3%B3n_familiar_y_laboral_de_mujeres_y_hombres_acad%C3%A9micos); fecha de consulta: 27/09/2023.

MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030. SECRETARÍA DE ESTADO DE DERECHOS SOCIALES DIRECCIÓN GENERAL DE DIVERSIDAD FAMILIAR Y SERVICIOS SOCIALES. *Plan concertado para el desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales*. Madrid, Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. Secretaría de Estado de Derechos Sociales Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales, p. 8.

MORALES, A. VIEITEZ M.S. “Traslaciones de una profesión feminizada. De la Asistencia Social al Trabajo Social”. En SALETTI, L. (Coord.). *Traslaciones en los estudios feministas*. Málaga: Universidad de Málaga, 2015, pp. 280-302. Disponible en: [http://www.aehm.uma.es/persefone/Traslaciones\\_ISBN.pdf](http://www.aehm.uma.es/persefone/Traslaciones_ISBN.pdf); fecha de consulta: 27/09/2023.

RAYA, E. Y MONTENEGRO. S. Del Principio de igualdad, perspectiva de género e intervención en Trabajo Social. En SERRANO. C., CARBONERO. D, RAYA. E, (Coord). *Investigación, práctica y trabajo social*. Logroño, Universidad de la Rioja, 2016, pp. 169-182. Disponible en: <https://investigacion.unirioja.es/documentos/623959fb966aba1ced8578ce>; fecha de consulta: 01/03/2022.

SÁNCHEZ, R. MOLTÓ, Y LÁZARO, N. “Desigualdades de género en el trabajo. La brecha de género en el empleo y la distribución de las tareas de cuidado”, *CIRIEC - España. Revista de*

*economía pública, social y cooperativa*, 50, 2005, pp. 55-76. Disponible en:  
<https://www.redalyc.org/pdf/174/17405004.pdf>; fecha de consulta: 27/09/2023.

SANTAMARÍA, M. (2020). Desarrollo de sistema de Servicios Sociales: el caso del Ayuntamiento de Logroño, en SERRANO MARTÍNEZ, C. CARBONERO MUÑOZ, D. Y RAYA DÍEZ, E. (Coord). *Investigación, práctica y Trabajo Social*, Logroño, Universidad de La Rioja, pp.28-50. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7517563>; fecha de consulta: 01/03/2021.