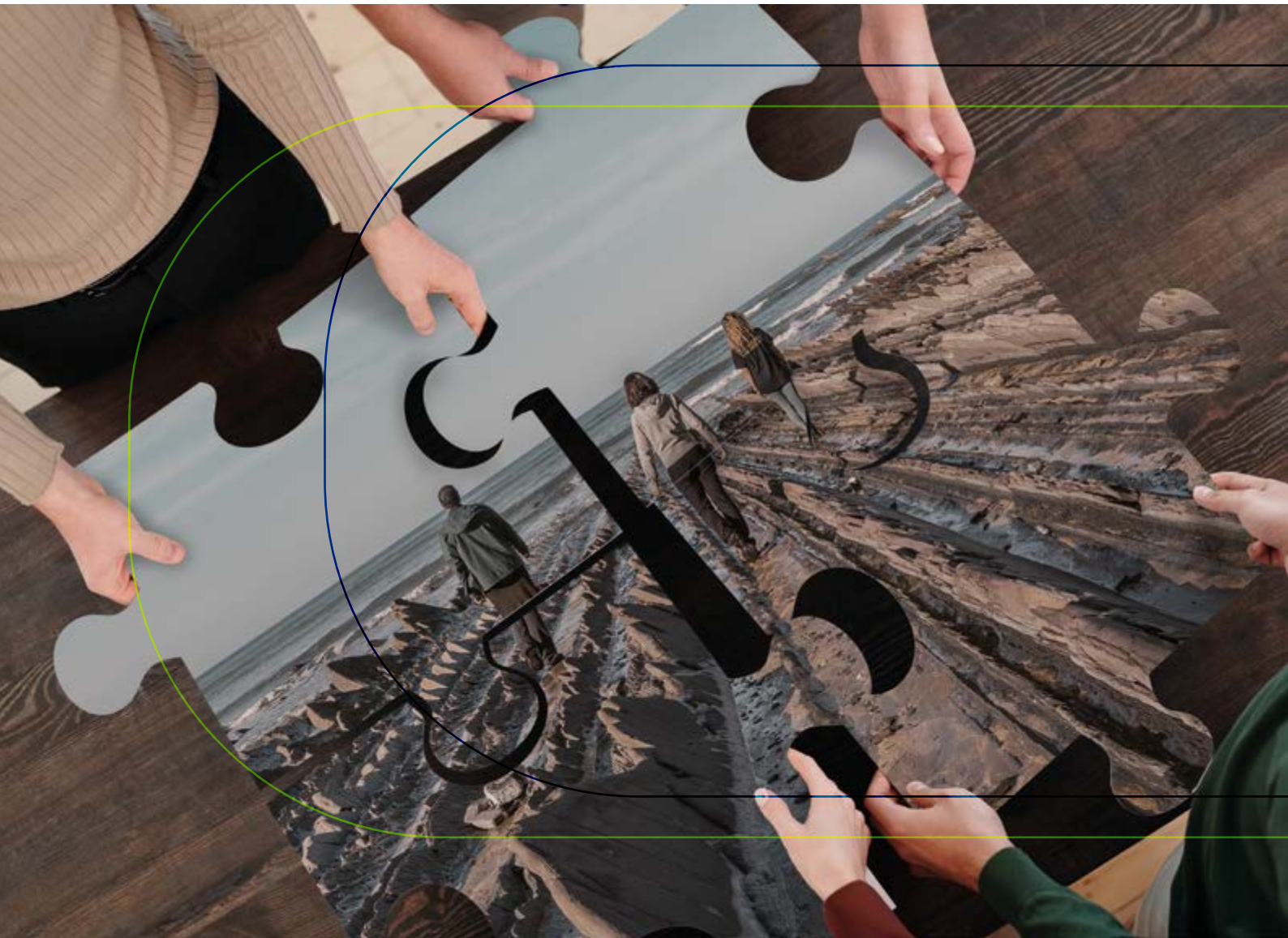


II PLAN DE INCLUSIÓN SOCIAL DE GIPUZKOA ELKAR-EKIN 2022-2026

MARCO ESTRATÉGICO

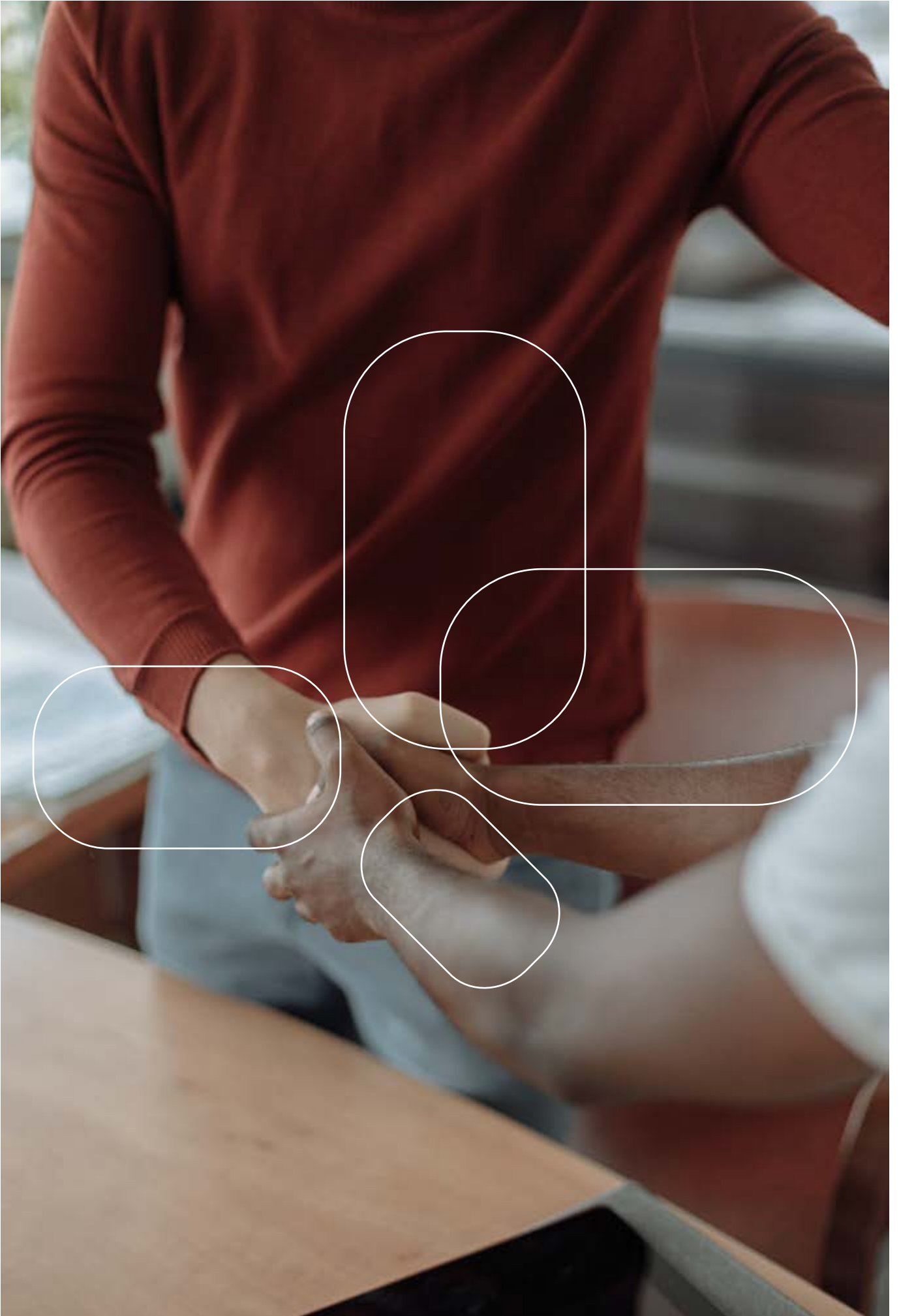


II Plan de Inclusión
Social Elkár-EKIN

Gipuzkoako
Foru Aldundia
Diputación Foral
de Gipuzkoa



ETORKIZUNA ORAIN
Es futuro



[00.]

ÍNDICE

Capítulo 1. Introducción y metodología.....	4
1.1 Antecedentes	4
1.2 Metodología: proceso participativo para la elaboración del Plan.....	6
1.3 Estructura del Plan.....	7
1.4 Entidades públicas y privadas vinculadas al II Plan de Inclusión Social Elkar EKIN	8
Capítulo 2. Diagnóstico básico: necesidades sociales relacionadas con la exclusión, alcance de la red de Servicios Sociales para la inclusión y evaluación del Plan	9
2.1 Evolución de las situaciones socioeconómicas relacionadas con la exclusión.....	9
2.2 Situación y evolución de la red de servicios sociales para la inclusión en Gipuzkoa.....	25
2.2.1 La evolución de los Servicios Sociales de atención primaria y secundaria entre 2012 y 2019	26
2.2.2 Evolución de las plazas de atención y del gasto público en el ámbito de la exclusión social.....	29
2.3 Valoración del I Plan de Inclusión Social Elkar EKIN y orientaciones propuestas para el II Plan de Inclusión Social	30
2.3.1 Valoración general del Plan.....	30
2.3.2 Retos y orientaciones principales de cara a un II Plan	35
2.3.3 Principales elementos del diagnóstico	38
Capítulo 3. Características básicas del II Plan de Inclusión Social: marco normativo, criterios generales y modelo de atención.....	41
3.1 Marco normativo y estratégico	41
3.2 Criterios generales y principios rectores del Plan.....	50
3.3 Modelo de atención: personalización, estratificación y perspectiva territorial.....	53
3.3.1 Personalización de los servicios y atención centra en la persona	53
3.3.2 Estratificación de perfiles y necesidades en atención a la complejidad	57
3.3.3 Perspectiva territorial e impulso de las redes locales y comarcales de atención: hacia la integración de los servicios.....	61
Capítulo 4. Prioridades, ejes, objetivos y orientaciones.....	63
4.1 Retos prioritarios.....	63
4.2 Necesidades y situaciones de atención preferente.....	64
4.3 Ejes de acción y objetivos estratégicos.....	65
4.4 Orientaciones, recomendaciones y directrices.....	67
Capítulo 5. Seguimiento y gobernanza.....	71
5.1 Introducción.....	71
5.2 Herramientas para la gobernanza del Plan	72
5.3 Herramientas para el seguimiento y la evaluación del Plan	72

[01.]

Introducción y metodología.

[01.1]

Antecedentes.

En 2016, el Departamento de Políticas Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa aprueba el Plan de Inclusión Social 2016-2020 Elkar-EKIN. Se pretende así dar respuesta al reto de liderar, en colaboración con las entidades sociales, los ayuntamientos y otras instituciones públicas, un Plan de Inclusión Social que nace con vocación de organizar las diferentes políticas sectoriales en torno a la exclusión social y de impulsar nuevas estrategias que aborden de manera eficaz y eficiente el objetivo de la inclusión social.

A lo largo de esos cuatro años, la Diputación Foral y el resto de los agentes institucionales desplegaron ese Plan, en un contexto marcado, a partir de marzo de 2020, por la irrupción de la pandemia y la consiguiente crisis sociosanitaria y socioeconómica. El Plan de Inclusión Social de Gipuzkoa Elkar-EKIN dio pie, además, a la Estrategia Elkar-EKIN Lanean como desarrollo específico de una de sus principales líneas de acción en lo que se refiere a la generación de oportunidades de empleo para los colectivos con mayores dificultades de empleabilidad. Se trata de una estrategia para la empleabilidad y la activación inclusiva promovida inicialmente, de forma conjunta, por el Departamento de Políticas Sociales y el de Promoción Económica de la Diputación Foral y que ha sido asumido como un proyecto estratégico para el conjunto de la administración foral, en colaboración con los agentes que participan en todas las comarcas de Gipuzkoa en el desarrollo de las políticas de empleo.

El Plan da continuidad, por otra parte, al proceso de evaluación, reflexión y rearticulación que se viene realizando en los últimos años con relación a las políticas para la inclusión social en el Territorio Histórico de Gipuzkoa. Los principales hitos de ese proceso son los siguientes:

- Elaboración del Modelo de Intervención en Inclusión Social, Atención a Mujeres Víctimas y Urgencias Sociales, en 2014;
- Diagnóstico de la red de Servicios Sociales para la inclusión, en 2015;
- Elaboración de los sucesivos mapas de Servicios Sociales del Territorio, una vez se aprobaron a nivel autonómico el Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV, el Mapa de Servicios Sociales y el Decreto de Cartera,
- Elaboración del Plan de Inclusión Social de Gipuzkoa Elkar-EKIN en 2016 y despliegue del mismo entre 2016 y 2020;
- Evaluación del Plan de Inclusión Social de Gipuzkoa Elkar-EKIN en 2021.
- Proceso de elaboración del II Plan de Inclusión Social de Gipuzkoa Elkar-EKIN en 2022.

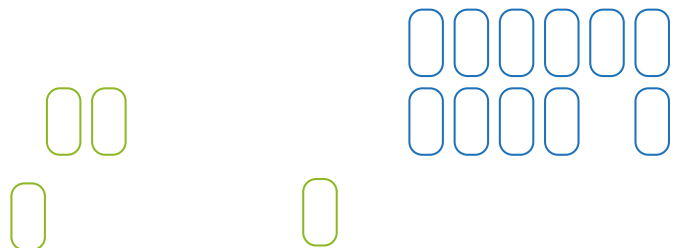
Forman parte también de ese proceso, como se ha dicho, la elaboración de la estrategia Elkar- EKIN Lanean y el conjunto de los trabajos de reflexión realizados en el marco de Etorikizuna Eraikiz y, específicamente, de su Think Tank sobre los futuros del Estado de Bienestar.

Una vez terminada la vigencia del I Plan, y realizada su evaluación, este documento recoge los elementos básicos del II Plan de Inclusión Social de Gipuzkoa Elkar-EKIN, con el que se pretende dar continuidad a los objetivos y actuaciones realizados a lo largo de estos años. Como se señala en las páginas siguientes, se ha optado por la elaboración de un plan focalizado en las situaciones de exclusión social pero que, al mismo tiempo, tiene un carácter interinstitucional y multidimensional, y vincula al conjunto de las entidades públicas que trabajan en Gipuzkoa en el ámbito de la exclusión social. Se trata de un plan basado en cuatro principios fundamentales -focalización de las actuaciones; personalización de los servicios; estratificación de los perfiles atendidos y de las necesidades cubiertas; y coordinación de todos los agentes- y mantiene el énfasis del I Plan Elkar-EKIN en el trabajo conjunto y coordinado de todos los agentes implicados.

Este II Plan busca la alianza y adhesión de instituciones públicas y entidades que operan a favor de la inclusión y aporta, respecto al primero, algunas novedades en cuanto a su estructuración y alcance:

- La alianza y adhesión de un amplio número de instituciones públicas y entidades sociales y privadas del Territorio articuladas en torno al liderazgo de la Diputación Foral de Gipuzkoa.
- La consideración en el plan de determinadas dimensiones de la vida cotidiana -la vivienda, la salud, la formación, la garantía de ingresos...- que son esenciales en los procesos de integración y exclusión social, y que solo se abordaban tangencialmente en el Plan anterior. La inclusión de estos elementos en el Plan responde también a la constatación, puesta de manifiesto en el proceso de evaluación, de que los principales problemas que aquejan al sector tienen carácter estructural y se refieren a la coordinación entre los Servicios Sociales y los demás servicios de bienestar, responsables de las políticas de empleo, vivienda, educación, salud o garantía de ingresos.
- La estructuración del Plan en dos niveles:
 - por una parte, un **Marco estratégico** en el que se recogen las características básicas del Plan, el modelo de atención en el que se basa, los criterios adoptados para su elaboración, los objetivos básicos y las recomendaciones u orientaciones que asumen las entidades que se han adherido al Plan. Como se explica a continuación, este Marco estratégico tiene una vigencia de cinco años y pretende orientar en el medio y largo plazo la actuación de las entidades públicas que participan en su implementación.
 - por otra parte, **Planes de actuación específicos** -que, en principio, tendrán carácter bienal- y que recogerán los compromisos y proyectos tractores concretos que las entidades vinculantes al Plan se comprometan a asumir en cada periodo.

En cualquier caso, este II Plan mantiene respecto al anterior, en lo esencial, un esquema similar de ejes y ámbitos de actuación, así como el énfasis -redoblado- en el trabajo conjunto y compartido entre el conjunto de las administraciones públicas y las entidades de acción social del Territorio.



[01.2]

Metodología: proceso participativo para la elaboración del Plan.

La elaboración de este II Plan da continuidad a un proceso de trabajo iniciado con la evaluación del plan anterior y se deriva de un proceso participativo y de consulta a los diversos agentes implicados en la red de servicios sociales de inclusión social de Gipuzkoa. Este proceso de trabajo participativo se inició en diciembre de 2020, con la puesta en marcha de la evaluación del plan, y se ha extendido a lo largo de todo el año 2021.

El proceso de trabajo llevado a cabo tanto para la evaluación del I Plan como para la elaboración de este II Plan de Inclusión Social se resume en la siguiente ilustración.

Ilustración 1.

Proceso metodológico para la construcción del II Plan de Inclusión Social.



Las fases reflejadas en la anterior ilustración se pueden resumir de la siguiente forma:

- Evaluación del Plan de Inclusión Social Elkar-EKIN 2016-2020, realizada entre diciembre de 2020 y julio de 2021, con un doble objetivo: de un lado, evaluar el desarrollo y el impacto del Plan en el funcionamiento de la red de servicios sociales para la inclusión; y, de otro, describir las características básicas del escenario socioeconómico e identificar los retos y las orientaciones principales que el II Plan de Inclusión Social debiera contemplar.
- Evento de presentación, participación y consulta el 1 de diciembre de 2021, *Jornadas de presentación y contraste de la evaluación del Plan de Inclusión Social y de las orientaciones básicas del II Plan de Inclusión Social de Gipuzkoa*. En este evento, se presentaron los principales resultados de la evaluación del Plan de Inclusión Social de Gipuzkoa Elkar-EKIN, las orientaciones básicas del futuro Plan y se celebraron una serie de mesas de trabajo para la recogida de aportaciones para su elaboración.
- Consulta virtual, llevada a cabo entre el 17 de diciembre y el 31 de enero, con el objetivo de dar continuidad al proceso de recogida de aportaciones. Para esta consulta, se ha utilizado la misma herramienta de recogida de información que en las mesas de trabajo celebradas en el evento.
- A partir de estas fases, se ha elaborado este documento de Marco Estratégico, que recoge las bases teóricas y operativas del Plan, y se ha recabado la adhesión de las entidades públicas y privadas que se han comprometido a su desarrollo.

Como se ha indicado previamente, este Marco Estratégico se complementará en los próximos meses con la elaboración de un primer Plan de Actuación para el periodo 2022/2023 en el que se recogerán los compromisos y los proyectos tractoros mediante los que se materializarán las orientaciones generales que se plantean en este documento.

[01.3]

Estructura del Plan.

La evaluación del I Plan de Inclusión Social de Gipuzkoa Elkar-EKIN, y del resto de los planes para la inclusión social desarrollados en nuestro entorno, ponen de manifiesto la dificultad de elaborar y cumplir planes de acción de carácter interinstitucional y multidimensional en este ámbito. Los problemas para la gobernanza de un sector en el que intervienen muy diversos agentes, con visiones, necesidades e intereses diferentes, junto a las dificultades para definir de forma operativa los objetivos y las acciones previstas, restan a menudo efectividad a los esfuerzos que se realizan en el ámbito de la planificación.

Como ya se ha señalado, para solventar en la medida de lo posible estas dificultades, y teniendo en cuenta la complejidad que implica la planificación de las políticas para la inclusión social, se ha optado por estructurar el II Plan en dos niveles diferentes. Esta estructuración reproduce la estructura de otros planes y estrategias de acción social que se vienen desarrollando en nuestro Territorio y persigue dar respuesta a las tres funciones que asume el Plan: orientar las acciones del conjunto de los agentes, establecer compromisos concretos y definir actuaciones singulares, con capacidad tractora y transformadora.

En esa línea, el plan se articula en torno a tres elementos:

- un marco estratégico, que pretende orientar la acción de los agentes adheridos a la Estrategia, mediante directrices y recomendaciones.
- un marco operativo, que pretende establecer compromisos concretos y específicos, para cada una de las administraciones implicadas en el desarrollo del Plan
- un marco ejecutivo, con proyectos concretos, de carácter tractor, que permiten llevar a la práctica algunas de las recomendaciones y los compromisos.

Este documento inicial recoge el **Marco Estratégico**, que se complementará con el **Plan de Actuación correspondiente al periodo 2022-2024**, que recogerá el marco operativo (compromisos) y ejecutivo (proyectos tractoros) previstos para ese periodo.

A partir de ese planteamiento inicial, la estructura del documento es la siguiente:

- Este primer Capítulo recoge los antecedentes, la metodología y la estructura del Plan, así como el listado de entidades vinculadas al mismo.
- El segundo Capítulo recoge un resumen del análisis de necesidades realizado en el momento de la evaluación del I Plan y que sirve como diagnóstico básico para la definición de los objetivos y prioridades de este II Plan.
- El tercer capítulo recoge las características básicas del Plan en lo que se refiere al marco normativo y político estratégico en el que se inserta, los criterios generales o principios básicos de los que parte y el modelo de atención en el que se basa.
- El cuarto capítulo recoge el Marco Estratégico propiamente dicho: retos prioritarios, necesidades y situaciones de atención preferente, ejes de acción y objetivos estratégicos, y orientaciones para la acción pública en los diversos ámbitos abordados.
- El quinto capítulo recoge el modelo de gobernanza y evaluación del Plan.

[01.4]

Entidades públicas y privadas vinculadas al II Plan de Inclusión Social Elkar-EKIN.

El II Plan de Inclusión Social de Gipuzkoa Elkar-EKIN busca en las entidades públicas y privadas alianzas voluntarias, en la medida en que no existe una normativa que obligue a las entidades públicas o privadas a cumplir las recomendaciones o los objetivos establecidos en este documento. La vinculación al II Plan de Inclusión Social de Gipuzkoa Elkar-EKIN implica, fundamentalmente:

- Asumir los elementos básicos del Marco Estratégico contenido en este documento.
- Desarrollar durante la vigencia del Plan actuaciones concretas para la materialización de las orientaciones y recomendaciones que se recogen en este Marco Estratégico, en el ámbito territorial y/o competencial correspondiente a cada entidad.
- Asumir compromisos concretos y específicos, que se incluirán en los planes de actuación que se desarrollen durante la vigencia del Plan, para la materialización de esas orientaciones.
- Desarrollar, en su caso, proyectos tractores en el ámbito de los Servicios Sociales, la garantía de ingresos, el empleo, la promoción económica, la vivienda, la salud, la educación, la cultura, el deporte o la participación comunitaria.
- Participar en las actividades de seguimiento y evaluación que se realicen, así como en las estructuras de gobernanza que se recogen en el capítulo quinto.

De esta forma, como se señala posteriormente, las entidades que se vinculan al Plan manifiestan su voluntad de desarrollar el marco estratégico acordado, mediante compromisos y proyectos tractores concretos, de acuerdo con sus competencias, prioridades y necesidades. El hecho de que las entidades que vinculadas al Plan desarrollen medidas concretas y evaluables implica que estas entidades también se comprometen a recoger los indicadores correspondientes a las actuaciones que pongan en marcha y a participar en la evaluación del Plan.

[02.]

Diagnóstico básico: necesidades sociales relacionadas con la exclusión, alcance de la red de Servicios Sociales para la inclusión y evaluación del Plan.

Como se ha señalado el capítulo introductorio, este segundo capítulo recoge los elementos básicos del diagnóstico que se ha tenido en cuenta para la elaboración del II Plan de Inclusión de Gipuzkoa, y que se deriva fundamentalmente del proceso de evaluación del I Plan realizado a lo largo de 2021.

A partir de los contenidos de aquella evaluación, este diagnóstico se articula en cuatro grandes apartados:

- El primero recoge algunos datos sobre la evolución de las situaciones socioeconómicas relacionadas con la exclusión social, especialmente en lo que se refiere a la evolución del mercado de trabajo, las situaciones de pobreza y las dificultades de acceso a la vivienda. También se recogen los últimos datos disponibles con relación al perfil de las personas que han solicitado una valoración de exclusión social y con relación a la evolución de las situaciones de exclusión social en el conjunto de la CAPV.
- El segundo apartado recoge algunos datos básicos sobre el alcance de las políticas orientadas a la prevención y el abordaje de las situaciones de exclusión, con particular atención a la evolución del sistema de Servicios Sociales.
- El tercer apartado recoge algunas consideraciones relacionadas con la valoración que los agentes que participaron en la evaluación del I Plan de Inclusión Social realizaron sobre sus resultados.
- El cuarto apartado recoge las principales conclusiones del diagnóstico.

[02.1]

Evolución de las situaciones socioeconómicas relacionadas con la exclusión.

a] *Reducción del desempleo y de la desigualdad salarial en Gipuzkoa, en un contexto caracterizado sin embargo por el menor crecimiento de los salarios más bajos*

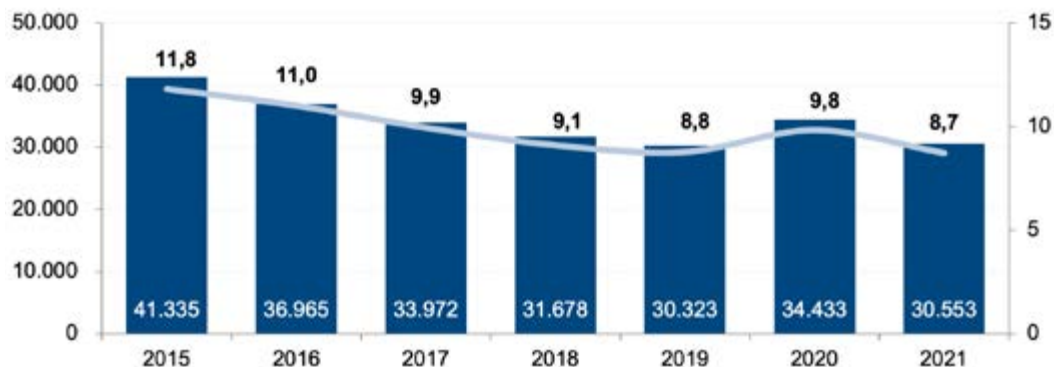
Entre 2015 y 2021 se ha producido una clara tendencia a la reducción de las tasas generales de desempleo, teniendo incluso en cuenta el impacto de la pandemia del COVID19 sobre el mercado de trabajo. En todo caso, se observa con claridad en el siguiente gráfico que, si se tienen en cuenta las tasas globales de desempleo al final de cada año, ha pasado del 11,7% de la población activa en 2015 al 8,7% en 2021. Parece claro también, en cualquier caso, que la mejora se centró en los años de salida de la crisis iniciada en 2008 y que, desde 2018, las tasas de desempleo se han estancado en torno al 9%.

Si se centra la atención en la situación de las diversas comarcas en 2021, se observan diferencias relativamente importantes, con tasas que oscilan entre el 7,6% en Urola Kosta y el 10,9% en Bidasoa y 10,3% Debabarrena. Entre los municipios de mayor tamaño, las tasas de paro más elevadas se registran, fundamentalmente, en Eibar (11,9%), Irun (11,8%), Arrasate-Mondragón y Zumarraga (10,8%).

En cuanto a los perfiles más afectados por el desempleo, en 2021, afecta particularmente a las personas jóvenes (con una tasa de desempleo del 23,5% entre la población joven de 16 a 24 años) y a las personas de nacionalidad extranjera (21,4%), con tasas de paro registradas ligeramente más elevadas entre las mujeres que entre los hombres.

Gráfico 1.

Evolución de la población parada y de la tasa de paro registrado a finales de año. Gipuzkoa, 2015-2021.

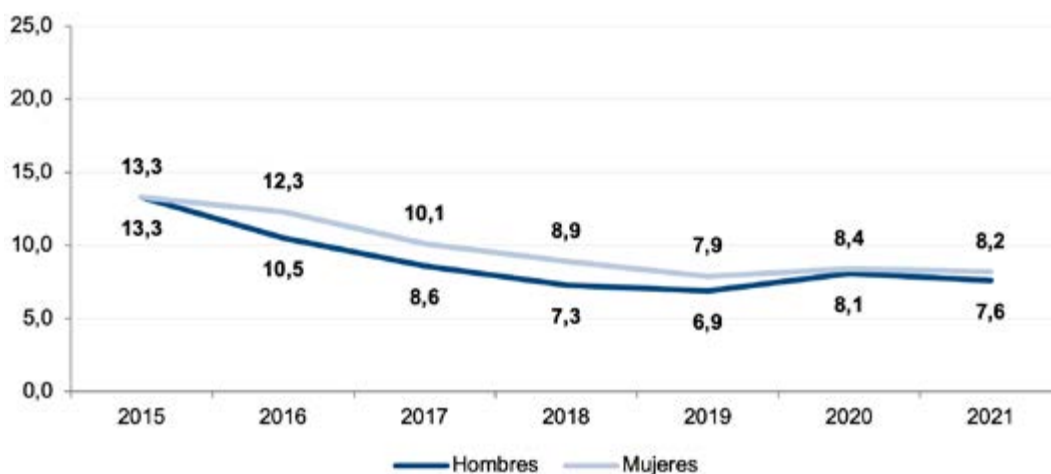


Fuente: elaboración propia a partir de datos de Lanbide.

Si el análisis se centra en la evolución de la tasa de paro por sexo, y esta vez en base a la Encuesta de Población en Relación a la Actividad que ofrece Eustat, se observa que la tendencia en la tasa de paro de ambos sexos es muy similar. Aunque en 2015 la tasa general de desempleo es de un 13,3% tanto en hombres como en mujeres, esta es más elevada entre las mujeres en el resto del periodo analizado. Las diferencias entre las tasas de paro de hombres y mujeres son más notorias hasta 2018. A partir de ese año, estas diferencias se reducen considerablemente.

Gráfico 2.

Evolución de la tasa de paro (%) por sexo. Promedio anual. Gipuzkoa, 2015-2021.

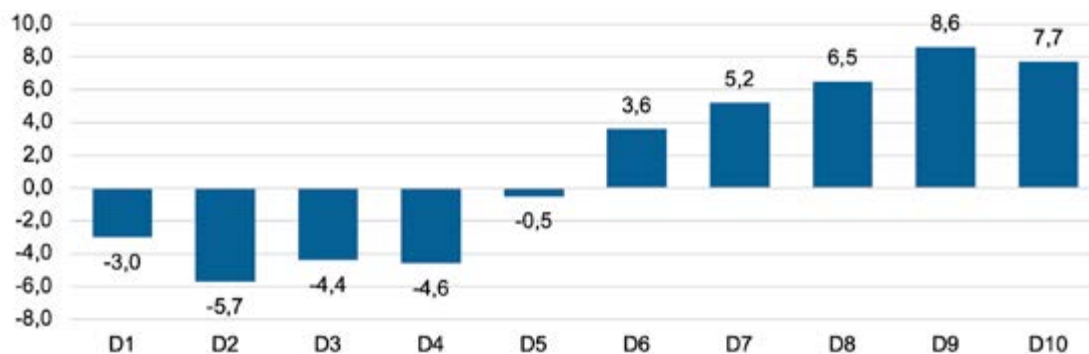


Fuente: Eustat. Encuesta de Población con Relación a la Actividad.

Más allá del número de personas desempleadas, sin embargo, cabe resaltar la importancia de los factores asociados a la calidad del empleo en las situaciones de exclusión, pobreza y desigualdad, que se vinculan cada vez en mayor medida a cuestiones relativas a la temporalidad, la parcialidad o los bajos salarios. En este sentido, según datos de EUSTAT, la tasa de temporalidad creció tanto para los hombres como para las mujeres entre 2015 y 2019; se redujo en 2020, probablemente como consecuencia de la destrucción de empleo provocada por la pandemia; y aumenta en 2021, debido fundamentalmente al incremento de la tasa de temporalidad en las mujeres. Como consecuencia, la brecha entre mujeres y hombres en lo que se refiere a la temporalidad también se amplía a lo largo del periodo analizado (2015-2021).

La evolución de los salarios y, particularmente, la desigualdad salarial, se relaciona de forma directa con las situaciones de pobreza y de exclusión. A ese respecto, la evolución en Gipuzkoa es ambivalente. Por una parte, de acuerdo al *Informe sobre salarios, pensiones, prestaciones de desempleo y rescates de previsión social en Gipuzkoa* que elabora el Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa, si se analiza la evolución en los ingresos salariales producida en el largo plazo, entre 2011 y 2020, desagregando los ingresos salariales por decilas de ingresos, se observa con claridad que los ingresos salariales se han reducido para el 50% de los trabajadores/as con menores ingresos, mientras que se han incrementado para el 50% de los trabajadores con mayores ingresos. Más concretamente, la reducción de los ingresos salariales es, por término medio, del 3,6% para las cinco primeras decilas, frente a un incremento medio del 6,5% para las cinco últimas decilas (es decir, el 50% de la población trabajadora con ingresos salariales más elevados). Es importante señalar que los datos se recogen en euros corrientes -es decir, la evolución de los precios hace que la reducción del poder adquisitivo de los salarios más bajos sea mayor, y que el incremento en los salarios más elevados sea realmente menor- y que los cambios pueden deberse tanto a la evolución de los salarios que ofrece el mercado de trabajo como a la reducción de las horas efectivamente trabajadas, debido al crecimiento de la parcialidad y/o la temporalidad en algunos grupos.

Gráfico 3.
Evolución de los ingresos salariales medianos por decilas.
Gipuzkoa, 2011-2021.



Fuente: elaboración propia a partir del *Informe sobre salarios, pensiones, prestaciones de desempleo y rescates de previsión social en Gipuzkoa*

Sin embargo, si se analiza la evolución de los indicadores que miden la desigualdad salarial en un plazo más corto, se observa una reducción clara de los indicadores que miden la desigualdad salarial: en 2015 el ingreso salarial mediano del 10% de la población con mayor renta multiplicaba por 68,4 el ingreso salarial mediano del 10% con menor renta. En 2020, sin embargo, esta ratio era de 46. También se ha reducido la distancia entre el salario que perciben las personas en la quinta decila y el que reciben las personas en la primera decila, mientras que se ha mantenido estable la diferencia entre las personas en la quinta y en la última decila. Todo ello apunta, fundamentalmente, a una recuperación de la posición relativa de las personas con ingresos salariales más bajos entre 2015 y 2020.

Tabla 1.
Evolución de la ratio entre diversos deciles de renta del salario mediano.
Gipuzkoa, 2015-2020.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
D10/D1	68,4	65,1	56,0	52,3	52,6	46,2
D5/D1	24,5	23,1	19,7	18,7	18,9	16,2
D10/D5	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,9

Fuente: elaboración propia a partir del Informe sobre salarios, pensiones, prestaciones de desempleo y rescates de previsión social en Gipuzkoa.

Además de la evolución de los salarios por estratos de renta, el *Informe sobre salarios, pensiones, prestaciones de desempleo y rescates de previsión social en Gipuzkoa* permite también analizar la evolución de los salarios medios en función de otras características de las personas perceptoras. Partiendo de una perspectiva de género, la tabla siguiente recoge, para hombres y mujeres, el salario medio en 2011 y 2020 y la ratio entre ambos. Como se observa en la tabla, entre 2011 y 2020 el salario medio de las mujeres ha crecido más (en un 7,6%) que el de los hombres (en un 4,8%), con lo que la ratio entre hombres y mujeres se ha reducido.

Aun así, el salario medio de los hombres es significativamente mayor que el de las mujeres en todo el periodo analizado. De esta forma, en 2020, el salario medio de los hombres multiplica por 1,30 el de las mujeres.

Tabla 2.
Evolución del salario medio por sexo en Gipuzkoa 2011-2020.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
MUJERES	21.014	20.713	20.990	20.846	21.018	21.019	21.007	21.798	22.611	22.601
HOMBRES	28.138	27.627	27.840	27.894	28.076	28.194	28.052	29.247	29.815	29.476
RATIO H/M	1,34	1,33	1,33	1,34	1,34	1,34	1,34	1,34	1,32	1,30

Fuente: elaboración propia a partir del Informe sobre salarios, pensiones, prestaciones de desempleo y rescates de previsión social en Gipuzkoa

b] Crecimiento de la pobreza y, especialmente, de la desigualdad desde 2016

Los datos sobre la evolución de las situaciones de pobreza y desigualdad, tanto en Euskadi como en Gipuzkoa, ponen de manifiesto un empeoramiento relativamente generalizado de todos los indicadores, más marcado además en Gipuzkoa que en el resto de los territorios de la CAPV. La tabla siguiente pone de manifiesto la evolución en el Territorio guipuzcoano de los principales indicadores relacionados con la pobreza y la desigualdad. Como se observa en la tabla, prácticamente todas las situaciones de pobreza y desigualdad han crecido claramente en Gipuzkoa, independientemente del tipo de indicador que se tenga en cuenta. Las situaciones de riesgo de pobreza grave, por ejemplo, han pasado del 3,7% al 5,5%, lo que supone un incremento cercano al 50% en este periodo. En el caso de la pobreza de mantenimiento (metodología EPDS) el incremento ha sido del 37,3% y en el caso del índice de Gini del 13,7%.

Tabla 3.
Evolución de los indicadores de pobreza y desigualdad.
Gipuzkoa, 2016-2020.

	2016	2018	2020	VAR. (%)	
INDICADORES EPDS	Pobreza de mantenimiento	5,1	5,7	7,0	37,3
	Pobreza de acumulación	0,4	0,1	0,2	-50,0
	Pobreza real	4,0	4,5	5,1	27,5
INDICADORES DE DESIGUALDAD	Índice de Gini	23,6	24,2	26,8	13,7
	S80/S20	3,4	3,6	4,2	20,6
	% de ingresos del 10% más pobre	3,9	3,7	3,2	-16,9
INDICADORES EU-SILC	Riesgo de pobreza	13,6	13,6	16,7	22,8
	Riesgo de pobreza grave	3,7	3,5	5,5	48,6
	Privación material severa	3,0	4,8	3,9	30,0
	Baja intensidad laboral	7,9	6,0	5,8	-26,6
	Tasa AROPE	16,9	16,5	18,7	10,7

Fuente: OEE. Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales

Desde el punto de vista comparativo, si bien la situación en 2020 sigue siendo mejor en Gipuzkoa que en el resto de los territorios de su entorno, parece también obvio que la situación ha empeorado en mayor medida en el Territorio guipuzcoano, quizá porque partía de una situación más favorable en 2016. En cualquier caso, la tasa de riesgo de pobreza grave ha crecido desde 2016 en Gipuzkoa en un 48,6%, frente a un 25,2% en Euskadi y un 4,6% en la UE. En España se ha reducido en un 11,2%.

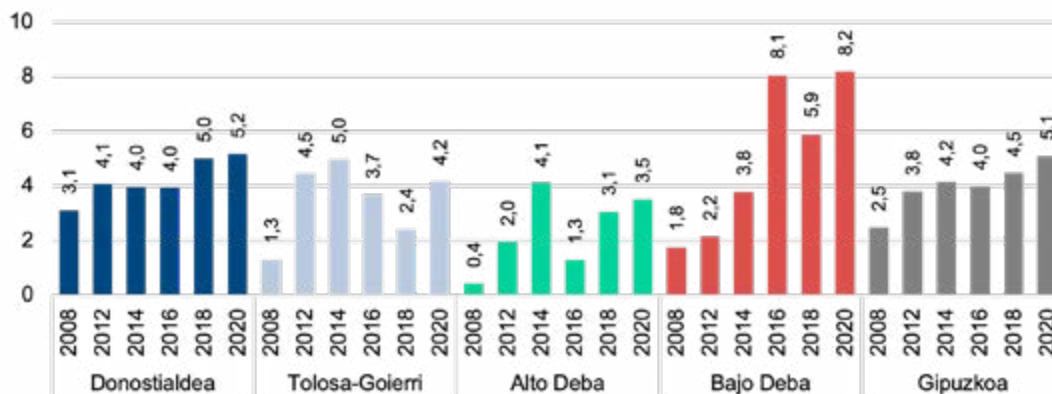
Tabla 4.
Comparativa territorial de los principales indicadores de pobreza 2020.

	GIPUZKOA 2020	EUSKADI 2020	ESPAÑA 2020	UE-28 2020	
SITUACIÓN EN 2020	Riesgo de pobreza	16,7	17,8	21,0	16,8
	Riesgo de pobreza grave	5,5	6,1	9,5	6
	Privación material severa	3,9	4,1	7,0	5,4
	Baja intensidad laboral	5,8	7,6	9,9	8,5
	Tasa AROPE	18,7	19,9	26,4	21,4
	Pobreza de mantenimiento (EPDS)	7,0	8,0	-	-
VARIACIÓN DESDE 2016	Riesgo de pobreza	22,8	8,5	-2,2	-5,8
	Riesgo de pobreza grave	48,6	25,2	-11,2	4,6
	Privación material severa	30,0	-35,9	20,7	-31,6
	Baja intensidad laboral	-26,6	-25,5	-33,6	-18,3
	Tasa AROPE	10,7	-3,4	-5,4	-8,9
	Pobreza de mantenimiento (EPDS)	37,3	13,8	-	-

Fuente: OEE. Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales.

Desde el punto de vista comarcal, las tasas de pobreza más elevadas corresponden a la comarca de Debabarrena, con una tasa de pobreza de mantenimiento del 8,2%, frente al 5,1% en el conjunto de Gipuzkoa. En todo caso, desde 2008, se han producido incrementos de las tasas de pobreza de mantenimiento en las cuatro comarcas en las que se divide el Territorio Histórico en la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales.

Gráfico 4.
Evolución de la incidencia (%) de la pobreza real en Gipuzkoa por comarcas.
2014-2020



Fuente: OEE. Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales.

Por último, cabe poner de manifiesto que las tasas de pobreza son más altas entre las mujeres, la población joven y las personas inmigrantes, así como entre las personas que tienen a todos sus integrantes en situación de desempleo.

Tabla 5.
Tasas de pobreza de mantenimiento para diversos perfiles sociodemográficos.
CAPV 2008-2020

		2008	2020	VARIACIÓN
SEXO	Hombres	5,3	7,4	39,6
	Mujeres	6,1	8,6	41,0
EDAD	<15	9,1	13,6	49,5
	15-24	6,9	9,1	31,9
	25-34	5,3	9,6	81,1
	35-44	5,8	10,7	84,5
	45-54	3,3	7,4	124,2
	55-64	5,6	4,9	-12,5
	65+	4,3	4,7	9,3
NACIONALIDAD	Española	4,4	5,5	25,0
	Extranjera	28,5	41,9	47,0
MENORES EN EL HOGAR (0-15 AÑOS)	Sin menores	4,0	6,0	50,0
	Con menores	8,8	12,7	44,3

GRUPO FAMILIAR	Pareja sin hijos/as	3,9	3,3	-15,4
	Pareja con hijos/as	4,4	6,1	38,6
	Monoparental	13,7	18,6	35,8
	Unipersonal	9,7	15,5	59,8
RELACIÓN CON LA ACTIVIDAD	Ocupadas estables	3,1	2,4	-22,6
	Ocupadas no estable	13,2	15,3	15,9
	Todas paradas	54,0	54,1	0,2
	No activas	9,4	10,4	10,6
TOTAL		5,7	8,0	40,4

Fuente: OEE. Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales

En todo caso, más allá del impacto sobre los diferentes perfiles de población, la explicación del incremento de las tasas de pobreza y desigualdad en Gipuzkoa, y en el conjunto de Euskadi, se explica por tres circunstancias estrechamente relacionadas.

Por una parte, el crecimiento del ingreso mediano y el menor crecimiento de los ingresos de los grupos de menor renta. Entre 2016 y 2020, en el conjunto de Euskadi, los ingresos del 10% de la población más pobre han crecido en un 6,1%, mientras que el crecimiento para el conjunto de la población vasca era del 16% y el correspondiente a la mitad de la población vasca económicamente más favorecida del 17%. Desde ese punto de vista, parece obvio que los frutos del crecimiento económico no se han repartido de la misma forma para todos los grupos de renta y que el 10% menos favorecido de la población ha experimentado un claro empeoramiento de su situación, en términos relativos.

Tabla 6.
**Ingresos medios equivalentes per cápita por decilas de ingresos
(ingresos mensuales netos constantes). CAPV 2016-2020.**

	2016	2018	2020	VARIACIÓN
10 más pobre (D1)	557,6	544,4	592,5	6,3
10-20% (D2)	862,4	844,3	948,6	10,0
20-30% (D3)	1.067,3	1.047,4	1.179,8	10,5
30-40% (D4)	1.233,3	1.237,9	1.399,9	13,5
40-50% (D5)	1.404,5	1.415,8	1.590,9	13,3
50-60% (D6)	1.584,7	1.593,6	1.798,0	13,5
60-70% (D7)	1.778,5	1.778,8	2.023,9	13,8
70-80% (D8)	1.981,3	2.038,8	2.279,7	15,1
80-90% (D9)	2.312,1	2.362,4	2.688,3	16,3
10 % más rico (D10)	3.234,7	3.335,0	4.089,7	26,4
Total	1.601,8	1.620,7	1.859,5	16,1

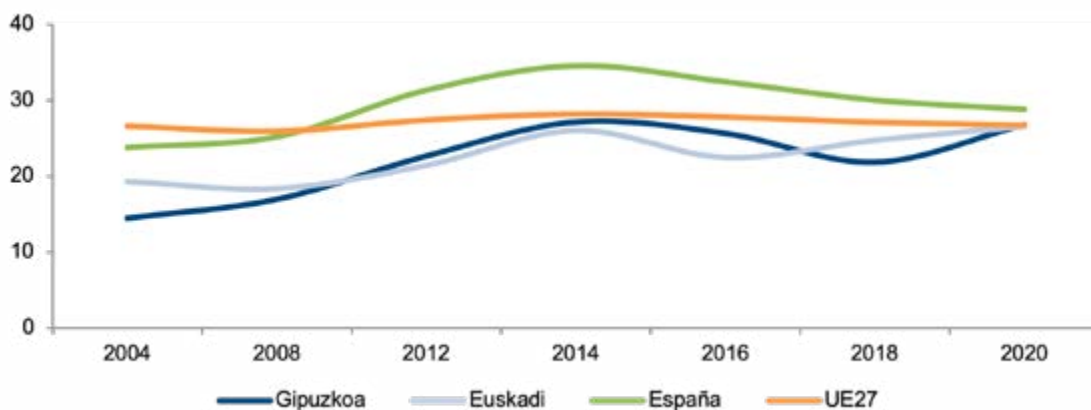
Fuente: Fuente: OEE. Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales.

Por otra parte, la mejora de la situación del conjunto de la población ha impulsado el crecimiento de los umbrales de pobreza en el conjunto de la CAPV, que han pasado, en el caso del indicador de pobreza grave para una persona sola, de 541 euros en 2014 a 680 en 2020, haciendo que los ingresos de una parte de la población, aún en el caso de haberse incrementado, se sitúen por debajo del umbral de pobreza.

Por último, es importante destacar que se ha producido en los últimos años en Euskadi un notable crecimiento de las tasas de pobreza primaria o antes de prestaciones¹, es decir, de las tasas de pobreza que genera el mercado antes de ser corregidas por el efecto de las transferencias sociales (subsidios por desempleo, renta de garantía de ingresos, ayudas familiares, etc.). En efecto, como se observa en el gráfico siguiente, entre 2004 y 2020 las tasas de pobreza severa antes de prestaciones han pasado del 14,5% al 26,7%. En este periodo, además, se ha diluido la diferencia que a este respecto existía con el Estado español y con la UE, donde las tasas de pobreza severa antes de prestaciones para este colectivo apenas se han modificado en todo este periodo.

Gráfico 5.

Evolución de las tasas de pobreza grave antes de prestaciones para la población menor de 65 años en Gipuzkoa, Euskadi, España y la UE (2004-2020).



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales.

Se trata de un cambio muy relevante desde la perspectiva de las políticas contra la pobreza y la exclusión en Euskadi y, por extensión, en Gipuzkoa. Junto a la efectividad del modelo de protección social, una de las razones que históricamente han explicado las bajas tasas de pobreza y desigualdad en Euskadi -y, particularmente, en Gipuzkoa- se relaciona con la existencia de un modelo productivo capaz de generar tasas relativamente bajas de pobreza y desigualdad antes de transferencias, al menos desde una perspectiva comparada. Puede pensarse de hecho, en líneas muy generales, que Gipuzkoa y Euskadi han sido capaces de mantener durante años una posición favorable tanto en términos predistributivos (mercado de trabajo) como redistributivos (modelo de protección social). En los últimos años, sin embargo, las tasas de pobreza primaria han ido creciendo en Gipuzkoa y en Euskadi en mayor medida que en los países de nuestro entorno, sin que el modelo de protección social haya podido absorber plenamente el incremento de las situaciones de necesidad generadas por el funcionamiento del mercado laboral y los sistemas contributivos de protección. En otros términos, se ha producido en los últimos años un deterioro de la capacidad predistributiva del tejido productivo vasco, y guipuzcoano, que no es suficientemente compensado mediante las políticas redistributivas (prestaciones sociales e impuestos).

¹ El análisis de las situaciones de pobreza y desigualdad puede realizarse desde dos perspectivas. La perspectiva habitual ofrece los indicadores de pobreza o desigualdad que se derivan de la renta disponible de los hogares. La renta disponible incluye las rentas propias de los hogares (de trabajo, de capital, etc.), así como las transferencias públicas que reciben (pensiones, prestaciones por desempleo, rentas mínimas de inserción, prestaciones familiares, etc.), y se ve reducida por los impuestos directos que los hogares pagan (fundamentalmente, el impuesto por la renta de las personas físicas. La segunda perspectiva se refiere a las tasas de pobreza primaria, es decir, a las tasas de pobreza que se derivan de la renta primaria de los hogares (trabajo y rentas de capital), sin tener en cuenta los ingresos que los hogares obtienen mediante transferencias o los impuestos que abonan. El análisis de la evolución de las situaciones de pobreza antes de prestaciones permite analizar fundamentalmente cuál es la evolución de las tasas de pobreza y desigualdad que genera el mercado de trabajo, antes de ser corregidas por la intervención pública en forma de impuestos y prestaciones. El análisis de las tasas de pobreza primaria (antes de prestaciones) permite también analizar cuál es la magnitud de las tasas de pobreza que deben ser reducidas mediante la intervención pública mediante las políticas redistributivas.

c] Reducción de la demanda de prestaciones económicas para la garantía de ingresos

En consonancia con las mejoras registradas en el ámbito del empleo y los salarios –y, en contraposición a la evolución de la mayor parte de los indicadores de pobreza y desigualdad–, la demanda de prestaciones económicas para la garantía de ingresos se ha reducido claramente entre 2015 y 2021 en Gipuzkoa, aunque en 2020, debido con toda probabilidad al impacto de la pandemia de covid-19, se observe un incremento en el número de titulares de esta prestación.

En todo caso, el número de titulares y de beneficiarios de la Renta de Garantía de Ingresos (RGI) se ha reducido, entre 2015 y 2021, en torno a un 18% y un 20%, respectivamente. Por su parte, el número de titulares de la prestación que perciben la Prestación Complementaria de Vivienda se ha reducido en un 13%. Por otro lado, aunque se observa un incremento de los titulares y los beneficiarios de la prestación entre 2019 y 2020, los datos correspondientes a 2021 son aun notablemente inferiores a los registrados en 2015.

Por otra parte, en consideración a la distribución del número de titulares y beneficiarios de la prestación a finales de año por sexo, más de la mitad son mujeres en todo el periodo analizado. La proporción de mujeres titulares de la Renta de Garantía de Ingresos aumenta progresivamente de 2016 a 2019 y disminuye a partir de ese año, sobre todo, de 2020 a 2021. En el caso de los beneficiarios –que engloban a titulares y al resto de integrantes de la unidad de convivencia–, puede decirse que el peso de las mujeres, con datos disponibles a partir de 2018, se ha mantenido relativamente estable en torno al 54%.

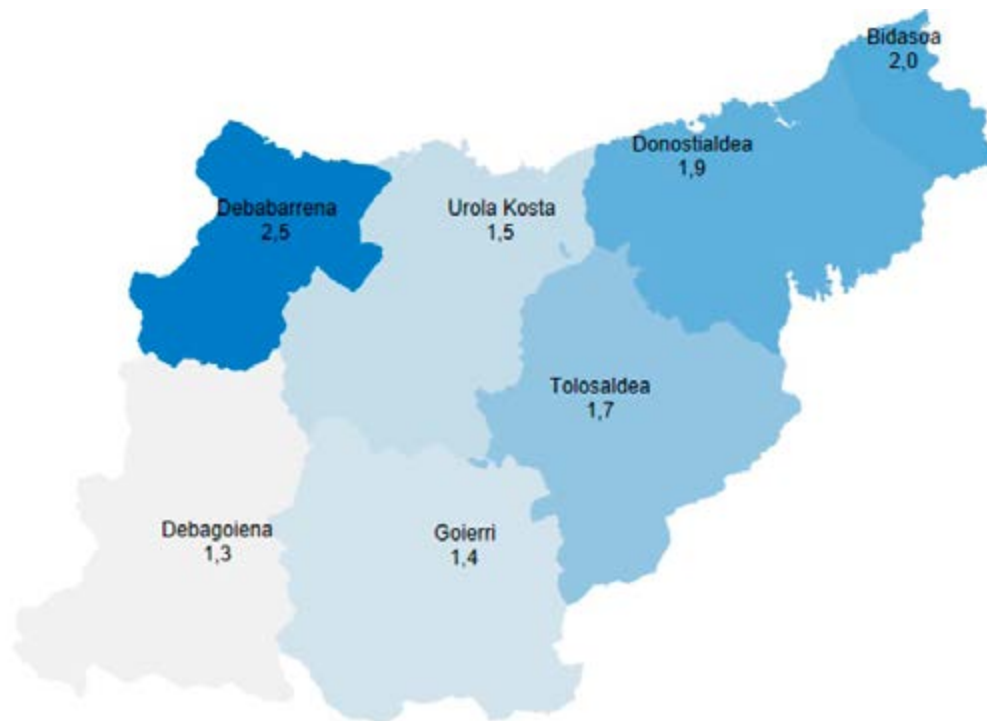
Tabla 7.
Evolución de los principales indicadores sobre Renta de Garantía de Ingresos en Gipuzkoa 2015-2021.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Titulares a 31/12	15.077	15.039	14.128	12.992	12.361	13.257	12.400
% de mujeres titulares a 31/12	57,1	56,0	56,5	57,6	58,5	58,0	56,5
Titulares que perciben la PCV a 31/12	6.974	7.244	6.848	6.254	5.890	6.414	6.016
Beneficiarios/as a 31/12	27.401	27.221	25.365	23.393	21.992	24.057	21.843
% de mujeres beneficiarias a 31/12	–	–	–	54,1	54,5	54,3	53,9
Titulares a lo largo del año	18.736	18.982	18.486	17.513	16.140	16.631	17.048
Cobertura a 31/12	2,1	2,1	1,9	1,8	1,7	1,8	1,7
Complemento de trabajo (%)	19,4	20,4	21,2	21,4	21,2	19,3	16,0

Fuente: Lanbide; OEE. Estadística de Servicios Sociales y Acción Social.

Como ocurría con la prevalencia de las tasas de pobreza, la cobertura de la RGI difiere notablemente entre las diversas comarcas guipuzcoanas. Las diferencias son en ese sentido muy importantes y oscilan entre una cobertura de 12,9 titulares por cada mil habitantes en la comarca del Alto Deba hasta una cobertura de 25,3 titulares por cada mil habitantes en la vecina comarca del Bajo Deba (donde, como se ha dicho, las tasas de pobreza son más elevadas).

Mapa 1.
Cobertura de la RGI (%). 2020



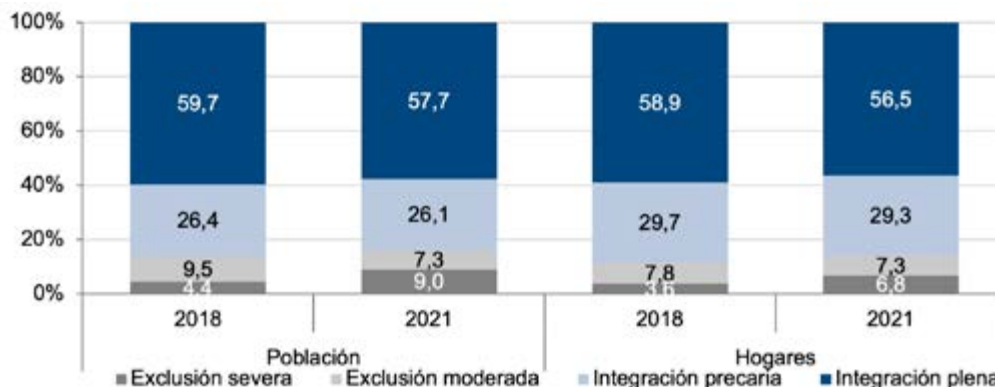
Fuentes: OEE. Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales y Lanbide.

d] Crecimiento de la exclusión social en Euskadi tras la pandemia

El incremento de los problemas de pobreza y desigualdad señalados previamente parecen estar acompañados de un incremento de las situaciones de exclusión social, especialmente de la exclusión social severa. Este cambio se está produciendo en el conjunto del Estado y, con algunas especificidades, también en Euskadi. Aunque no se dispone de datos actualizados sobre la evolución de las situaciones de exclusión en Gipuzkoa, cabe pensar que la evolución en el Territorios Histórico haya sido similar a la del conjunto de Euskadi.

De acuerdo con el Informe sobre exclusión y desarrollo social en el País Vasco publicado en 2022 por la Fundación FOESSA, con datos relativos a 2021, el 57,7% de la población vasca se encuentra en una situación de integración plena, el 26,1% en una situación de integración precaria, el 7,3% en una situación de exclusión moderada y el 9,0% en una situación de exclusión severa. Las personas en situación de exclusión social representan el 16,3% de la población del País Vasco, lo que implica que, aproximadamente, uno de cada seis habitantes de la Comunidad –en torno a 360.000 personas– se encuentra en 2021 en una situación de exclusión moderada o severa. La situación actual del País Vasco es notablemente más positiva que la que se observa en el conjunto de España, así como también lo ha sido la evolución experimentada en esta comunidad desde 2018.

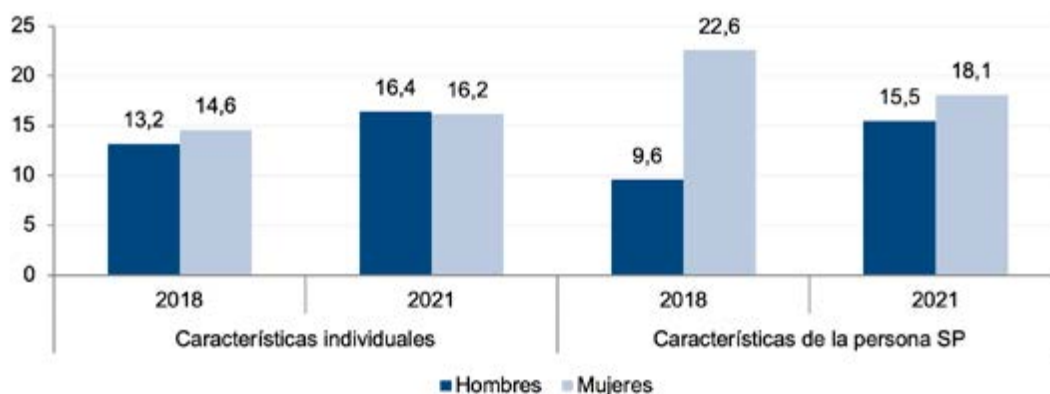
Gráfico 6.
Evolución de los niveles de integración social en la población vasca.



Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2018, 2021. Informes autonómicos.

Si en análisis se centra en las tasas de exclusión por sexo, no se observan diferencias importantes entre los hombres y las mujeres. En 2021, la incidencia de la exclusión es entre los hombres del 16,4% y entre las mujeres del 16,2%. En ambos casos, el nivel de exclusión es más elevado en 2021 que en 2018. Si se toma en consideración el sexo de la persona sustentadora principal de los hogares, en cambio, las diferencias en los niveles de exclusión aumentan. Mientras que la incidencia de la exclusión entre la población que reside en hogares cuyo sustentador principal es un hombre crece de 2018 a 2021 –pasando del 9,6% al 15,5%–, entre la población que vive en hogares cuyo sustentador principal es una mujer disminuye. Así, en 2021, se reducen notablemente las diferencias entre estos dos casos.

Gráfico 7.
Evolución de la incidencia (%) del nivel de exclusión social según el sexo de la población vasca y de la persona sustentadora principal de los hogares. 2018-2021.



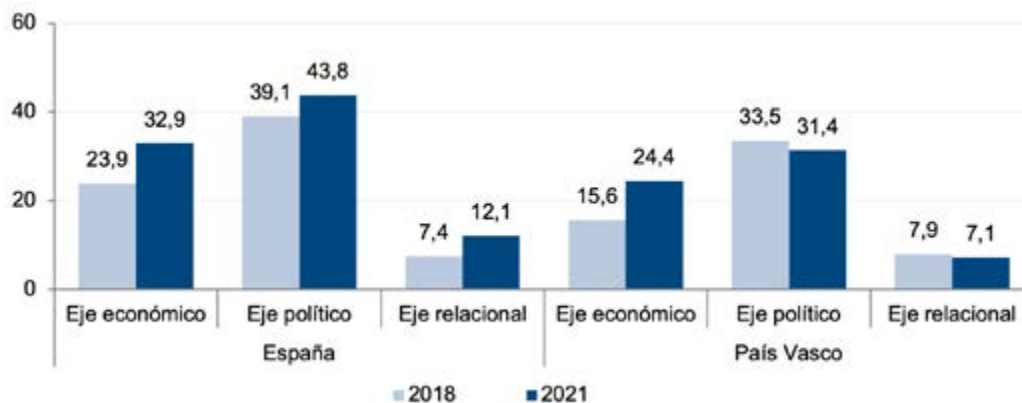
Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2018, 2021. Informes autonómicos

La mejor situación vasca con relación al conjunto del Estado no oculta sin embargo un deterioro notable de las tasas de exclusión, especialmente de exclusión severa, entre 2018 y 2021. Por una parte, el porcentaje de población en situación de exclusión social se ha incrementado casi en un 20%, pasando del 13,9% al 16,3% de toda la población. El cambio más significativo se refiere sin embargo al notable incremento del número y el porcentaje de la población en situación de exclusión social severa, que pasa del 4,4% de la población al 9,0% (y, desde el punto de vista de los hogares, del 3,6% al 6,8%). Al mismo tiempo, se ha reducido el porcentaje de población en situación de exclusión moderada, que pasa del 9,5% al 7,3%. Cabe por tanto destacar que, sin reducir de forma clara los niveles generales de integración social, la crisis del COVID19 se ha traducido en Euskadi en un incremento relativamente importante de las situaciones de exclusión y, sobre todo, de las situaciones más severas, incluso extremas, de exclusión. De hecho, la población que vive en hogares con una mayor puntuación en el Índice Sintético de Exclusión (ISES) ha pasado del 1,3% al 6,1%.

De acuerdo con los datos de la encuesta, el 24,4% de la población vasca está afectada por una situación de exclusión en el eje económico, el 31,47% en el eje político y de ciudadanía, y el 7,1% en el eje relacional². La situación del País Vasco en lo que se refiere a cada uno de estos tres ejes es sustancialmente mejor que la que se observa en el conjunto de España: en lo que se refiere al eje económico, el porcentaje de población afectada es 8,5 puntos porcentuales inferior, en lo que se refiere al eje político y de ciudadanía 12,5 puntos inferior y en lo que se refiere al eje relacional 4,9 puntos inferior.

En términos evolutivos, se ha reducido entre 2018 y 2021 el porcentaje de personas afectadas por situaciones carenciales en el eje político y de ciudadanía y en el eje relacional (en un 6% y en un 10%, respectivamente). Al mismo tiempo, sin embargo, como en el resto del Estado, se ha incrementado el porcentaje de población afectada por situaciones problemáticas en la dimensión económica, pasando del 15,6% al 24,4% de la población vasca. Se trata, además, de un incremento más pronunciado que el registrado en el conjunto de España

Gráfico 8.
Evolución del porcentaje de población del País Vasco y España afectada por cada uno de los ejes de exclusión social. 2018-2021



Fuente: EINSFOESSA 2018 y 2021.

2 La metodología de la EINSFOESSA diferencia tres grandes ejes de exclusión: el económico, el político y de ciudadanía, y el social y relacional. En el eje económico se tienen en cuenta las dimensiones relacionadas con el empleo y el consumo, de tal forma que, por una parte, se examinan los procesos que excluyen a los hogares y a sus miembros de una relación laboral normalizada y, por otra, la suficiencia y/o calidad de los ingresos económicos para la participación en la sociedad, así como las situaciones de privación de bienes considerados básicos. El segundo de los ejes, el eje político y de ciudadanía, hace referencia a la exclusión de la participación política, de la educación, de la vivienda y de la salud. En la dimensión de la participación política se considera el derecho a elegir a los representantes políticos y a ser elegidos, así como la capacidad efectiva de participación política y ciudadana; mientras que en las dimensiones relacionadas con la ciudadanía, se contempla el acceso en condiciones similares al conjunto de la población a la educación, la vivienda y la salud. Por último, el eje relacional de la exclusión social hace referencia fundamentalmente a las situaciones de conflicto y aislamiento social, que incluyen por una parte las relaciones sociales adversas y otras situaciones de conflictividad social y/o familiar y, por otra, la ausencia de lazos y apoyos sociales.

Los ejes y dimensiones de la exclusión a los que se viene haciendo referencia se derivan de la situación que las familias y las personas experimentan con relación a 37 indicadores específicos. De acuerdo a los datos de la encuesta, lo, los problemas más frecuentes, que afectan a más del 8% de la población vasca, son cinco: los gastos excesivos de vivienda (el 15,2% de la población vive en hogares que están en esa situación); la inestabilidad laboral grave (13,8%); el desempleo de todas las personas en edad activa que residen en el hogar (9,7%); las dificultades económicas para comprar medicamentos o seguir tratamientos médicos (9,2%) y las limitaciones a la participación política (8,6%). En torno a 200.000 personas, dependiendo del indicador, están afectados por estas situaciones carenciales en 2021 en el País Vasco. Es obvia, por otra parte, la interrelación entre los cinco indicadores que, si bien afectan a dimensiones o ámbitos diferentes –el empleo, la política, la vivienda y la salud– derivan de la ausencia de unos ingresos económicos mínimos para dar respuesta al conjunto de las necesidades de las familias.

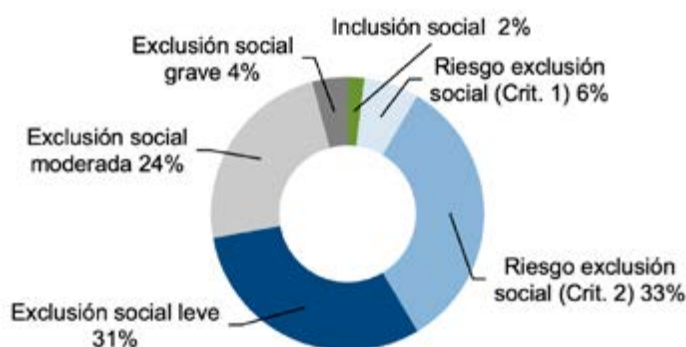
e] *En torno a 500 personas tienen una valoración de exclusión social en Gipuzkoa*

Dejando de lado los análisis sociológicos sobre las situaciones de exclusión social en Euskadi, el análisis de los resultados del Instrumento de Valoración de la Exclusión Social (IVES) permite conocer el número y el perfil de las personas que, tras solicitar una valoración de exclusión social, están en una situación de exclusión leve, moderada o severa, así como el de quienes están en una situación de riesgo de exclusión social.

De acuerdo con Servicio de Inclusión Social y Atención a Mujeres Víctimas de Violencia Machista, entre 2017 y octubre de 2020 se han resuelto un total de 1.049 valoraciones del IVES, solicitadas en todos los casos por las personas interesadas a través de los Servicios Sociales de Base. De ellas, 906 con dictamen (el 86,4%). Tal y como se refleja en el siguiente gráfico, el 4% de esas personas está en una situación de exclusión social grave, el 24% en una situación de exclusión moderada y el 31% en una situación de exclusión social leve. En total, se trata de 530 personas en situación de exclusión social. Además, el 39% de las personas con dictamen está en situación de riesgo de exclusión –la mayoría con afectación del criterio 2– y el 2% en una situación de inclusión social.

Gráfico 9.

Distribución de las valoraciones con dictamen (N=906) según el resultado (%). 2017-2020



Fuente: DFG. Servicio de Inclusión Social y Atención a Mujeres Víctimas de Violencia Machista.

La siguiente tabla describe la distribución de las personas en situación o riesgo de exclusión por sexo. De todas las personas valoradas en esa situación a lo largo de 2017 y 2020, casi el 80% han sido hombres y el 20% restante mujeres. Entre las mujeres, sin embargo, resulta más frecuente que entre los hombres un resultado de exclusión: si entre los hombres el 56% han obtenido una valoración de exclusión y el 43% una valoración de riesgo de exclusión, entre las mujeres el 72,4% están en situación de exclusión y solo el 27% en situación de riesgo. Con todo, dado el mayor número de hombres valorados, el 75,3% de todas las personas en situación de exclusión son hombres y sólo el 24,7% mujeres.

Tabla 8.
Indicadores sobre la valoración de la exclusión por género.
Gipuzkoa 2017-2020.

		RIESGO EXCLUSIÓN	EXCLUSIÓN	TOTAL
ABSOLUTOS	Hombres	307	399	706
	Mujeres	50	131	181
	Total	357	530	887
DISTRIBUCIÓN HORIZONTAL (%)	Hombres	43,5	56,5	100,0
	Mujeres	27,6	72,4	100,0
	Total	40,2	59,8	100,0
DISTRIBUCIÓN VERTICAL (%)	Hombres	86,0	75,3	79,6
	Mujeres	14,0	24,7	20,4
	Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: DFG. Servicio de Inclusión Social y Atención a Mujeres Víctimas de Violencia Machista.

Desde el punto de vista de la edad, casi dos tercios de las personas valoradas tienen menos de 44 años, con lo que puede hablarse de un colectivo eminentemente joven. En cualquier caso, las situaciones de exclusión tienden a ser más frecuentes entre las personas de mayor edad: entre los menores de 30 años, las situaciones de exclusión afectan al 43% de las personas valoradas, mientras que entre las personas mayores de 45 años el porcentaje supera el 75%. La mitad de las personas en situación de exclusión, en cualquier caso, tienen menos de 45 años.

Tabla 9.
Indicadores sobre la valoración de la exclusión por edad.
Gipuzkoa 2017-2020.

		RIESGO EXCLUSIÓN	EXCLUSIÓN	TOTAL
ABSOLUTOS	< 30 años	175	133	308
	30-44 años	117	148	265
	45-54 años	34	150	184
	55 y más años	31	99	130
	Total	357	530	887
DISTRIBUCIÓN HORIZONTAL (%)	< 30 años	56,8	43,2	100,0
	30-44 años	44,2	55,8	100,0
	45-54 años	18,5	81,5	100,0
	55 y más años	23,8	76,2	100,0
	Total	40,2	59,8	100,0
DISTRIBUCIÓN VERTICAL (%)	< 30 años	49,0	25,1	34,7
	30-44 años	32,8	27,9	29,9
	45-54 años	9,5	28,3	20,7
	55 y más años	8,7	18,7	14,7
	Total	100,0	100,0	100,0

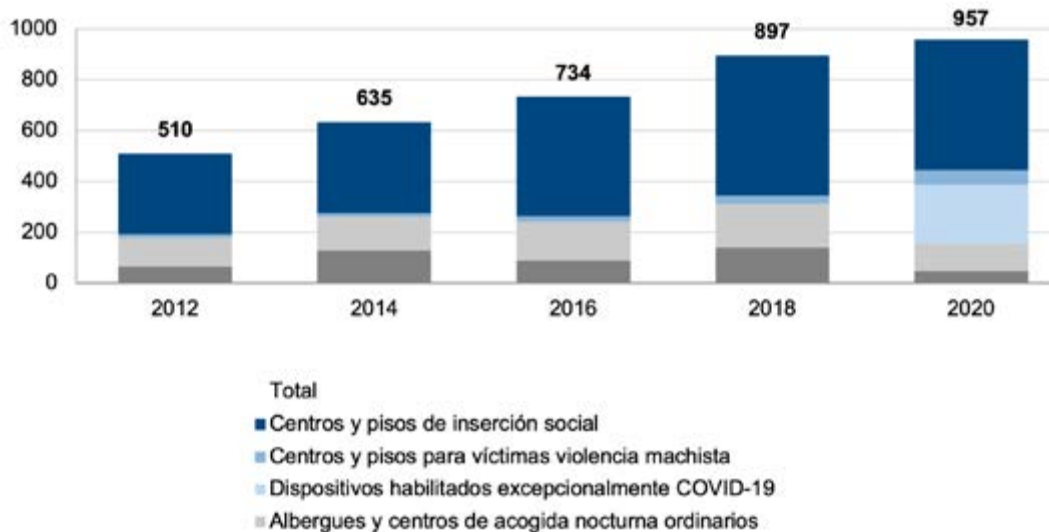
Fuente: DFG. Servicio de Inclusión Social y Atención a Mujeres Víctimas de Violencia Machista

f] *Crece del número de personas sin hogar en Gipuzkoa*

En lo que se refiere a los indicadores relativos a la exclusión residencial, parece claro que se ha producido un incremento importante en el número de personas sin techo o sin hogar en Gipuzkoa, si bien puede pensarse que una parte de ese incremento se puede deber al cambio de metodología de los recuentos de personas sin hogar realizada en 2020, y a la mayor facilidad para localizar a la población sin hogar durante el confinamiento.

En cualquier caso, el número de personas en situación de exclusión residencial contabilizadas en el marco de los recuentos de personas sin hogar que se realizan cada dos años ha pasado en Gipuzkoa de 635 en 2014 a 957 en 2020, con un incremento prácticamente constante a lo largo de los diversos años en los que se ha realizado el recuento. Ese incremento se debe tanto al mayor número de personas identificadas en los centros y pisos para la inclusión –es decir, a la mayor capacidad de acogimiento de la red de alojamientos de media y larga estancia–, como al incremento de las personas identificadas en la calle, en los albergues y centros de acogida nocturna ordinarios y, en 2020, en los dispositivos extraordinarios habilitados durante el confinamiento.

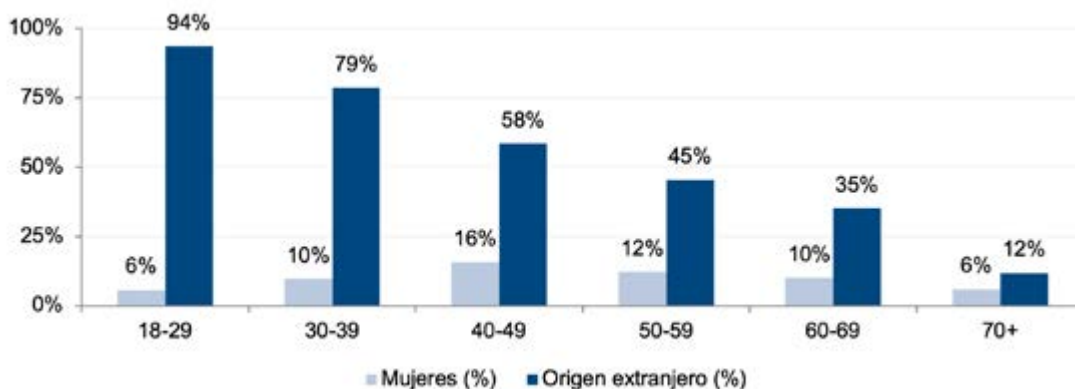
Gráfico 10.
Evolución del número de personas en diversas situaciones de exclusión residencial grave identificadas. Gipuzkoa, 2012-2020.



Fuente: Serie de estudios sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV.

En 2020, de las 957 personas en situación de exclusión residencial, el 5,1% fueron identificadas pernoctando en calle, el 11,1% en albergues y centros de acogida nocturna ordinarios, el 24,5% en los dispositivos habilitados por el covid-19, el 6% en centros y pisos para víctimas de violencia machista y el 53,4% en centros y pisos de inserción social. Por otra parte, si se tiene en cuenta el sexo, la edad y el origen de las personas en situación de sinhogarismo –es decir, en calle, albergue o equipamientos por COVID– se observa que el peso de las personas inmigrantes se reduce claramente con la edad –pasa del 94% en el tramo de 18 a 29 al 12% entre los mayores de 70–, mientras que el mayor peso de las mujeres –el 16%– se da en el tramo de edad de 40 a 49 años.

Gráfico 11.
Distribución de las personas en situación de sinhogarismo por sexo (mujeres)
y procedencia (origen extranjero). Gipuzkoa. 2020



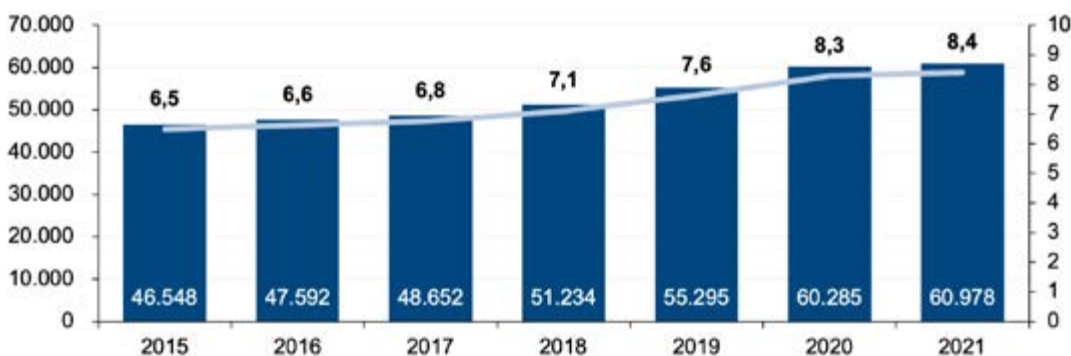
Fuente: Serie de estudios sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV

g) Importante incremento de la población extranjera en Gipuzkoa

Las situaciones de exclusión social tienen una relación directa con la nacionalidad de las personas, con tasas de desempleo, bajos salarios, pobreza, exclusión social o exclusión residencial más elevadas entre la población extranjera que entre la población de nacionalidad española. Estas mayores tasas de exclusión se deben, en buena parte, a las dificultades administrativas y a las situaciones de irregularidad a las que hacen frente estas personas.

Con relación a esa cuestión, los datos disponibles ponen de manifiesto, con claridad, que el periodo de recuperación económica y del empleo posterior a la crisis de 2008 ha venido acompañado de un importante incremento de la población de nacionalidad extranjera en Gipuzkoa, que ha ido creciendo de forma constante desde 2015 y ha pasado de representar el 6,5% de la población en ese año al 8,4% en 2021. En términos absolutos, el número de habitantes de nacionalidad extranjera se ha incrementado en Gipuzkoa entre 2015 y 2021 en torno a un 31%.

Gráfico 12.
Evolución de la población de nacionalidad extranjera y proporción (%)
respecto a la población total de Gipuzkoa. 2015-2021

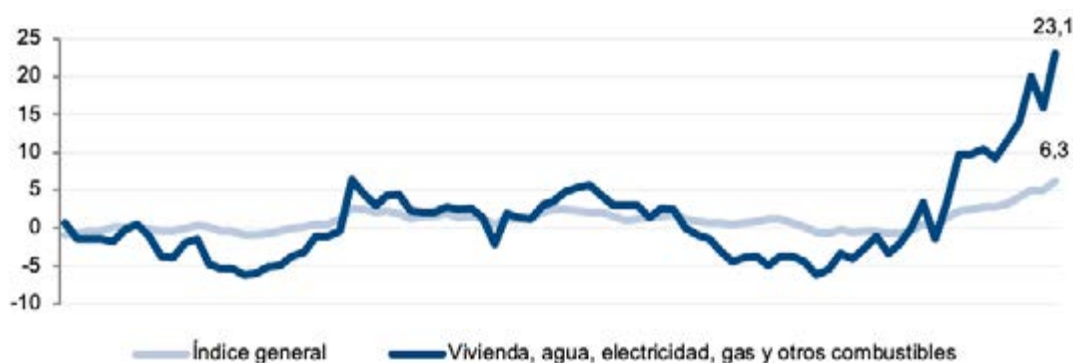


Fuente: INE. Estadística del Padrón Continuo.

h) *Crecimiento importante del precio de los suministros básicos, especialmente en lo que se refiere a los costes relacionados con la vivienda y con la energía*

Finalmente, el análisis de los factores relacionados con las situaciones de pobreza y exclusión debe completarse con un análisis de la evolución de la inflación y, más concretamente, del incremento del coste de los suministros necesarios para el mantenimiento del hogar. En ese sentido, como se observa en el gráfico siguiente, en diciembre de 2021 la tasa de variación anual del índice general del IPC ascendió en Gipuzkoa al 6,3%, mientras que el índice que agrupa los costes relativos a la vivienda, la electricidad, el agua y el gas se incrementó en ese mismo periodo en un 23%. El incremento del coste de estos suministros implica, por una parte, un riesgo importante de incremento de las situaciones de pobreza energética y, por otra, un importante riesgo de crecimiento en lo que se refiere a las dificultades para hacer frente a los gastos de vivienda, especialmente entre los hogares con ingresos más bajos.

Gráfico 13.
Evolución de la variación anual de la tasa de inflación por meses en Gipuzkoa. 2015-2021



Fuente: INEbase. Nivel y condiciones de vida (IPC).

[02.2]

Situación y evolución de la red de servicios sociales para la inclusión en Gipuzkoa.

En este segundo apartado del diagnóstico se describen las principales características de la red de servicios sociales para la inclusión social en Gipuzkoa y su evolución desde 2015. Dadas las fuentes de información disponibles, el análisis se divide en tres partes:

- la primera parte recoge los principales datos que se derivan de la Evaluación del I Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV. Esta fuente de datos ofrece datos recogidos de todos los ayuntamientos y las tres diputaciones vascas, y permite analizar el despliegue de los servicios de la Cartera de Servicios Sociales entre 2012 y 2019, tanto desde el punto de vista de las plazas de atención como desde el punto de vista del gasto público.
- la segunda recoge los datos que se derivan de la Estadística de Servicios Sociales (ES-SEC) que realiza el Órgano Estadístico Específico del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales. Esta fuente de datos cubre un periodo de datos mucho mayor, pero no distingue suficientemente entre los servicios de atención primaria y secundaria, y no recoge adecuadamente algunos servicios de la Cartera, como, por ejemplo, los de intervención socioeducativa.

[02.2.1]

La evolución de los Servicios Sociales de atención primaria y secundaria entre 2012 y 2019.

a] *Crece la oferta de servicios de atención diurna y el peso de las plazas de atención secundaria*

De acuerdo con el Informe de Evaluación del I Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV, entre 2012 y 2019, el número de plazas residenciales y de atención diurna que ofrecen en Gipuzkoa los ayuntamientos y la Diputación Foral ha pasado de 913 a 1.241, lo que supone un incremento del 35,9%. Sin embargo, los ritmos de incremento han sido diferentes en función del nivel de atención: las plazas de atención primaria han crecido en un 22% y las de atención secundaria en un 50%, de forma que, si en 2012 las plazas de atención primaria representaban el 52% de la oferta de plazas y las de atención secundaria el 47%, en 2019 la distribución es la misma, pero a la inversa.

También se observa en 2019, en relación con 2012, una mayor diversidad de centros -o, más bien, un peso algo más reducido de la oferta residencial- pues los centros con alojamiento han pasado de representar el 90% de la oferta en 2012 al 73% en 2019. Ello se debe, fundamentalmente, al crecimiento servicio o centro de día para atender necesidades de inclusión social de atención secundaria y competencia foral, que pasa de 0 a 185 plazas en ese periodo. En total, la oferta de atención diurna ha crecido en un 265% (de 90 a 329 plazas), la de acogida nocturna en un 24% (de 128 a 159) y la residencial en un 8% (de 695 a 753).

Tabla 10.

Número, cobertura (por 10.000) y variación porcentual de las plazas en servicios para la atención de personas en exclusión social. Gipuzkoa, 2012/2019

	01/01/2012		01/01/2019		VAR. % 12/19	
	N	%	N	%		
ATENCIÓN PRIMARIA	Servicio de atención diurna para personas en situación de exclusión (1.7.2.)	90	9,9	144	11,6	60,0
	Servicios de acogida nocturna (1.8.)	128	14,0	147	11,8	14,8
	Piso de acogida para la atención de situaciones de urgencia social (1.9.1) / Vivienda tutelada para personas en riesgo de exclusión (1.9.2.)	261	28,6	296	23,9	13,4
	Total primaria	479	52,5	587	47,3	22,5
ATENCIÓN SECUNDARIA	Servicio o centro de día para atender necesidades de inclusión social (2.2.3.)	0	0,0	185	14,9	-
	Centro de acogida nocturna para atender necesidades de inclusión social (2.3.2.)	0	0,0	12	1,0	-
	Centros residenciales para personas en situación de exclusión y marginación (2.4.5.)	434	47,5	457	36,8	5,3
	Total secundaria	434	47,5	654	52,7	50,7
TOTAL	913	100,0	1.241	100,0	35,9	

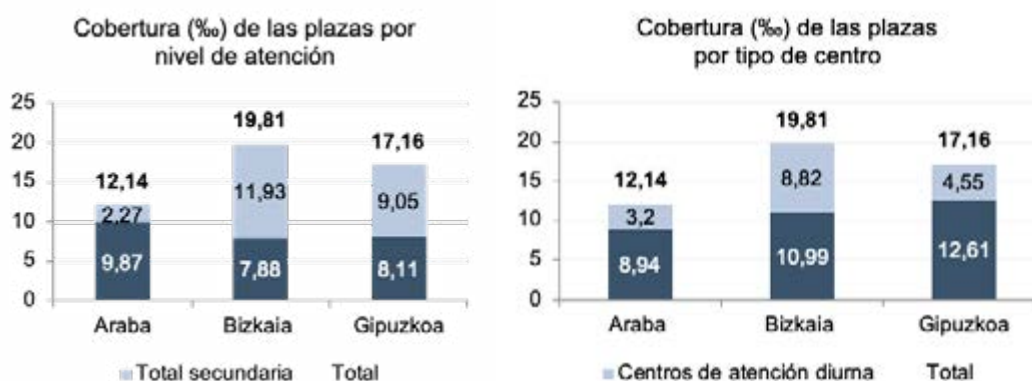
Fuente: elaboración propia a partir de los datos recogidos en la evaluación del I Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV. Informe de evaluación del cumplimiento de las previsiones del Mapa de la CAPV a 1 de enero de 2019.

Desde el punto de vista comparado, si se comparan las tasas de cobertura de los diversos servicios con plazas orientados a las personas en situación o riesgo de exclusión social de Gipuzkoa con los de Álava y Bizkaia en 2019, se observa que la cobertura total guipuzcoana es algo inferior a la vizcaína, y muy superior a la alavesa, donde destaca la muy escasa cobertura de los centros de atención secundaria. Cabe señalar además que en Gipuzkoa se observa una oferta de este tipo de plazas bastante equilibrada: frente al modelo de Álava (basado en la atención primaria) y el modelo de Bizkaia (más orientado a la atención secundaria), el modelo guipuzcoano presenta mayor equilibrio entre las plazas de primaria y de secundaria.

Gipuzkoa destaca, en cualquier caso, por una cobertura de centros residenciales mayor que en los otros dos territorios y una cobertura de los centros de atención diurna de secundaria más baja que en Bizkaia, donde este tipo de centros juegan un papel particularmente relevante.

Gráfico 14.

Comparación territorial de la cobertura (por 10.000) de las plazas en servicios para la atención de personas en exclusión social. CAPV, 2019.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos en la evaluación del I Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV. Informe de evaluación del cumplimiento de las previsiones del Mapa de la CAPV a 1 de enero de 2019.

b] El gasto público en servicios sociales para la inclusión crece en un 65%, con un incremento particularmente importante de los servicios de atención secundaria

De acuerdo con el Informe de Evaluación del I Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV, en 2012 se destinaron en Gipuzkoa un total de 2,4 millones de euros a los servicios sociales de atención primaria del ámbito de la inclusión, y 5,7 a los servicios sociales de atención secundaria, lo que supone un gasto total de 8,2 millones. En 2019, el gasto total ascendía 13,5 millones, lo que representa un incremento del 65%. El gasto municipal en atención primaria se ha incrementado en un 28%, mientras que el gasto foral en atención secundaria se ha incrementado en un 82%, con un gasto de 5,3 millones adicionales. Ese incremento del gasto se deriva tanto de la creación de nuevos recursos en el ámbito de la atención diurna de secundaria como al refuerzo en el gasto destinado a los centros residenciales. En lo que se refiere a la atención primaria, el incremento en el gasto destinado a los servicios de atención diurna se neutraliza por la reducción en el gasto destinado a los centros de acogida nocturna.

Tabla 11.

Evolución del gasto corriente público de los servicios con plazas para la atención de personas en exclusión social. Gipuzkoa 2012/2019

		2012	2019	VARIACIÓN
ABSOLUTOS	Primaria	2.493.885	3.198.464	28,3
	Secundaria	5.707.427	10.389.149	82,0
	Total	8.201.312	13.587.613	65,7
DISTRIBUCIÓN (%)	Primaria	30,4	23,5	-22,6
	Secundaria	69,6	76,5	9,9
	Total	100,0	100,0	0,0

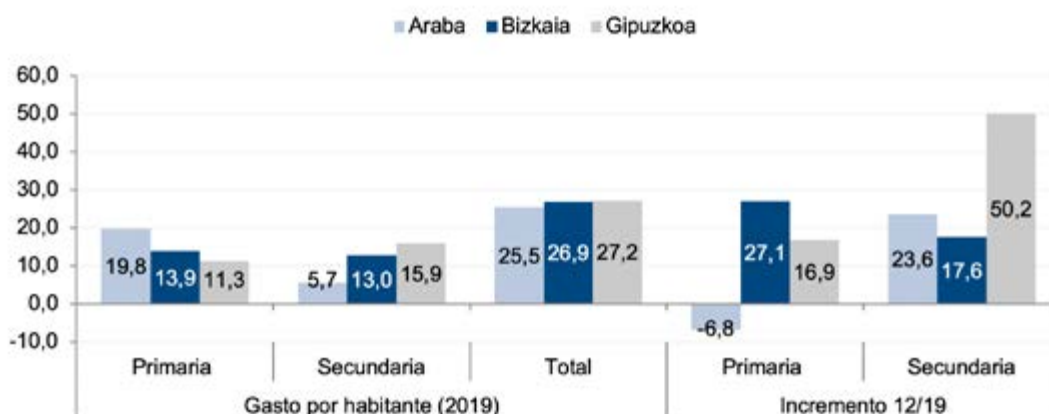
Fuente: elaboración propia a partir de los datos recogidos en la evaluación del I Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV. Informe de evaluación del cumplimiento de las previsiones del Mapa de la CAPV a 1 de enero de 2019.

Como consecuencia de estas diferencias en el ritmo de crecimiento del gasto, el peso que representan los distintos recursos en el conjunto del gasto ha variado de forma notable. Así, los servicios de atención primaria han pasado de representar el 30,4% del gasto público en 2012 a representar el 23,5% en 2019, mientras que los de atención secundaria han pasado de representar el 69,6% al 76,5%. Los centros residenciales para la inclusión social siguen siendo los que concentran la mayor parte del gasto, aunque su peso se ha reducido ligeramente.

Finalmente, el siguiente gráfico compara el gasto público por habitante que se destina, en 2019, en cada uno de los tres territorios de la CAPV, a los servicios señalados de la Cartera orientados a las personas en situación o riesgo de exclusión. El gráfico pone de manifiesto, por una parte, que el gasto por habitante destinado a los servicios sociales para la exclusión es similar en los tres territorios, pero la estructura de ese gasto es muy diferente: en Álava el mayor peso corresponde a la atención primaria y en Bizkaia a la secundaria, mientras que en Gipuzkoa la situación es más equilibrada. En términos evolutivos, el tipo de gasto que más ha crecido en este periodo es el correspondiente a los servicios de atención secundaria, de competencia foral, de Gipuzkoa, con un incremento del gasto del 50,2%.

Gráfico 15.

Comparativa territorial del gasto por habitante en exclusión y variación (%), por nivel de atención. CAPV, 2012/2019



Fuente: elaboración propia a partir de los datos recogidos en la evaluación del I Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV. Informe de evaluación del cumplimiento de las previsiones del Mapa de la CAPV a 1 de enero de 2019.

[02.2.2]

Evolución de las plazas de atención y del gasto público
en el ámbito de la exclusión social.

Como se ha señalado previamente, los datos de la Encuesta de Servicios Sociales del Gobierno Vasco no distinguen claramente entre los distintos tipos de la cartera y no permiten diferenciar adecuadamente los servicios de atención primaria y secundaria. Ofrecen sin embargo información de importancia con relación al crecimiento de las plazas residenciales y de atención diurna que complementan los datos derivados de la evaluación del I Plan Estratégico de Servicios Sociales.

De acuerdo con los datos de la ESSEC, en 2019 la oferta de plazas diurnas y residenciales para personas en situación o riesgo de exclusión social asciende en Gipuzkoa a 1.898, con un peso mucho mayor de las plazas residenciales (85%) con relación a las plazas de atención diurna. Más concretamente, según la ESSEC, Gipuzkoa cuenta en 2019 con 1.613 plazas residenciales y de alojamiento en el ámbito de la exclusión social, lo que supone una cobertura de 22,3 plazas por cada 10.000 habitantes -frente a una cobertura del 16,5% en 2015-. En caso de los servicios de atención diurna, aunque el crecimiento en el número de plazas ha sido menos acusado que en el caso de los centros residenciales, este ha pasado entre 2015 y 2019 de 223 a 255 y la cobertura de 3,1 plazas por cada 10.000 habitantes a 3,9.

Gráfico 16.
Evolución del número de plazas de atención diurna y
atención residencial en Gipuzkoa, 2012/2019



Fuente: elaboración propia a partir de los datos recogidos en la evaluación del I Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV. Informe de evaluación del cumplimiento de las previsiones del Mapa de la CAPV a 1 de enero de 2019

También de acuerdo con la ESSEC, el gasto público guipuzcoano en servicios sociales para personas en situación de exclusión social asciende en 2019 a 38 millones de euros, lo que equivale a 53 euros por habitante. Se trata del 4,8% de todo el gasto corriente destinado a los servicios Sociales en Gipuzkoa en 2019. Entre 2015 y 2019, el gasto total ha crecido en un 30% y el gasto por habitante en un 24%, en la línea del conjunto del gasto en Servicios Sociales, que ha crecido en ese mismo periodo en Gipuzkoa en un 25%.

El gasto público en servicios sociales para personas en situación o riesgo de exclusión social incluye tanto el gasto foral como el gasto municipal. Si se analiza el gasto por habitante que realiza cada uno de los niveles administrativos, se observa que el gasto foral asciende en 2018 a 14,2 euros por habitante, mientras que el gasto municipal es de 4,4, lo que supone en torno al 25% del gasto total. Desde una perspectiva comparada, el gasto guipuzcoano en servicios sociales para la inclusión social (en euros por habitante) es similar al alavés, pero muy inferior al que se registra en el Territorio de Bizkaia. También es menor en Gipuzkoa el porcentaje del gasto total en Servicios Sociales que se destina a los servicios sociales para las personas en situación o riesgo de exclusión social.

Dejando de lado los datos de la ESSEC, la Cuenta de la Protección Social de EUSTAT permite comparar el gasto en servicios de atención directa que se destina a las personas en situación o riesgo de exclusión

social, tanto en los tres Territorios de la CAPV como en los demás países de la UE. Si bien los servicios y recursos que se consideran en esta estadística no son siempre los mismos, el gasto por habitante guipuzcoano en este tipo de recursos (65 euros en 2018) está entre los más elevados de Europa, y por encima tanto de la media de la UE28 (45 euros por habitante) como del gasto realizado en este sector de la protección social en España (26 euros por habitante).

[02.3]

Valoración del I Plan de Inclusión Social de Gipuzkoa Elkar-EKIN y orientaciones propuestas para el II Plan de Inclusión Social.

Uno de los objetivos del proceso evaluativo del Plan era el de recoger la visión de los agentes implicados sobre su desarrollo y sus resultados. En la evaluación se ha recogido la perspectiva de estos agentes en relación con tres cuestiones relativamente diferenciadas: a) la valoración del diseño, el desarrollo y el impacto del Plan; b) las nuevas necesidades existentes en el Territorio en materia de inclusión social (tanto de la población como de la red de atención); y c) las pautas o líneas generales de reorientación del Plan durante los próximos años.

Como se ha explicado en el apartado de metodología, el proceso de consulta a los diferentes agentes implicados se puso en marcha en diciembre de 2020 y se materializó en dos técnicas o enfoques básicos: un cuestionario remitido a cada uno de los Servicios Sociales de Base municipales de Gipuzkoa y a cada una de las entidades, centros y programas de la red de Servicios Sociales de atención secundaria; y, entrevistas en profundidad a un total de 35 personas, conocedoras de la situación de la red de atención y/o de las necesidades de la población atendida. Se resumen a continuación los principales resultados derivados de la aplicación de las señaladas herramientas de investigación.

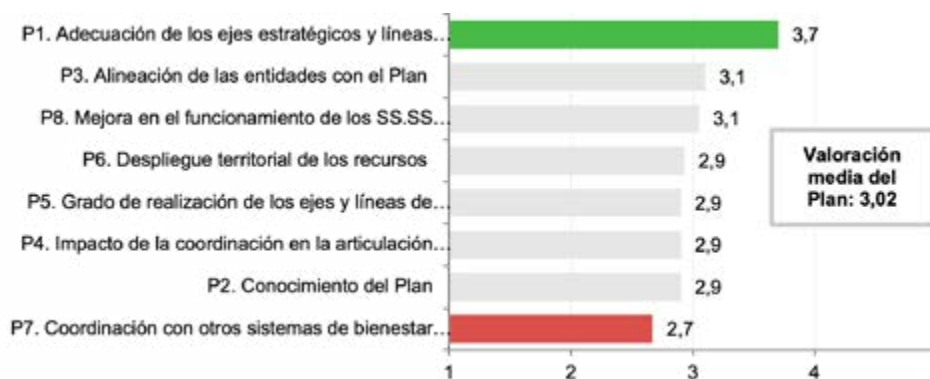
[02.3.1]

Valoración general del Plan.

El cuestionario remitido a las entidades y personas participantes en la evaluación incluía una batería de ocho preguntas acerca del diseño, desarrollo e impacto del Plan, planteadas mediante una escala de 1 a 5. El valor medio de las puntuaciones otorgadas a estas preguntas es de 3,02 y se puede concluir, por tanto, que la valoración general del Plan por parte de las personas implicadas no es ni especialmente negativa, ni especialmente positiva. El aspecto mejor valorado es el correspondiente a la adecuación de los ejes estratégicos y líneas de actuación (con 3,7 puntos sobre 5) y, por el contrario, el peor valorado el relacionado con la coordinación con otros sistemas de bienestar (2,7).

Gráfico 17.

Puntuación media de las 8 preguntas del cuestionario dirigidas a la valoración del Plan de Inclusión Social de Gipuzkoa Elkar-EKIN Escala de 1 a 5



Fuente: elaboración propia a partir de los cuestionarios recibidos.

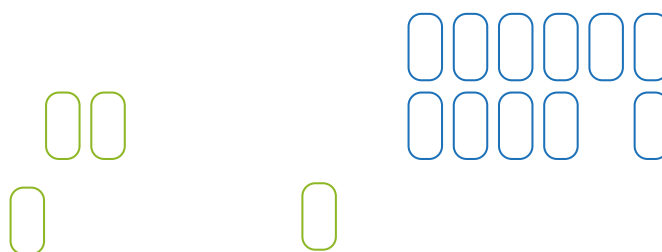
Más allá de estas valoraciones, la propia elaboración y aprobación del Plan se plantea por parte de los agentes consultados como una de sus principales fortalezas y aportes. La existencia del Plan de Inclusión Social de Gipuzkoa Elkar-EKIN ha posibilitado en este sentido, a juicio de las personas consultadas, recoger y ordenar los diferentes recursos y agentes de la red, así como abordar algunas de las necesidades más emergentes en el ámbito de la inclusión social. Para las personas consultadas, el Plan ha contribuido a poner la inclusión social en el centro del debate técnico y político, dignificando en cierta manera este sector de los Servicios Sociales y visibilizando además el desarrollo del Decreto de Cartera 185/2015.

En lo que respecta a la gestión del Plan y su desarrollo, la alineación de las entidades con el Plan es el segundo aspecto mejor valorado (3,1 puntos sobre 5). Además, se valoran el esfuerzo de comunicación, el interés por facilitar la participación y la implicación de un amplio número de entidades e instituciones. Por el contrario, en el lado más negativo destacan dos elementos:

- las dificultades para introducir cambios en el funcionamiento de las entidades, así como para que estas se alineen con el Plan, especialmente en el caso de los ayuntamientos;
- la intensidad, la constancia y la propia concepción -un tanto pasiva- de la comunicación del Plan y de la participación en torno a él, que además ha ido decayendo en los últimos años.

De esta forma, al preguntar acerca del impacto de la coordinación entre los diferentes agentes en la articulación interna del sistema, la puntuación obtenida es de 2,9 sobre 5, de lo que se puede concluir que dicha articulación sigue siendo una asignatura pendiente. Las principales conclusiones de la evaluación con relación a esta cuestión permiten destacar los siguientes elementos:

- Los avances en los procesos de valoración y acceso a los recursos.
- Los avances en la coordinación y cohesión, sobre todo, con las entidades del tercer sector.
- Los avances, todavía insuficientes, en el liderazgo desde una perspectiva territorial.
- La persistencia de problemas relativos a la continuidad de la atención y a la delimitación de funciones entre primaria y secundaria.
- Las dificultades para ofrecer una atención adecuada a las personas que acumulan problemas en diversas contingencias o ámbitos de la vida cotidiana.



El siguiente cuadro recoge de forma muy sintética las principales fortalezas y carencias atribuidas al diseño, desarrollo e impacto del Plan.

Cuadro 1.
Principales fortalezas y carencias del Plan.

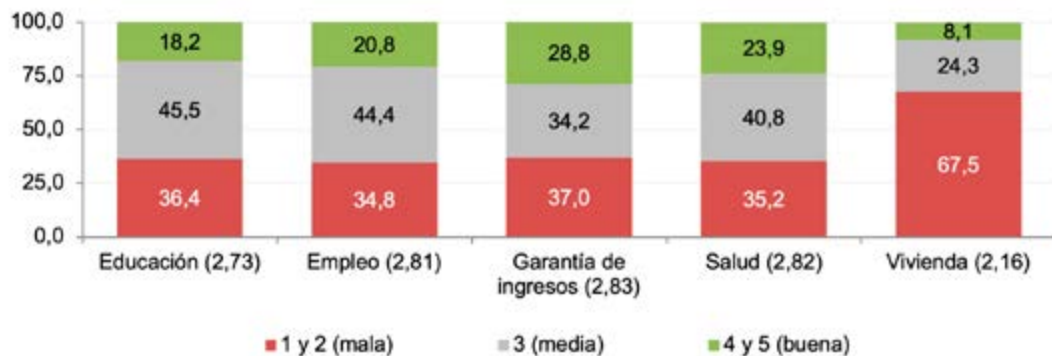
FORTALEZAS	<ul style="list-style-type: none">• La propia aprobación del Plan, como herramienta de ordenación del sector y como instrumento para poner el ámbito de la inclusión en el centro de la agenda técnica y política• La búsqueda de acuerdos y la apuesta por una gobernanza colaborativa, con una mirada transversal e integradora: cambio en la forma de entender el papel de la DFG en relación a las realidades locales (a nivel micro y macro)• Los esfuerzos realizados para la mejora de la participación y de la comunicación con el resto de los agentes• La renovación de los marcos teóricos, conceptuales y filosóficos en los que se apoyan las políticas para la inclusión• Avances en la mejora de la atención, en la adecuación, definición y dotación de los recursos, y en la organización interna del servicio.
CARENCIAS	<ul style="list-style-type: none">• Ausencia de una definición operativa de las situaciones o factores de exclusión y de las políticas públicas sobre las que quiere incidir el Plan• Escaso nivel de concreción de las actuaciones recogidas en el Plan• Discontinuidades y cambios de ritmo en el desarrollo de las actuaciones recogidas en el Plan• Avances insuficientes en lo que se refiere a la adecuación de los servicios a las necesidades de las personas• Avances insuficientes en cuanto a la coordinación entre primaria y secundaria, y en cuanto a la capacidad de liderazgo territorial• Persisten las carencias en lo que se refiere a la coordinación con otros sistemas, con particular atención al sistema de Vivienda

Fuente: elaboración propia a partir de los cuestionarios recibidas y de las entrevistas realizadas.

En lo que se refiere a la coordinación con otros sistemas de bienestar, el 67% de las personas consultadas cree que la coordinación con vivienda es mala (2,16 puntos sobre 5). Pese a la importancia que el Plan Vasco de Personas Sin Hogar otorga al abordaje de las situaciones de exclusión residencial desde el sistema de vivienda y al cambio de modelo hacia otros más centrados en la vivienda, y más allá del proyecto piloto Hábitat puesto en marcha en Donostia, de las entrevistas mantenidas se deriva la ausencia de avances en este campo y el impacto negativo que la falta de provisión de recursos por el sistema de vivienda está provocando en las personas en exclusión social y residencial.

Gráfico 18.

Distribución de los cuestionarios en función del valor concedido a la coordinación con cada uno de los otros sistemas de bienestar (%)



Fuente: elaboración propia a partir de los cuestionarios recibidos.

El plan parece haber tenido también un impacto reducido en la mejora de la coordinación entre los servicios sociales y los sanitarios, lo que supone que la atención a las personas con enfermedad mental siga constituyendo una de las carencias principales del sistema de atención. El trabajo colaborativo con la OSI Donostialdea o la Red de Salud Mental es un punto positivo en torno al Plan, pero no ha permitido crear espacios de interlocución normalizados, permanentes y estructurados.

Los mayores avances, de acuerdo con la opinión manifestada por las personas consultadas, se dan en el ámbito de la garantía de ingresos y el empleo, mediante el desarrollo de procesos de coordinación con las agencias de desarrollo comarcal. Esos avances se han materializado, como antes se ha señalado, en torno a la Estrategia Elkar-EKIN Lanear.

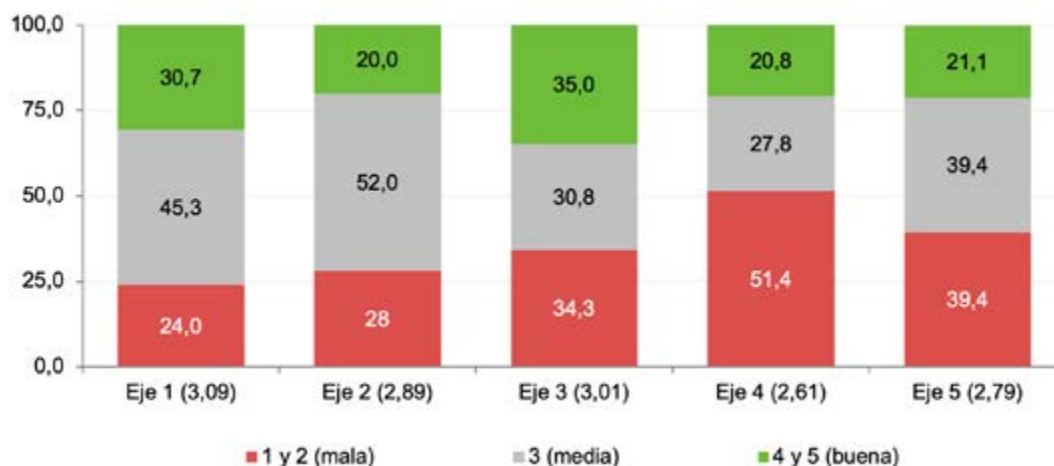
En lo que se refiere al despliegue del Plan, la puntuación media concedida al conjunto de los ejes es de 2,9 sobre 5. Las puntuaciones más elevadas -3,09 y 3,01- se refieren al Eje 1 (mejora de la atención) y al Eje 3 (colaboración, gobernanza e innovación), respectivamente. Por el contrario, las más bajas se refieren al Eje 4 (desarrollo de procesos transversales) y al Eje 5, especialmente en lo que se refiere al escaso avance en sensibilización ciudadana. Las diferencias entre los ejes no son en cualquier caso muy elevadas y la tónica general es más bien la de una valoración positiva, aunque muy poco entusiasta.

Desde el punto de vista cualitativo, como se explica más adelante, existe un consenso general al señalar avances importantes como consecuencia de la puesta en marcha de Plan -más en algunas áreas que en otras, lógicamente-, así como al señalar que esos avances han sido insuficientes y parciales, especialmente si se tiene en cuenta el potencial del Plan y la magnitud de las necesidades.



Gráfico 19.

Distribución de los cuestionarios en función del valor concedido al grado de realización de cada eje estratégico del Plan (%)



Fuente: elaboración propia a partir de los cuestionarios recibidos.

El Plan establecía entre sus objetivos el de garantizar la cobertura territorial de los programas. De las respuestas a los cuestionarios no parece derivarse que se hayan producido grandes avances en este sentido, si bien se constata que el Plan ha posibilitado iniciar un proceso para dicho despliegue. Si se analiza el conjunto de los cuestionarios, se observa *grosso modo* que casi la mitad de las respuestas señalan que ha habido ciertos avances, una cuarta parte señala que se han producido avances importantes y otra cuarta parte que los avances han sido mínimos (la puntuación media es de 2,9 sobre 5).

Algunas dificultades que se han señalado durante el proceso evaluativo de cara a un correcto y equitativo despliegue de los recursos son:

- La ausencia de mecanismos para la promoción de equipamientos comarcales de titularidad municipal y ámbito supramunicipal.
- La concentración de los recursos en determinados municipios, como Pasaia o Donostia.
- Margen de mejora en el conocimiento de la DFG sobre los recursos que realmente necesitan algunas comarcas y en los canales de comunicación sobre la apertura de los recursos.
- Problemática de infraestructuras y viviendas disponibles con el equipamiento arquitectónico adecuado.
- Dificultades y/o poca proactividad y voluntad política de los Ayuntamientos para el desarrollo de los recursos de atención primaria contemplados en el Decreto de Cartera.

En los cuestionarios se solicitaba a las personas consultadas que valoraran en qué medida ha posibilitado el Plan la mejora en el funcionamiento de los servicios sociales para la inclusión. La mayoría de los cuestionarios, el 55,4% concretamente, señalan una mejora media, si bien en el 25% se señala bastante mejora, frente al 19% que refleja poca o muy poca mejora.

Las entrevistas mantenidas confirman esta visión ambivalente. Si las conclusiones de esta evaluación se pusieran en una balanza, en la parte positiva destacarían cuatro ideas:

- Avances en la extensión al conjunto de la red de un marco teórico y de un modelo de intervención común, al menos desde el punto de vista discursivo, conceptual o filosófico.

- La reordenación y redefinición de algunos recursos y servicios de atención secundaria para la inclusión.
- La aplicación más sistemática de las herramientas de diagnóstico y valoración, y sus efectos.
- La asunción de un modelo de gobernanza colaborativa y los avances, aunque sean parciales, en construcción de una red mejor integrada y articulada, con criterios de colaboración mutua.

Entre los aspectos más negativos, resaltan, por el contrario:

- La todavía escasa articulación interna del sistema, sobre todo, en la delimitación de funciones entre atención primaria y secundaria.
- La lentitud en la adopción de los cambios previstos en la configuración de los recursos.
- La escasa adecuación del contenido de los servicios a nivel operativo en relación con las necesidades de las personas usuarias.

[02.3.2]

Retos y orientaciones principales de cara a un II Plan.

Durante la evaluación se planteó a las personas consultadas que plantearan su visión con relación a los retos y orientaciones que debe tener en cuenta este II Plan y, de forma más concreta, su opinión respecto al impacto del covid-19 en los procesos de inclusión y en la red de servicios. Se recogen brevemente las reflexiones planteadas:

- Si bien la pandemia ha afectado a las personas en exclusión social en general, parece imponerse la idea de que principalmente ha afectado a las que estaban en una situación de precariedad y fragilidad. El covid-19 ha visibilizado, por tanto, la fragilidad de muchas familias antes de la crisis y la escasa distancia que les separa de las situaciones más severas de exclusión.
- Según las opiniones recogidas, los mayores impactos en la población se refieren, por este orden, al incremento de las situaciones de soledad y aislamiento; brecha digital; precarización de las condiciones laborales; agravamiento de los problemas de salud mental; insuficiencia de recursos económicos; y problemas en el acceso y/o mantenimiento de la vivienda.
- Desde el punto de vista del funcionamiento de las entidades, los mayores impactos se refieren a la sobrecarga profesional; el aumento de la demanda; problemas de coordinación con otros sistemas de bienestar; y la insuficiente dotación de personal, entre otros.
- Además, el covid-19 ha visibilizado, en referencia al funcionamiento de las entidades y de la red de servicios sociales para la inclusión la ausencia de sistema o de red, visibilizando la precariedad y la fragilidad estructural (y anterior a la crisis) del sistema de atención; paralización de ciertos procedimientos administrativos y falta de referentes para las personas usuarias; o evidencia de bolsas de exclusión en cierta medida invisibles para la administración y/o las entidades del tercer sector, entre otros.

En cuanto a las necesidades o situaciones sociales de la población que para las personas consultadas el II Plan de Inclusión debiera focalizar son los siguientes:

Ilustración 2.
**Situaciones sociales de atención preferente
(las que se mencionan con mayor frecuencia)**



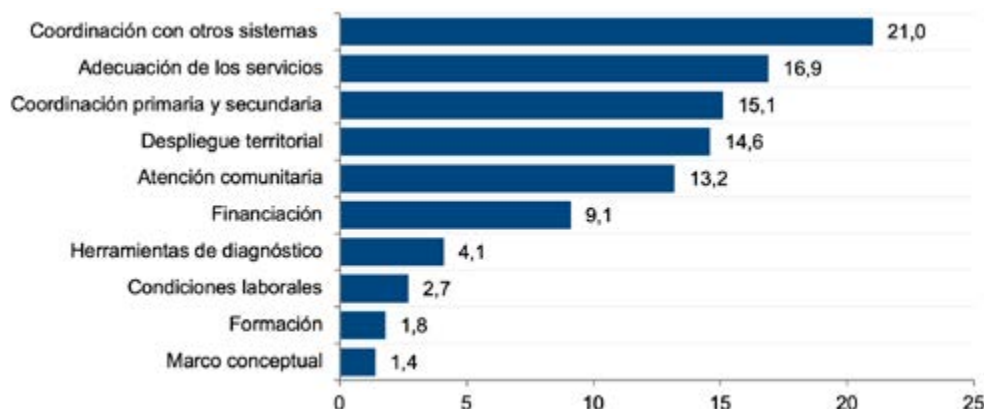
Fuente: elaboración propia a partir de los cuestionarios recibidos y de las entrevistas realizadas.

Además de esas situaciones, también se ha hecho referencia a otras que deberían ser atendidas con prioridad, tales como:

- situaciones en las que no se cumple con los requerimientos administrativos o con los requisitos de acceso al sistema;
- personas de origen extranjero, y especialmente las que están en situación irregular;
- mujeres en situación de exclusión social y/o residencial;
- familias con hijos/as en situación de exclusión social;
- personas en situación de exclusión con discapacidad o dependencia;
- personas con dificultades de empleabilidad a largo plazo; y
- personas en riesgo de exclusión con posibilidades de empleabilidad.

Desde el punto de vista de la identificación de los ámbitos de intervención que de acuerdo a las personas consultadas resultan más problemáticos, el problema que se cita con mayor frecuencia es el relativo a la coordinación con otros sistemas, seguido de la adecuación del contenido de los servicios a las necesidades de las personas y a la delimitación de funciones entre primaria y secundaria. En sentido contrario, los menos citados son los relacionados con el marco conceptual y filosófico, la formación de los profesionales de la red y sus condiciones laborales.

Gráfico 20.
Retos y necesidades más señalados (% de mención)

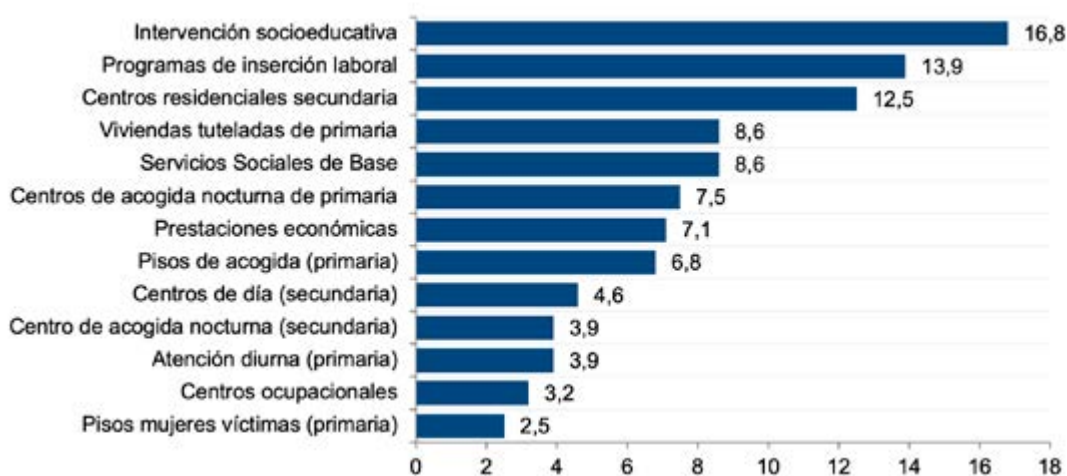


Fuente: Elaboración propia a partir de los cuestionarios recibidos.

Como se observa en el siguiente gráfico, los recursos más reclamados son, respectivamente, la intervención socioeducativa y psicosocial tanto de atención primaria (1,3.) como de secundaria (2.7.3.1.); los programas de inserción laboral (13,9%) y los centros residenciales de atención secundaria (12,5%). Los Servicios Sociales de Base y las viviendas tuteladas de atención primaria han recibido, por su parte, el 8,6% de las menciones. El resto de los servicios han sido mencionados con menor frecuencia. Los centros ocupacionales y, más aún, las empresas de inserción social para personas en exclusión –más allá de las personas con discapacidad– se consideran fundamentales, teniendo en cuenta que con determinados casos de exclusión severa difícilmente se puede abordar el acceso a un empleo ordinario a corto y a medio plazo y en algunos casos a largo plazo.

Gráfico 21.

Prestaciones y servicios del sistema de inclusión social que los agentes consideran que se deberían crear o reforzar (% de mención)



Fuente: elaboración propia a partir de los cuestionarios recibidos.

En lo que se refiere a los ejes, objetivos y líneas de acción se han señalado, fundamentalmente, las siguientes prioridades:

- Seguir avanzando en la reordenación y estructuración de la red de recursos;
- Recoger y posibilitar que las oportunidades para personas en riesgo o exclusión vayan más allá de la generación de oportunidades de empleo;
- Promover la prevención de situaciones de exclusión social y residencial en situaciones en las que se ha evidenciado la potencialidad de la prevención (familias, jóvenes, etc.);
- Impulsar espacios de interlocución y planificación a nivel comarcal o estructuras supramunicipales como espacios de coordinación y liderazgo con representantes de diferentes instituciones, formados por equipos de pequeño tamaño;
- Apostar por incluir a las personas usuarias en el diseño, seguimiento y evaluación del Plan;
- Crear figuras de referencia técnica dentro de la institución foral para las diferentes comarcas, de modo que se pueda garantizar un mayor acompañamiento a estas;
- Mejorar la coordinación y la continuidad de la atención a través de la integración vertical (dentro de los servicios sociales) para prestar servicios de atención primaria y secundaria de forma conjunta, al menos, en los servicios con alcance comarcal.

- Mejorar el liderazgo de la Diputación Foral de Gipuzkoa a nivel comarcal y plantear el papel de la institución foral como figura que acompaña a los ayuntamientos para la prestación de determinados servicios, por ejemplo, los de intervención comunitaria;
- Impulsar el modelo de la Pirámide de Káiser (estratificación e intervención según niveles de complejidad) y reforzar la personalización de los servicios;
- Impulsar la formación y espacios de reflexión conjunta para ir adecuando el contenido de los servicios al modelo de atención y a las necesidades de las personas;
- Acompañar a los municipios y a las comarcas, por parte de la institución foral, en sus procesos y dificultades para la creación de los recursos de su competencia, en la medida en que crear o ampliar la dotación de plazas de los centros de alojamiento de atención primaria es una prioridad importante (especialmente, las viviendas comunitarias y los apartamentos tutelados);
- Reforzar los equipos de intervención socioeducativa y el acompañamiento social y, en la medida de lo posible, impulsar la definición de este servicio de forma integrada entre atención primaria y secundaria;
- Fortalecer la activación comunitaria y un mayor aprovechamiento de los recursos comunitarios, a través del impulso y acompañamiento por parte de la atención secundaria a la atención primaria en su desarrollo;
- Generar evidencia científica, a través de la evaluación de las actuaciones desarrolladas en el Plan y el análisis y la investigación de situaciones relacionadas con la exclusión;
- Fortalecer la co-generación del conocimiento con la implicación de los diferentes agentes de la red en la evaluación de las actuaciones desarrolladas en el marco del Plan en relación con las necesidades de las personas atendidas;
- Facilitar la medición del impacto del Plan en las situaciones objeto de intervención, mediante el establecimiento de indicadores que permitan su seguimiento.
- Desarrollar mecanismos de control y supervisión de los servicios prestados por las entidades gestoras de atención secundaria, al objeto de garantizar la calidad de la atención.

Finalmente, en lo tocante a los elementos básicos que deben caracterizar el segundo Plan de Inclusión de Gipuzkoa, de las entrevistas realizadas se derivan, por un lado, elementos que reciben opiniones ambivalentes y, por otro, los que cuentan con cierto consenso. Los aspectos en los que no existe aparentemente un consenso generalizado tienen que ver con la naturaleza del plan: implicación de otros ámbitos ajenos a los Servicios Sociales, grado de vinculatoriedad... Sí puede hablarse de consenso, sin embargo, al definir algunas de las características o atributos que debería tener el Plan: concreto y operativo, participativo y colaborativo, continuista, interinstitucional, transversal, basado en la estratificación de necesidades, basado en proyectos tractores y transformador, flexible, y con dotación económica específica.

[02.3.3]

Principales elementos del diagnóstico.

Se recogen a continuación los principales elementos que se derivan del diagnóstico realizado. En lo que se refiere a las necesidades de la población guipuzcoana desde el punto de vista de los procesos de inclusión y exclusión social, cabe destacar los siguientes elementos:

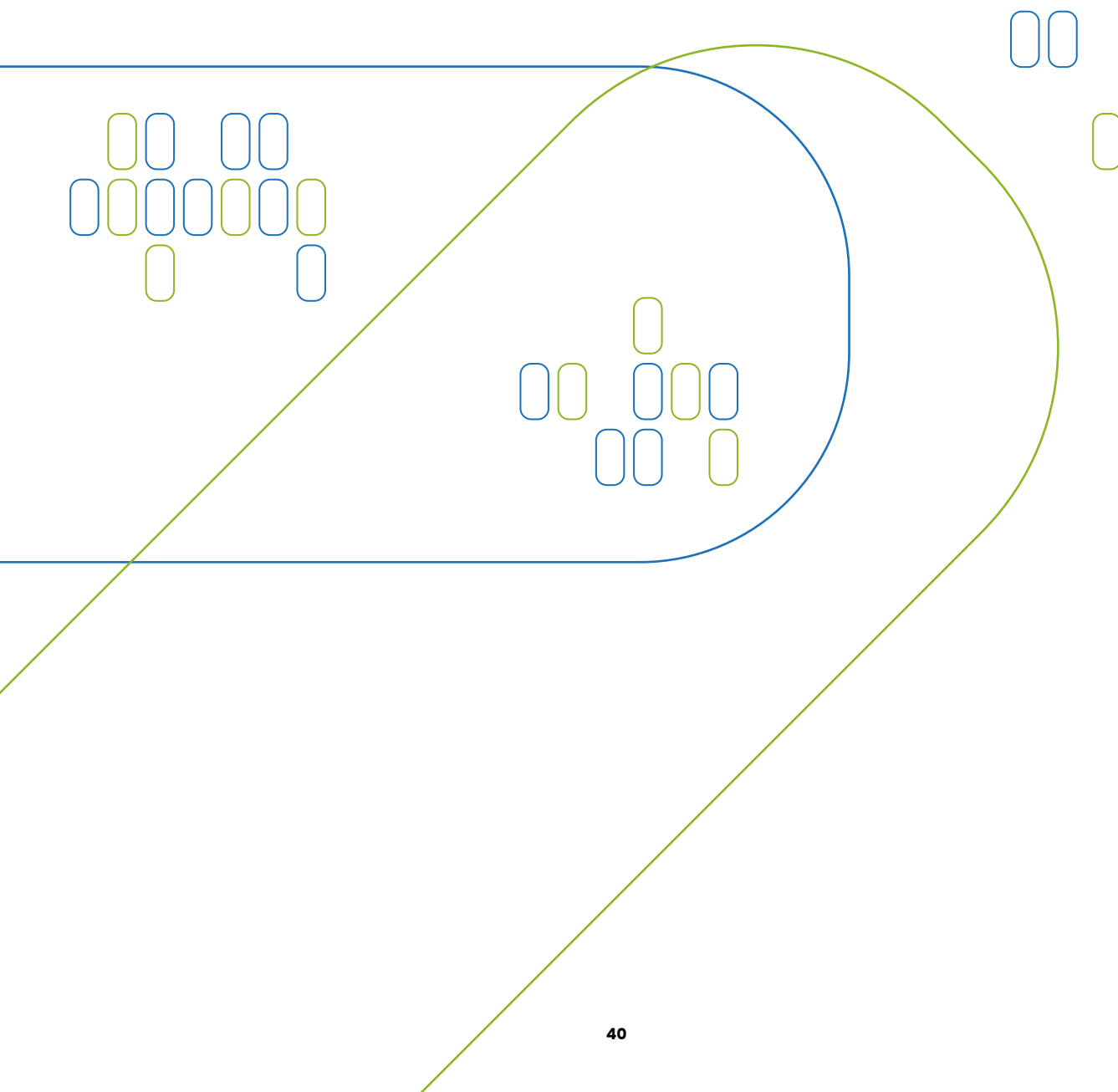
- La mejora de los indicadores relacionados con el mercado laboral, incluyendo los relacionados con la desigualdad salarial.
- La reducción de la demanda de las prestaciones de garantía de ingresos, que podría apuntar a una reducción de las necesidades de la población en materia de pobreza y garantía de ingresos.

- Pese a lo anterior, un incremento claro en las situaciones de pobreza, exclusión y desigualdad, más marcado en Gipuzkoa que en los otros territorios de la CAPV, debido en parte a que Gipuzkoa partía de una situación más positiva en los años precedentes.
- El empeoramiento de las situaciones de pobreza y desigualdad se relaciona con un incremento relativamente importante de los ingresos de la mayor parte de la población, frente a incrementos mucho más reducidos -incluso negativos- en el caso de la población de menos ingresos.
- Se relaciona también con el incremento de la pobreza antes de prestaciones -es decir, antes de que las prestaciones económicas asistenciales reduzcan las tasas de pobreza primaria que genera el mercado-, lo que se relaciona fundamentalmente con la reducción de los salarios y/o de la intensidad laboral de los grupos de menor renta. A ello se suma la reducción en la capacidad de reducción de esa pobreza primaria mediante las prestaciones económicas asistenciales.
- Un incremento relativamente importante del número de personas sin hogar, o, al menos, una mayor visibilización de estas personas, en parte debido a las medidas de confinamiento en recursos de nueva creación adoptadas durante la pandemia
- Un incremento notable en la prevalencia de enfermedades y trastornos mentales, en parte derivado de las consecuencias sanitarias, económicas, sociales y emocionales de la pandemia.
- El incremento en el número de personas que presentan necesidades complejas, por combinar diversas problemáticas que requieren a menudo la intervención de diversos sistemas, y que precisan un abordaje específico de su situación.
- A ello hay que añadir el incremento en el número de personas inmigrantes que llegan al Territorio, especialmente entre 2015 y 2020. Estos flujos migratorios se están viendo modificados tanto por la pandemia de COVID19 como, más recientemente, por la guerra en el Este de Europa.
- Junto a estos elementos, cabe destacar también el incremento de los costes de acceso a la vivienda -tanto en régimen de alquiler como en propiedad- y, muy particularmente el incremento del coste de los suministros básicos (electricidad, gas, agua) en un contexto de notable crecimiento de los precios.

En lo que se refiere a la red de recursos, cabe destacar las siguientes conclusiones básicas:

- Los problemas para la continuidad de la atención y la coordinación entre los servicios sociales de atención primaria y secundaria, y la dificultad para impulsar los equipamientos previstos en la cartera de Servicios Sociales, especialmente en el ámbito de la atención primaria y en determinadas comarcas.
- Las dificultades para estratificar adecuadamente los colectivos y las necesidades que debe atender cada uno de los niveles de atención, dentro del ámbito de los Servicios Sociales, en función de la complejidad de su situación.
- La dificultad para ofrecer servicios suficientemente intensos de intervención socioeducativa y psicosocial, más allá de la atención en centros residenciales o de atención diurna, a las personas en situación o riesgo de exclusión social.
- Las dificultades para la implementación de un modelo común de atención por parte de todas las entidades que conforman la red pública de Servicios Sociales, tanto en el ámbito de la atención primaria como de la atención secundaria.
- Las dificultades para la coordinación con el resto de los sistemas de bienestar y para que estos sistemas tengan en cuenta las necesidades específicas de las personas en situación o riesgo de exclusión social a la hora de diseñar, planificar y prestar sus servicios.

- La insuficiencia, especialmente en lo que se refiere a las cuantías previstas para determinados colectivos, de la Renta de Garantía de Ingresos, y la dificultad para ofrecer servicios de acompañamiento y apoyo adecuados a una buena parte de las personas que perciben la prestación.
- La existencia de bolsas relativamente importantes de población con problemáticas complejas y/o que no cumplen los requisitos de acceso a los servicios sociales, a menudo por cuestiones relacionadas con su regularización administrativa, y que no reciben los servicios que precisan.



[03.]

Características básicas del II Plan de Inclusión Social: marco normativo, criterios generales y modelo de atención.

A partir del diagnóstico planteado en las páginas precedentes, en este capítulo se recogen las características básicas del II Plan de Inclusión Social de Gipuzkoa, en lo que se refiere fundamentalmente al marco estratégico y normativo del que parte, a sus criterios generales o principios rectores y al modelo de atención en el que se basa. De esta forma, el capítulo se estructura en tres grandes apartados:

- Por una parte, el marco normativo y estratégico en el que se inserta el Plan, que está determinado por una serie de planes, estrategias y cambios organizativos e institucionales, que deben ser necesariamente tenidos en cuenta a la hora de contextualizar el escenario en el que el Plan va a desarrollarse.
- Por otra parte, los criterios generales o principios rectores en los que se apoya, y que se refieren a las opciones que se han adoptado en lo que se refiere a la naturaleza del Plan, desde el punto de vista de la gobernanza de las políticas para la inclusión social en Gipuzkoa.
- Por último, el modelo de atención en el que se basa el Plan, y que se refiere fundamentalmente a la concepción de las políticas para la inclusión que el Plan contempla y al tipo de actuaciones que se quieren impulsar para el desarrollo de esas políticas.

[03.1]

Marco normativo y estratégico.

El II Plan de Inclusión Social de Gipuzkoa Elkar-EKIN tiene en cuenta los cambios que se han producido en los últimos años en la articulación de las políticas vascas contra la exclusión social, así como las herramientas de planificación que han ido desarrollándose en diversos ámbitos.

La Diputación Foral de Gipuzkoa ha puesto en marcha un nuevo modelo de gobernanza en el marco de la iniciativa *Etorkizuna Eraikiz* y entre los aprendizajes más destacados en el proceso de implementación está la construcción de un liderazgo compartido y la generación de procesos de escucha como fuente de legitimación. Así mismo, la Diputación cuenta con el Plan Estratégico 2020-2023, que parte de la constatación de que “Gipuzkoa quiere ser la comunidad de personas con menores niveles de desigualdad de Europa”.

A escala internacional, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas constituyen una referencia básica para el desarrollo del Plan, especialmente en lo que se refiere al Objetivo 1 (Fin de la pobreza), el Objetivo 2 (Hambre cero), el Objetivo 3 (Salud y bienestar), el Objetivo 5 (Igualdad de género), el Objetivo 8 (Trabajo decente y crecimiento económico) y el Objetivo 10 (Reducción de las desigualdades).

Junto a esas referencias básicas, los planes, desarrollos normativos y actuaciones que se han tenido en cuenta para la redacción del Plan son los siguientes:

- a) *Agenda Gipuzkoa 2020>2030 del Departamento de Políticas Sociales de la Diputación Foral*

El Territorio Histórico de Gipuzkoa viene desarrollando desde 2015 un conjunto de actuaciones de política social que impulsan la innovación social, la innovación pública, la gobernanza colaborativa, la transformación del modelo de atención y cuidados y el sistema de garantía de la calidad de los servicios sociales. La pandemia de la Covid-19 ha supuesto un punto de inflexión en la trayectoria de los servicios sociales de Gipuzkoa. Algunas debilidades del sistema tales como las dificultades en la coordinación sociosanitaria, el refuerzo de la atención en el domicilio, la mejora en las condiciones laborales, el impulso de la formación en nuevos modelos de cuidados, la importancia de la innovación en los centros residenciales, entre otros

aspectos, ha destacado la importancia de impulsar la transición hacia un modelo de atención, cuidados y apoyos centrado en las personas y sus relaciones, fortaleciendo los ecosistemas locales de cuidados. Así, las políticas sociales de transición buscan transformar Gipuzkoa en un Territorio de Cuidados. Un Territorio de Cuidados es el resultado de un conjunto de procesos convergentes que pueden definirse según las siguientes características.

Para impulsar la transición hacia un Territorio de Cuidados, el Departamento de Políticas Sociales (Diputación Foral de Gipuzkoa) ha puesto en marcha la Agenda Gipuzkoa 2020>2030: Las Políticas Sociales de Transición. La Agenda Gipuzkoa 2020>2030 propone una transformación profunda del modelo de atención y cuidados para el conjunto de las políticas sociales de Gipuzkoa, tomando en cuenta que uno de los mayores desafíos del Territorio está relacionado con la transición demográfica. La Agenda Gipuzkoa 2020>2030: Políticas Sociales de Transición constituye un esfuerzo colectivo por posicionar las políticas sociales como palanca de futuro y ofrecer un camino, un sendero, que permita transformar el modelo de atención y cuidados del Territorio Histórico de Gipuzkoa basado en la gobernanza colaborativa, la experimentación social y la evaluación sistémica.

Esta agenda se plantea alcanzar una serie de transformaciones en el conjunto de los servicios sociales en Gipuzkoa:

- Impulso de un nuevo modelo de atención, cuidados y apoyos para el conjunto de las políticas sociales.
- Fortalecer la gobernanza colaborativa a nivel territorial.
- Impulsar la experimentación y la innovación integrada.
- Desarrollar un nuevo modelo de evaluación de los cuidados y monitorización de las políticas sociales de transición.

Entre las actuaciones concretas que se establecen en la Agenda y puede tener un impacto relevante en los servicios para la inclusión social, cabe destacar los siguientes:

- Impulso de la personalización del cuidado y los servicios en las Políticas Sociales.
- Diseño y despliegue de una estrategia territorial para la transición hacia un nuevo modelo de atención y cuidados en el domicilio.
- Impulso a la evaluación participativa en los centros residenciales.
- Fomento de la innovación y de la gestión avanzada como una línea de actuación prioritaria del Departamento de Políticas Sociales.
- Diseño y puesta en marcha en el Territorio Histórico de Gipuzkoa de un sistema de acreditación y evaluación en red de los servicios sociales.

b] *Plan Estratégico 2020-2030 de la Diputación Foral de Gipuzkoa*

Junto a la Agenda 2020>2030, el II Plan recoge los retos y las orientaciones que se derivan del Plan Estratégico 2020-2030 de la Diputación Foral de Gipuzkoa, uno de cuyos principales objetivos es el de fortalecer el "modelo Gipuzkoa". Para ello, el Plan señala que "refuerza su apuesta por la construcción compartida del futuro del territorio, a través de este Plan Estratégico y de Etorkizuna Eraikiz, como compromisos institucionales que hacen posible la participación y cooperación de los diferentes agentes de Gipuzkoa en la reflexión y elaboración estratégica de la agenda pública, generando nuevas dinámicas de escucha, deliberación y experimentación". El II Plan de Inclusión Social deberá estar alineado, por tanto, con este Plan y atender a los retos que este establece.

La siguiente tabla recoge algunos de ellos, especialmente los que afectan y se alinean en mayor medida con el futuro Plan de Inclusión.

Cuadro 2.

Resumen de los retos señalados en el Plan Estratégico 2020-2030 de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

CAMPO	RETOS
SOCIEDAD	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo atendemos el incremento de la demanda de protección social y enfrentamos la exclusión social? • ¿Cómo asegurar los niveles de cohesión social ante las situaciones de desigualdad y vulnerabilidad? • ¿Cómo favorecer la igualdad y la convivencia en todos los ámbitos de la sociedad? • ¿Cómo atendemos el incremento de la demanda de protección social y enfrentamos la exclusión social? • ¿Cómo favorecer la autonomía de las personas y su responsabilidad individual? • ¿Cómo mantener y reforzar los niveles de cooperación, iniciativa, colaboración y solidaridad en contextos donde emergen el individualismo y la fragmentación social? • ¿Cómo cultivar los valores de la solidaridad y la corresponsabilidad en la sociedad posicionando internacionalmente Gipuzkoa como un territorio solidario? • ¿Cómo impulsamos la educación, la cultura y el euskera como motores de la transformación social de una sociedad cada día más diversa y multicultural? • ¿Cómo puede contribuir a estos retos el avance de la igualdad de mujeres y hombres?
POLÍTICA	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo participar desde las instituciones en la resolución de problemas (sociales, económicos, políticos, etc.) cada vez más complejos y multidimensionales? • ¿Cómo incorporar con más intensidad la cultura y la práctica de una gobernanza más colaborativa, en el nuevo escenario político?
TERRITORIO	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo incorporar la igualdad de mujeres y hombres como elemento fundamental para el desarrollo y equilibrio territorial? • ¿Cómo garantizar el equilibrio territorial entre todos nuestros municipios y comarcas, reduciendo las desigualdades económicas, sociales, laborales, culturales, en el acceso a infraestructuras y servicios, etc.?

Para el caso concreto del Departamento de Políticas Sociales, este Plan Estratégico establece los siguientes retos:

- Lograr un equilibrio adecuado entre la demanda y oferta de servicios sociales.
- Mejorar la cobertura y la calidad de la atención residencial en el ámbito de la dependencia y la discapacidad.
- Reforzar y mejorar los servicios destinados a personas menores y jóvenes migrantes no acompañadas.
- Apostar por la atención integral en el domicilio y por un modelo de innovación social centrado en las personas y su entorno.
- Reforzar y mejorar la intervención ante situaciones de riesgo y exclusión.
- Poner en valor el impacto positivo (empleo, renta, impuestos) de la política social sobre el bienestar de la ciudadanía, de forma individual y como conjunto social.

c] *Nuevos servicios y cambios en la organización interna del Servicio de Inclusión Social y Atención a Mujeres Víctimas de Violencia Machista de la Diputación Foral de Gipuzkoa*

Como se ha señalado en la evaluación, en el marco del desarrollo del I Plan, se han desarrollado en el marco de la Diputación Foral de Gipuzkoa diversas actuaciones y cambios organizativos en el ámbito de los servicios sociales para la inclusión social. Esas actuaciones y cambios organizativos seguirán siendo desarrollados durante los próximos años y, en ese sentido, determinarán los contenidos del II Plan. En ese sentido, las principales actuaciones que cabe destacar son las siguientes:

- Próxima aprobación del Decreto Foral por el que se regula el procedimiento de reconocimiento de la situación de exclusión social y el acceso a los servicios de la red foral para la inclusión social de atención secundaria. Esta nueva regulación sustituye a la hasta ahora vigente, contenida en el Decreto 5/2014, de 4 de marzo, por el que se regula el procedimiento de acceso a los recursos de inclusión social de atención secundaria, que, si bien en el momento de su aprobación constituyó un avance con respecto a la situación inmediatamente anterior y se ha configurado en los últimos cinco años como un marco eficaz de regulación, no ofrece, actualmente, un marco adecuado o suficiente para integrar las modificaciones derivadas del replanteamiento filosófico, conceptual y organizativo que se viene acometiendo en los últimos años al amparo, precisamente, del Plan.
- Implantación de un nuevo modelo de referencialidad de caso en el ámbito de la atención secundaria. Este cambio de modelo de gestión y atención -de un modelo de gestión de servicios a un modelo de gestión de procesos y personas- consiste en que cada persona usuaria cuente con un profesional de la administración foral como responsable de su caso y trayectoria.
- Desarrollo del Servicio Foral de Apoyo Comarcal (SEFAC) para personas en situación de exclusión social en la comarca de Oarsoaldea. En los últimos meses se ha puesto en marcha un servicio de atención ambulatoria en medio abierto para personas en situación de exclusión, en la comarca de Oarsoaldea (Errenteria, Pasaia, Lezo y Oiartzun). Su objeto principal es ofrecer y complementar apoyos de tipo instrumental, cognitivo y emocional en el entorno comunitario en que habitualmente se relacionan y se encuentran las personas destinatarias del servicio.
- Puesta en marcha de un programa de formación de los y las profesionales de la red de atención secundaria para la inclusión social y atención a mujeres víctimas de violencia machista. En febrero de 2022 se ha puesto en marcha un plan formativo especializado para los y las profesionales de la red de Servicios Sociales para la inclusión de Gipuzkoa que se prolongará durante al menos dos años y permitirá que todas las personas profesionales que intervienen en la red compartan unas nociones básicas sobre el modelo de intervención contra la exclusión social que se desarrolla desde la red pública de Servicios Sociales.

d] *Estrategia para la empleabilidad y la activación inclusiva Elkar-EKIN Lanean*

La Diputación Foral de Gipuzkoa está desarrollando la estrategia de empleo de calidad e inclusivo 2020-2023 en el territorio Elkar-EKIN Lanean. Se trata de una estrategia que busca convertir a Gipuzkoa en la comunidad de personas con menores niveles de desigualdad de Europa, en línea con la visión de futuro definida por la Estrategia 2020-2023 de la Diputación Foral de Gipuzkoa, destacando valores fundamentales como futuro, competitividad, igualdad y colaboración, y garantizando que Gipuzkoa siga siendo un lugar donde merezca la pena vivir y trabajar.

Dicha estrategia, teniendo como punto de partida la anterior estrategia Elkar-EKIN Lanean 2018-2022, amplía el foco y establece las principales prioridades y líneas de actuación a seguir, que permitan al territorio hacer frente a los principales retos que plantea el cambio de paradigma que se manifiesta en diversas crisis y transformaciones, destacando especialmente aquellas más relacionadas con la transformación económica y del mercado de trabajo y nuevas formas de organización socioeconómicas en el medio y largo plazo, y más concretamente, el contexto de crisis pandémica actual. Todo ello en el marco

de Etorikizuna Eraikiz, como modelo de gobernanza abierta y cooperativa que plantea una nueva forma de hacer política a través de un fuerte vínculo con las características territoriales y sociales de Gipuzkoa, como son las capacidades de iniciativa, intercambio y colaboración, contribuyendo así al fortalecimiento del “modelo Gipuzkoa”.

Para ello, la estrategia Elkar-EKIN Lanean establece un programa de medidas que pivota sobre cuatro grandes ámbitos:

- En primer lugar, define medidas para el diseño e implementación de un modelo de gobernanza colaborativa, abierta, eficiente y transparente que garantice la puesta en marcha de herramientas y métodos de gestión y asegurar así el desarrollo y despliegue de la estrategia de manera coordinada y participada.
- En segundo lugar, la estrategia incluye medidas para el mantenimiento y generación de empleo de calidad e inclusivo, a través del impulso de un tejido económico competitivo y sostenible (económica, social y medioambientalmente) tanto en sectores tradicionales (incluyendo a sectores maduros y vulnerables) como en sectores con potencial de desarrollo, en línea con la Estrategia de Especialización Inteligente RIS3 de Euskadi y las prioridades establecidas por la Diputación Foral de Gipuzkoa para el territorio.
- Asimismo, resulta indispensable potenciar y mejorar la calidad del empleo en el territorio, impulsando modelos de gestión y de organización responsables que generan valor social compartido, además de mejorar la calidad y la inclusión de todas las personas a través de la aplicación de medidas fiscales y la promoción de la sensibilización y el diálogo entre todos los agentes de interés y la sociedad en general.
- Por último, en pro de la empleabilidad y la cualificación de todas las personas, la estrategia establece las medidas necesarias para garantizar que las personas cuenten con las competencias y habilidades necesarias para acceder al mercado de trabajo a través de un empleo justo y de calidad, respondiendo así a las demandas de las empresas y del mercado laboral, en igualdad de oportunidades.

Es importante señalar que el diseño y la gestión del Plan Elkar-EKIN Lanean suponen un cambio de la máxima relevancia en el marco de las políticas sociales en Gipuzkoa en la medida en que ha sido asumido como un proyecto estratégico para el conjunto de la Diputación Foral, implicando en su desarrollo al Gabinete del Diputado General, al Departamento de Promoción Económica y al conjunto de la red territorial de recursos para la inclusión laboral desde el liderazgo de la Dirección de Proyectos Estratégicos. La inclusión laboral de los colectivos con mayores dificultades de empleabilidad se constituye, así como una política del conjunto de la administración foral y se plantea como un proyecto estratégico, impulsado desde el departamento responsable del conjunto de los proyectos estratégicos forales.

e] *Guía para la personalización de los servicios sociales*

A lo largo de 2021 se ha elaborado en el marco de Etorikizuna Eraikiz Think Tank una “Guía para la personalización de los Servicios Sociales en Gipuzkoa”. Esta guía define algunos elementos y recomendaciones para transitar hacia servicios más personalizados y, más concretamente, pretende “contribuir al desarrollo de las fórmulas organizativas que posibiliten los procesos de transición de los servicios sociales guipuzcoanos, desde su configuración actual hacia modelos de atención más personalizados, comunitarios, integrados y centrados en los derechos, las oportunidades, las necesidades, las expectativas y los valores de las personas que los utilizan”.

El II Plan de Inclusión Social se alinea con el concepto de personalización recogido en esta guía y toma en consideración las recomendaciones y líneas de avance propuestos para la transición hacia servicios sociales más personalizados en Gipuzkoa. Algunos de ellos son:

- Redefinir los servicios y prestaciones del Sistema de Servicios Sociales para su adecuación a los principios de la personalización.
- Ampliar y reforzar técnica y metodológicamente los programas domiciliarios y de intervención socioeducativa y psicosocial, tanto en el ámbito de atención de primaria como de secundaria.

- Introducir mecanismos que permitan la elección por parte de las personas usuarias de los centros y las entidades prestadoras de servicios, incluyendo una apuesta más decidida por la posibilidad de optar por prestaciones económicas para la adquisición de servicios de cuidado en el mercado.
- Impulsar la participación de las personas usuarias en el diseño, ejecución y evaluación de los servicios y prestaciones del sistema de servicios sociales.
- Reforzar el papel de los profesionales de referencia y/o gestores de caso, tanto en los Servicios Sociales de Base como en el organigrama de la Diputación Foral y en el marco de los centros y programas.
- Promover un esfuerzo coordinado e integral para la simplificación de los trámites administrativos vinculados al acceso a los servicios.
- Definir una serie de ejes sobre los que abordar procesos de trabajo de carácter interno de las instituciones y organizaciones, de manera pilotada, para validar las posibilidades de incorporación de la personalización de la atención.
- Impulsar el desarrollo de instrumentos de intervención y evaluación.
- Impulsar el desarrollo de redes y proyectos comunitarios y mesas locales de coordinación.
- Definir un modelo de evaluación acorde con la personalización de la atención.
- Diseñar un sistema de indicadores que permita, a partir de estándares de calidad consensuados, evaluar la calidad de los servicios prestados desde la perspectiva de la validez de vida de las personas usuarias.

f] *III Plan Foral para la Igualdad de Mujeres y Hombres en Gipuzkoa*

El III Plan Foral para la Igualdad de Mujeres y Hombres en Gipuzkoa (2020-2023) constituye otra de las referencias básicas para el desarrollo del II Plan. Este III Plan Foral de Igualdad establece, bajo el objetivo general de “Vidas libres de violencia machista contra las mujeres”, un eje de actuación que se organiza a través de tres objetivos estratégicos que se concretan, a su vez, en nueve objetivos operativos, de los que se desprenden 27 acciones. Los tres objetivos estratégicos son los siguientes:

- Avanzar en la investigación, sensibilización, prevención y formación en violencia machista contra las mujeres.
- Adecuar el modelo de atención a la violencia machista de la Diputación Foral de Gipuzkoa, de forma que el horizonte de la intervención desplegada desde todos los ámbitos sea el empoderamiento de las mujeres y niñas.
- Mejorar la coordinación en y entre las diferentes instituciones que intervienen en Gipuzkoa en materia de violencia machista contra las mujeres

Los nueve objetivos operativos son los siguientes:

- Mejorar la investigación, los sistemas de recogida de información, así como la comunicación y difusión de datos sobre violencia machista contra las mujeres.
- Generar mayor conocimiento sobre el abordaje de la violencia machista contra las mujeres desde los distintos servicios y recursos forales que no atienden específicamente estas situaciones de violencia
- Incrementar el rechazo social a la violencia machista contra las mujeres a partir de la comprensión de las desigualdades de género que la generan y sustentan.

- Posibilitar la especialización de la atención a la violencia machista contra las mujeres desde los servicios y recursos de la Diputación Foral de Gipuzkoa.
- Incrementar el alcance y calidad de los servicios forales de atención a la violencia machista contra las mujeres.
- Extender el modelo de atención a la violencia machista contra las mujeres a otros recursos forales no específicos de violencia
- Avanzar en el abordaje foral del derecho a la reparación individual del daño de las víctimas de la violencia machista contra las mujeres.
- Alinear la política foral y local en materia de violencia machista contra las mujeres.
- Generar instrumentos que posibiliten una coordinación eficaz en y entre las instituciones implicadas en la atención a la violencia machista contra las mujeres en Gipuzkoa.

g] *Reforma de la normativa vasca en materia de garantía de ingresos e inclusión social*

El Consejo de Gobierno del Gobierno Vasco aprobó el pasado 10 de mayo el proyecto de Ley para la reforma de la normativa actualmente vigente en materia de garantía de ingresos e inclusión social. Más allá de los cambios que la nueva normativa puede traer en el ámbito de las prestaciones de garantía de ingresos -y, por tanto, en todo lo referido a la prevención y el abordaje de las situaciones de pobreza y desigualdad-, el anteproyecto plantea una serie de modificaciones en lo que se refiere al acompañamiento prestado a las personas en situación o riesgo de exclusión social que son beneficiarias de las prestaciones económicas del sistema vasco de garantía de ingresos.

En ese sentido, el Proyecto de Ley incorporan nuevas herramientas para el diagnóstico y estratificación de perfiles y necesidades, así como para el desarrollo de planes integrados y personalizados de inclusión, que posibiliten avanzar en la personalización de la atención y en el abordaje intersectorial de casuísticas complejas con otros sistemas del Estado del Bienestar. En concreto, dentro de las herramientas de diagnóstico, se contempla:

- Por una parte, una valoración inicial de situación y necesidades, a través de una herramienta de triaje que Lanbide aplicará, que identificará los sistemas que han de activarse para el logro de la inclusión (art. 110).
- Por otra, cuando sea precisa la intervención de otros sistemas de atención distintos del sistema de empleo, la valoración y el diagnóstico social del Sistema Vasco de Servicios Sociales, así como de los sistemas de educación, vivienda y salud, cuando sea necesario (art. 111).
- Finalmente, un diagnóstico de las necesidades de inclusión laboral, a realizar por parte de Lanbide cuando la herramienta de triaje así lo determine (art. 112).

El anteproyecto regula por otra parte el Programa Integrado y Personal de Inclusión (PIPEI), que se define como un servicio de inclusión participado en el que las partes suscribientes asumen compromisos en orden a prevenir el riesgo de exclusión o, en su caso, revertir la situación de exclusión y procurar la plena inclusión laboral y social de las personas destinatarias. El PIPEI se suscribirá entre Lanbide y las personas destinatarias y definirá, a partir del diagnóstico, las propuestas de intervención y las actuaciones de los sistemas vascos de empleo, servicios sociales, vivienda, educación y salud que correspondan en cada caso. Además, el PIPEI estará sujeto a seguimiento, revisión y evaluaciones periódicas que se desarrollarán de forma compartida entre los diversos sistemas intervinientes.

Así mismo, el Anteproyecto establece que Lanbide-Servicio Vasco de Empleo asignará un técnico o una técnica de referencia que se encargará del impulso, negociación, suscripción, seguimiento y evaluación del Programa Integrado y Personal de Inclusión. En los casos en que el diagnóstico ponga de manifiesto la necesidad de priorizar la intervención de los servicios sociales, el profesional o la profesional de referencia se situará en dichos servicios, y suministrará a Lanbide la información necesaria para comprobar

el cumplimiento de los requisitos de acceso y mantenimiento de la prestación, así como para realizar las funciones de seguimiento y evaluación del PIPEI.

Finalmente, el artículo 109 señala que “las entidades del Tercer Sector Social de Euskadi podrán ser reconocidas como entidades colaboradoras en los procesos de inclusión laboral y social, tanto en la provisión de servicios de inclusión, como en las funciones de acompañamiento social, de diagnóstico, programación, seguimiento y evaluación, en los términos que reglamentariamente se determinen”.

h] *Creación de la Agencia Vasca de Reinserción Social Aukerak y desarrollo del modelo penitenciario vasco*

Otro de los cambios producidos en el marco de la CAPV que cabe tener en cuenta de cara al II Plan de Inclusión Social de Gipuzkoa es la asunción por parte del Gobierno Vasco de las competencias relativas a la organización, régimen y funcionamiento de los servicios penitenciarios previstos en el artículo 10.14 y 12.1 del Estatuto de Autonomía del País vasco. A partir de este cambio competencial, el Parlamento Vasco ha aprobado la Ley 3/2021, de 30 de septiembre, de creación de Aukerak, Agencia Vasca de Reinserción Social. Aukerak se concibe como ente de derecho público diferenciado responsable de acometer, como empleador, todo lo referente al trabajo, la formación ocupacional o la inserción sociolaboral de las personas condenadas a penas privativas de libertad.

El desarrollo de las funciones y las actividades de esa agencia, junto a la construcción del nuevo centro penitenciario de Eskusaitzeta en Zubieta, permitirá rediseñar los servicios prestados a uno de los colectivos -el de las personas presas- que experimentan mayores factores de riesgo y exclusión social.

i] *Ley 1/2022, de 3 de marzo, de segunda modificación de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres*

El pasado 3 de marzo se aprobó la Ley 1/2022, mediante la que se introducen cambios de importancia en el marco normativo relativo a la igualdad entre mujeres y hombres en Euskadi. Como se señala en su exposición de motivos, esta ley incide en la mejora y en la garantía de la aplicación de la normativa vigente en materia de igualdad de mujeres y hombres y, entre otros aspectos, plantea como novedad incluir menciones expresas en sus principios generales a la prevención y erradicación de la violencia machista contra las mujeres, al empoderamiento de las mujeres y a su participación en las políticas públicas, a la implicación de los hombres, a la consideración de la interseccionalidad en dichas políticas, así como a la necesidad de promover la innovación, la transparencia, la rendición de cuentas, la internacionalización, la protección de los derechos lingüísticos y el fomento del euskera.

Se prevé también el refuerzo de los recursos económicos, humanos y técnicos para el desarrollo de las políticas de igualdad, que dote de mayor reconocimiento a los organismos y servicios para la igualdad, de modo que ejerzan un verdadero liderazgo como impulsores de las políticas de igualdad y también en la actuación en materia de violencia machista contra las mujeres, y no solo en las tareas de prevención, donde hasta ahora están desarrollando una importante labor, sino también en la delimitación de criterios para la atención reparadora de las víctimas. Todo ello con el fin de que se garantice un enfoque de género y de derechos humanos en el trabajo a favor de la igualdad y en todos los ámbitos de intervención frente a la violencia machista contra las mujeres.

Junto al refuerzo de las estructuras especializadas para la igualdad ya existentes, se establecen medidas para facilitar la implantación generalizada en todos los poderes públicos vascos de elementos clave para el avance de las políticas de igualdad, como son los planes, los servicios especializados, la formación, el fomento de una representación de mujeres y hombres en los ámbitos de toma de decisiones, los permisos iguales e intransferibles en caso de nacimiento, adopción y acogimiento o las medidas para promover la igualdad en la normativa, en las subvenciones públicas y en la contratación pública, aprovechando las nuevas posibilidades que la Ley de Contratos del Sector Público del Estado brinda para la inclusión de cláusulas para la igualdad.

Además, se incorporan, en buena medida, los estándares de calidad de las políticas de igualdad consensuados por las administraciones públicas vascas en el marco de la Comisión Interinstitucional para la Igualdad de Mujeres y Hombres, y que se plasman en el acuerdo adoptado al respecto en su sesión de 12 de diciembre de 2018.

j] Otros avances en materia de planificación de los Servicios Sociales en el ámbito autonómico

Finalmente, cabe señalar que durante los próximos meses se procederá a la elaboración de diversas herramientas autonómicas de planificación en el ámbito de los servicios sociales y la exclusión. Estos planes y estrategias, aún en proceso de elaboración, determinarán las políticas desarrolladas en Gipuzkoa en este ámbito y deberán adecuarse a los elementos que se plantean en este Plan. En ese sentido, los planes y estrategias que serán previsiblemente aprobados en los próximos meses son:

- II Plan Estratégico de Servicios Sociales, que incluye la elaboración del Mapa de Servicios Sociales de la CAPV, con orientaciones para el despliegue de los recursos y servicios de la Cartera de Servicios Sociales en los tres Territorios Históricos de la CAPV. Además, el II Plan Estratégico incluirá una serie de objetivos y líneas de acción específicamente centrados en los servicios sociales para la inclusión.
- II Plan Vasco de Personas Sin Hogar, como continuación del Plan Vasco de Personas Sin Hogar, cuya vigencia terminó en 2021.
- VI Plan de convivencia intercultural, inmigración y asilo, promovido por el Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales.
- V Plan Vasco de Inclusión, promovido por el Departamento de Empleo y Trabajo. Aunque este plan no ha sido todavía elaborado, el documento de bases presentado por el Gobierno Vasco para su elaboración plantea una serie de prioridades, entre las que destacan las siguientes:
 - Poner en marcha una estrategia integral para garantizar la atención a las personas en riesgo de exclusión que requieren de apoyos estables, desde el ámbito de la intervención e inclusión social.
 - Avanzar en el despliegue de la red de servicios sociales en cada Territorio de manera integrada y coherente con los diversos itinerarios de inclusión
 - Poner en marcha un programa integral para ordenar, mejorar y garantizar los apoyos para la inclusión, mediante los convenios de inclusión y la asignación de profesional de referencia, en función de las necesidades específicas de complementación entre la política de garantía de ingresos y otras (servicios sociales, sociolaborales, sociosanitarios...).
 - Reforzar las actuaciones de prevención y abordaje de las personas sin hogar, de la pobreza energética, y de otras situaciones de pobreza que afectan a personas especialmente vulnerables (mayores, jóvenes, niñas y niños, personas con discapacidad...) con especial atención a quienes afrontan situaciones de discriminación múltiple y/o carecen de red de apoyo social (soledad no deseada...).
 - Elaborar un plan de infraestructuras asistenciales polivalentes que dé respuesta a las necesidades de acogida que plantean las diferentes realidades migratorias
 - Mejorar los procedimientos de adjudicación y los requisitos de acceso a las viviendas para favorecer a los colectivos de diverso perfil social, especialmente jóvenes, personas mayores, familias monoparentales con hijos e hijas y víctimas de violencia de género, evitando, en todo caso, la generación de guetos.
 - Generar un marco común de intervención en el ámbito de la inclusión social que articule la práctica profesional en torno a los principios de atención centrada en la persona, individualización, activación inclusiva y calidad de vida.

[03.2]

Criterios generales y principios rectores del Plan.

La planificación de las políticas públicas en el ámbito de la inclusión social se enfrenta a dificultades relativamente importantes, debido tanto a la amplitud y falta de especificidad de los conceptos de inclusión y exclusión social como a la variedad de políticas y ámbitos competenciales implicados en su desarrollo. Teniendo en cuenta esas dificultades, y a partir de los aprendizajes derivados de la evaluación del anterior plan, el II Plan se articula a partir de unos criterios generales o principios rectores, con los que se pretende delimitar el alcance y los ámbitos de actuación sobre los que se centra.

- a]** *Un plan focalizado, preferentemente, en la red de Servicios Sociales de atención primaria y secundaria para personas en situación o riesgo de exclusión social*

Como ya se ha señalado previamente, una de las carencias del I Plan de Inclusión Social ha sido la ausencia de una definición operativa de las situaciones o factores de exclusión y de las políticas públicas sobre las que quería incidir. En muchas ocasiones, el foco de las políticas contra la exclusión social o para la inclusión social ha sido muy genérico, variable e impreciso. Por ello, el II Plan de Inclusión Social tiene que definir y precisar qué situaciones o necesidades pretende abordar preferentemente.

Sin perjuicio de las medidas de corte preventivo, transversal y multidimensional que se pongan en marcha en el marco del Plan, el presente Plan de Inclusión Social se orienta preferente y básicamente a los Servicios Sociales prestados a las personas en situación o riesgo de exclusión social, y a mejorar la articulación de esa red en Gipuzkoa. Esto implica que el Plan se debe centrar fundamentalmente en:

- Los Servicios Sociales y, particularmente, los que se recogen en la Ley 12/2008 de Servicios Sociales y el en Decreto 85/2015 de Cartera, independientemente de que se engloben en el nivel de atención primaria o secundaria.
- Las personas en riesgo de exclusión social y las personas en situación de exclusión social (leve, moderada, grave).

Como se señala más adelante, la focalización del Plan en el sistema de Servicios Sociales y en las personas que están en situación o riesgo de exclusión no impide la inclusión en el Plan de medidas y actuaciones correspondientes a otros sistemas de protección, o dirigidas a personas que no están en situación o riesgo de exclusión. En ese sentido, los criterios de estratificación y segmentación a los que se hace posteriormente referencia han hecho necesario incluir en el plan medidas de carácter preventivo que no necesariamente están incluidos en la cartera de servicios de los diferentes sistemas de bienestar, así como actuaciones dirigidas a personas que pueden no estar desde el punto de vista diagnóstico en una situación de exclusión -por ejemplo, por no haber sido valoradas mediante el Instrumento de Valoración de la Exclusión Social (IVES)- y/o a personas que no tienen derecho de acceso a los servicios sociales públicos (por ejemplo, por no reunir los requisitos de acceso).

- b]** *Un Plan transversal, interinstitucional e integral*

De lo anterior se deriva que el Plan debe vincular, de forma preferente, tanto a la Diputación Foral de Gipuzkoa como a los Ayuntamientos del Territorio, competentes para la prestación de los servicios sociales de atención primaria. Ello implica la necesidad de que el Plan sea impulsado, acordado y aprobado tanto por la institución foral como por los ayuntamientos de Gipuzkoa y, en ese sentido, contempla medidas y actuaciones para ambos niveles institucionales, vinculando tanto a los servicios sociales de atención primaria como a los de atención secundaria.

La propia multidimensionalidad del concepto de inclusión social, y la necesidad de ofrecer una respuesta integral a esas situaciones, obliga sin embargo a incluir también en el Plan actuaciones correspondientes a otros sistemas o ámbitos de las políticas públicas, y a tener en cuenta dimensiones y necesidades que van más allá de las cubiertas desde el ámbito de los Servicios Sociales. En ese sentido, el Plan recoge también actuaciones relacionadas con el acceso a la vivienda, el empleo, la salud, la garantía de ingresos, el transporte y la planificación urbana, las relaciones personales o el desarrollo comunitario.

c] *Un Plan orientador y, a su vez, focalizado en compromisos y actuaciones concretas*

La estructura del II Plan está pensada para dar respuesta a dos objetivos distintos, aunque complementarios:

- Por una parte, **orientar** las actuaciones que realizan el conjunto de los agentes y las instituciones que intervienen en el ámbito de las políticas sociales, dotando al conjunto del sistema de una serie de criterios, orientaciones o directrices generales. Como se explica posteriormente, la adhesión al Plan implica el compromiso para el cumplimiento de esos criterios, orientaciones o directrices, que constituyen el marco estratégico del plan.
- Por otra parte, **comprometer** a los diferentes agentes al desarrollo de una serie de actuaciones concretas, medibles y evaluables, mediante las cuales operativizar en compromisos y proyectos específicos las recomendaciones y directrices que conforman el marco estratégico.

Como se ha señalado previamente, estas dos dimensiones del Plan se traducen en la articulación de sus contenidos en dos niveles diferentes: por una parte, un Marco Estratégico definido a medio y largo plazo -y recogido en este documento-; por otra, una serie de planes de actuaciones de carácter bienal, que recogerán los compromisos y proyectos concretos de las entidades que desarrollarán el Plan.

d] *Un Plan promotor de alianzas y, al mismo tiempo, vinculante, basado en un acuerdo amplio y en una gobernanza colaborativa*

La estructura competencial de los Servicios Sociales en Gipuzkoa, y la naturaleza multidimensional del Plan, hacen necesario desarrollar fórmulas de gobernanza colaborativa que impliquen a todos los agentes. En ese sentido, la Agenda 2020>2030 del Departamento de Políticas Sociales hace referencia a la necesidad de “garantizar un continuo en la atención a través de la puesta en marcha de mecanismos innovadores de gobernanza multinivel que faciliten la coordinación institucional de servicios de salud y sociosanitarios, sociales y comunitarios a todos los niveles”. De hecho, una de las principales transformaciones que plantea esa Agenda se refiere a la necesidad de impulsar y crear nuevos espacios participativos y deliberativos para diseñar, evaluar, recomendar y promover una nueva generación de políticas sociales. La gobernanza colaborativa conecta instituciones, organizaciones y personas usuarias al proceso de producción de políticas sociales de transición en base al diseño participativo de futuros y construcción de agendas de transición.

En el caso concreto del II Plan, la apuesta por la gobernanza colaborativa se traduce en la alianza de diferentes instituciones y niveles competenciales a este Plan, a partir de un acuerdo previo sobre las principales prioridades del Territorio en el ámbito de la inclusión social.

En ese sentido, como se ha indicado previamente, más allá del cumplimiento de sus respectivas responsabilidades legales y competenciales, las diferentes entidades públicas y privadas vinculadas al Plan manifiestan su voluntad de desarrollar el marco estratégico acordado, mediante, como se ha señalado, compromisos y proyectos tractores concretos, de acuerdo con sus competencias, prioridades y necesidades.

El hecho de que las entidades vinculadas al Plan desarrollen medidas concretas y evaluables implica que estas entidades también se comprometen a recoger los indicadores correspondientes a las actuaciones que pongan en marcha.

e] *Un Plan continuista y, al mismo tiempo, orientado a la innovación*

Una de las conclusiones de la evaluación ha sido la importancia de dotar al II Plan de inclusión Social de un carácter continuista, de modo que dé seguimiento a las líneas de actuación y a las medidas desarrolladas en el marco del primero. Así, se plantea que el Plan continúe desarrollando y consolidando los cambios iniciados en el marco del I Plan, introduciendo mejoras en su diseño y en su despliegue.

Este carácter continuista no impide la necesidad de que tenga también carácter innovador y recoja actuaciones novedosas y experimentales, en la línea de lo señalado en la Agenda 2020>2030 del Departamento de Políticas Sociales. Efectivamente, una de las transformaciones que busca la Agenda Gipuzkoa 2020>2030 es la de impulsar la experimentación y la innovación integrada, Para ello apuesta por los modelos experimentales para el diseño, implementación y evaluación de experiencias piloto (nuevos productos y servicios) que impulsan operativamente el cambio paulatino hacia nuevos modelos de atención, cuidados y apoyos.

f] *Un Plan dotado de un sistema de seguimiento y evaluación, liderado por la Diputación Foral de Gipuzkoa y basado en un modelo de gobernanza multinivel*

Una de las carencias identificadas en la evaluación del I Plan de Inclusión Social de Gipuzkoa Elkar-EKIN radica en la ausencia de una sistemática de seguimiento y evaluación, así como en la falta de una definición de indicadores de proceso y de resultados para cada una de las medidas que lo vertebraban. Un Plan Estratégico necesariamente requiere un sistema de seguimiento y evaluación, siendo para ello imprescindibles mecanismos de coordinación y seguimiento del Plan, así como una definición operativa de las actuaciones y de los indicadores para su medición. De igual modo, el carácter transversal e interinstitucional del Plan, exige un modelo de gobernanza ajustado a dichos criterios, que permita implicar a todos los agentes vinculados al II Plan de Inclusión Social de Gipuzkoa Elkar-EKIN.

La apuesta por el seguimiento y la evaluación de las actuaciones responde también a los principios de la Agenda 2020>2030, una de cuyas principales aportaciones radica en el desarrollo de un nuevo modelo de evaluación de los servicios sociales en Gipuzkoa. El nuevo sistema de evaluación combinará y fortalecerá el uso de técnicas cuantitativas, cualitativas, experimentales y participativas para evaluar los servicios sociales, la sostenibilidad del sistema y monitorizar la transición hacia un nuevo modelo de atención, cuidados y apoyos.

Como se explica posteriormente, la apuesta por la evaluación, el seguimiento y la gobernanza multinivel se traduce en los siguientes elementos:

- En primer lugar, las funciones de liderazgo, seguimiento y coordinación del II Plan de Inclusión Social serán asumidos por el Departamento de Políticas Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa y, más concretamente, del Servicio de Inclusión Social y Atención a Mujeres Víctimas de Violencia Machista. Para ello, podrá contar con una Secretaría Técnica responsable de identificar y supervisar las medidas que se desarrollen por parte de los diferentes agentes en el marco del Plan, constatar el cumplimiento de los compromisos asumidos por los diferentes organismos, recoger y actualizar los indicadores o elaborar los respectivos informes de seguimiento y evaluación, entre otras.
- Por otra parte, entre los mecanismos de coordinación y gobernanza colaborativa que se establezcan para el seguimiento y evaluación del impacto del Plan, cabe señalar la activación de los siguientes grupos:
 - Un comité o grupo de seguimiento, formado por representantes de todas las entidades vinculadas, que permita conocer en qué medida se están desarrollando las actuaciones contempladas.
 - Un equipo técnico asesor más amplio que facilite un espacio de reflexión, diagnóstico, en claves de mejora del despliegue y desarrollo del Plan.
- Por último, los planes de actuación que se elaboren incluirán un catálogo de indicadores de proceso y de impacto, así como una serie de herramientas de evaluación de los proyectos tractores incluidos en el Plan, que permitirá por una parte conocer qué orientaciones y compromisos están ejecutándose de forma efectiva, y con qué impacto, así como cuáles son los resultados de los diferentes proyectos tractores desarrollados en el marco de este Plan.

g] Un Plan flexible y revisable

Como se ha señalado, el Plan se articula en dos niveles: un marco estratégico y una serie de planes de actuación. El marco estratégico se plantea para el medio y largo plazo –hasta 2026–, mientras que los planes de actuación tendrán una vigencia más reducida –en principio, bienal–, de forma que puedan adaptarse tanto a los cambios en las necesidades sociales –la experiencia de la pandemia ha puesto de manifiesto con qué rapidez pueden cambiar las circunstancias socioeconómicas– como a los resultados de las evaluaciones y del seguimiento que se vayan realizando, en el marco de los canales de coordinación y de gobernanza que se han señalado.

[03.3]

Modelo de atención: personalización, estratificación y perspectiva territorial.

En el epígrafe anterior se han recogido los principios básicos del II Plan como instrumento eficaz para la planificación de las políticas para la inclusión social en Gipuzkoa. En este epígrafe, se recogen las bases del modelo de atención que el Plan persigue extender y reforzar, teniendo en cuenta tanto los elementos filosóficos o conceptuales como los que tienen que ver con la articulación y la organización del sistema.

Los elementos principales del modelo de atención en los que se basa en el Plan son tres: la personalización de los servicios, la estratificación de perfiles y necesidades, y la perspectiva territorial, mediante el impulso de ecosistemas locales de cuidado, también en ámbito de la exclusión.

[03.3.1]

Personalización de los servicios y atención centrada en la persona.

Avanzar en el objetivo de la personalización de los servicios prestados a las personas en situación o riesgo de exclusión social se configura como uno de los ejes básicos del II Plan de Inclusión Social de Gipuzkoa Elkar-EKIN, en la línea de lo establecido en la *Guía para la personalización de los Servicios Sociales en Gipuzkoa* y en la Agenda Gipuzkoa 2020>2030.

La personalización implica reconocer a las personas con fortalezas y preferencias, y ponerlas en el centro de la atención que reciben. La idea de la personalización recoge aportes de muy diferentes tradiciones y enfoques –la planificación centrada en la persona y la vida independiente, la atención gerontológica centrada en la persona, la reducción de daños, el modelo de recuperación en el ámbito de la salud mental, la rehabilitación psicosocial...– y se refiere tanto a la forma en la que se prestan los servicios como a la forma en la que se estructura el funcionamiento de las organizaciones y el conjunto del sistema de servicios sociales.

De acuerdo con la *Guía para la personalización de los Servicios Sociales en Gipuzkoa*, los principios en los que se basa la personalización se pueden resumir, y agrupar, de la siguiente manera:

- **Dignidad.** La dignidad implica el reconocimiento y el respeto inherente a la condición humana, con independencia de sus circunstancias. Se entiende como el atributo intrínseco de la persona que, en cualquiera de sus etapas y circunstancias vitales, debe poder ejercer su autonomía moral y sus derechos para orientar su existencia hacia el logro de un plan de vida propio, acorde con sus preferencias y deseos. La dignidad implica por tanto reconocer, respetar y valorar a las personas como individuos con capacidades, preferencias y deseos, independientemente de sus circunstancias. La dignidad exige, además, igualdad de oportunidades en relación al resto de la ciudadanía e implica también otros derechos, como la privacidad, la intimidad o, por supuesto, la protección frente a cualquier tipo de maltrato.
- **Derechos.** Preservar la dignidad de las personas lleva implícito integrar en el paradigma de atención el enfoque de los derechos, dando por superado el modelo asistencialista y discrecional. De esta forma, los apoyos necesarios para la realización de las actividades básicas de la vida diaria y para los procesos de inclusión y participación social han de despojarse de las ideas basadas en el asistencialismo que estigmatizan a las personas, para pasar a un enfoque de derechos. Las personas no han de ser consideradas meras receptoras de recursos, sino titulares de derechos y ciudadanos/as iguales.

El enfoque de los derechos parte de la premisa de que todas las personas, con independencia de su situación de salud o posibles enfermedades que sufran, sean o no neurodegenerativas, ostentan idénticos derechos que todas las demás, independientemente de sus condiciones, y que tales derechos deben ser garantizados y disfrutados para que las personas que reciben apoyos tengan las mismas oportunidades que el resto de la ciudadanía.

- **Autodeterminación, elección y control.** La personalización parte del principio de que todas las personas tienen plena capacidad jurídica para tomar decisiones, incluidas las vinculadas con su cuidado y atención –aunque en su caso pueda requerir determinados apoyos, tanto personales como técnicos, para materializar su voluntad– e implica el reconocimiento de la capacidad de elección, de acción o pensamiento independiente, incluyendo la disposición a asumir cierto grado de riesgo razonable y/o calculado. La persona no solo debe situarse en el centro de la atención, sino, sobre todo, en el núcleo de la decisión sobre sus necesidades de apoyo, para lo cual debe articularse un conjunto de apoyos individualizados, flexibles, compatibles y transitables de manera ágil para satisfacer sus necesidades y deseos. El empoderamiento de las personas usuarias se configura así en un elemento clave de la personalización, en la medida en que permite que la persona actúe como el principal protagonista de su propia vida, manteniendo o mejorando la calidad de vida personal.
- **Integralidad.** Las intervenciones que se planifiquen han de contener actuaciones dirigidas a satisfacer el conjunto de necesidades de cada persona: las básicas (salud psicofísica y funcionalidad), las emocionales (afectividad y relaciones personales) y las sociales. Este criterio de globalidad ha de considerarse en todos los programas que se contemplen en las planificaciones y en el mismo proceso de intervención, desde una dimensión sistémica en la que deben interactuar los diversos agentes del proceso: personas atendidas, familia, profesionales, ambiente físico y psicológico y contexto comunitario.
- **Perspectiva de género e interseccionalidad.** La personalización requiere tener en cuenta todas las características individuales de las personas; entre ellas, una de las más relevantes y significativas es el género. Sea cual sea el tipo de centro o programa, o el perfil de persona atendidas –personas mayores, con dependencia, con discapacidad, con enfermedad mental en situación de exclusión social, niños, niñas o adolescentes...–, adoptar una perspectiva explícita de género constituye un requisito esencial para la personalización³, en la medida en que las necesidades, las biografías y las expectativas de las personas atendidas están en gran medida determinadas por el género.

La perspectiva de género requiere, al mismo tiempo, adoptar una perspectiva basada en el concepto de interseccionalidad. Como se explica en el Manual básico sobre género y discapacidad elaborado por COCEMFE, podemos definir la interseccionalidad como “los complejos, irreductibles, variados y variables efectos que resultan cuando múltiples ejes de diferencia –económica, política, cultural, psíquica, subjetiva y experiencial– se intersecan en contextos históricos específicos”. En este sentido, un análisis interseccional será aquel en el que integremos las experiencias de vida marginalizadas, al tiempo que subrayamos la importancia de entender el poder y el privilegio en sus múltiples manifestaciones. La teoría de la interseccionalidad, por tanto, permite el análisis de relaciones complejas de desigualdad.

- **Participación.** La autodeterminación implica la participación de las personas usuarias, también a diversos niveles. En el plano individual, la persona usuaria debe poder participar tanto en la identificación y enunciación de necesidades individuales, como en la

³ La perspectiva o mirada de género es aquella que tiene en cuenta las diferencias y desigualdades entre hombres y mujeres existentes en todos los aspectos de la realidad, es decir, visibiliza el modo en que el género puede afectar la vida y las oportunidades de las personas para resolver sus problemas y dificultades o desarrollar sus proyectos y capacidades. Para aplicar un enfoque de género, es fundamental tener en cuenta que los modos y formas concretas de la desigualdad pueden ser específicos en función de la cultura y múltiples circunstancias determinantes. Introducir la perspectiva o enfoque de género también nos ayuda a cuestionar determinadas visiones o prácticas de la intervención social, de protección, asistencialismo o victimización, basadas en la idea de vulnerabilidad, que pueden contribuir a profundizar la dependencia y la situación de discriminación que produce tal vulnerabilidad. La diferencia de enfoque permite distinguir entre una mirada protectora y una de empoderamiento.

toma de decisiones sobre el tipo o circunstancias en que desean recibir esos apoyos. Es también importante hacer partícipes a las personas usuarias de la intervención y fomento de su responsabilidad en los procesos de cambio. En el plano colectivo, las personas usuarias –o sus familiares– deben también participar en la toma de decisiones sobre la organización y la gestión de los centros y programas. La participación tiene además una doble dimensión: la participación de la persona y del círculo de apoyo en las diferentes fases que influyen a la provisión de apoyos, por un lado, y la participación social, cultural o política, por otro.

- **Incondicionalidad.** La personalización de la atención implica también la necesidad de adoptar planteamientos incondicionales, en el sentido de evitar la imposición a las personas usuarias de los valores morales de los y las profesionales, de las entidades o incluso del conjunto de la sociedad. Más allá del cumplimiento de las reglas básicas de convivencia, la atención personalizada implica por tanto evitar la aplicación de criterios de merecimiento –la idea de que determinadas personas merecen la ayuda que reciben y otras no, debido a sus comportamientos o elecciones personales– y la apertura de los servicios a personas con conductas, hábitos o valores que no necesariamente coinciden con los mayoritariamente aceptados. En ese contexto, la incondicionalidad de la intervención se traduce en la aplicación de criterios variables de exigencia y en la capacidad para adaptar los objetivos y las normas de las intervenciones a la situación concreta –y a las opciones personales– de cada persona.

La incondicionalidad se traduce en un trato adecuado (respetuoso, confirmatorio, exento de juicio de valor) a la persona que requiera cualquier tipo de atención, y precisa una relación profesional no culpabilizadora, que no achaque a déficits o carencias individuales las dificultades que se derivan de situaciones estructurales respecto a las que las personas no tienen capacidad de control.

- **Calidad de vida (vida de calidad).** La personalización parte, como antes se ha señalado, del enfoque de calidad de vida, en la medida en que se acepta que los procesos de atención o intervención social tienen por objeto mejorar la calidad de vida de las personas y facilitar que vivan una vida de calidad. Se parte de la aspiración y derecho de toda persona –independientemente de su situación o capacidades– a tener la mejor vida posible, una vida de calidad, una vida que merezca la pena ser vivida, una vida no impuesta por las limitaciones y/o por las decisiones de otros/as. Ello implica reconocer la multidimensionalidad del concepto de calidad de vida, así como que es el propio individuo quien determina, desde su subjetividad, la importancia que concede a los diferentes ámbitos que conforman el concepto de calidad de vida.

El diseño de las intervenciones y su evaluación debe por tanto guiarse por la posibilidad de impulsar mejoras en términos de calidad de vida: es decir, en términos de desarrollo personal, autodeterminación, relaciones interpersonales, inclusión social, derechos, bienestar emocional, bienestar físico y bienestar material. Si un proceso de intervención no genera mejoras en esos ámbitos –aunque ofrezca cuidados o mejoras en otros aspectos– difícilmente puede considerarse personalizada.

- **Inclusión social.** La atención personalizada implica apostar por la inclusión social, entendida como concepto multidimensional: si la exclusión social es multicausal, la inclusión social es multidimensional y se refiere a las múltiples necesidades de las personas, ya sean materiales, económicas, relacionales, educativas, de salud o de vivienda. Ninguna de las dimensiones de la inclusión –el empleo, la vivienda, la salud, las necesidades de cuidados, las relaciones personales, la educación, etc.– es más importante que otra, salvo que esa mayor importancia se derive de las opciones y prioridades de cada persona. En ese marco, los apoyos no deben estar orientados exclusivamente a satisfacer las actividades básicas de la vida diaria (alimentación, aseo, vestido, tareas domésticas, etc.), sino que deben orientarse también a una dimensión social, es decir, a la inclusión y participación de la persona en la comunidad en condiciones de igualdad.

En el ámbito de los Servicios Sociales para personas con enfermedad mental, con discapacidad o en situación de exclusión, especialmente, intervenir desde el enfoque de la inclusión social implica:

- la necesidad de transitar de un modelo rehabilitador o normalizador a un modelo de inclusión que traslada el eje de atención de la persona al entorno social y a la garantía de los derechos sociales, a partir de la consideración de que buena parte de los factores de exclusión tienen su origen y solución en lo comunitario y en lo estructural;
 - la necesidad de que los programas de inclusión trabajen, al margen de la empleabilidad, otras dimensiones vitales como pueden ser el ocio, las actividades culturales, el voluntariado u otras actividades comunitarias o de interés social (de reciprocidad, interdependencia, gratuidad o solidaridad), o los desempeños familiares; y
 - la necesidad de superar los recursos orientados a la capacitación o la cualificación e impulsar la orientación hacia el empoderamiento y la defensa de derechos, vinculados intrínsecamente con la dignidad de la persona.
- **Atención en (y por) la comunidad, en entornos ordinarios.** La atención –los cuidados, los apoyos, los acompañamientos– deben preferentemente desarrollarse en la comunidad y, a ser posible, por la comunidad, a partir de la movilización, uso y coordinación de los recursos cercanos a la persona. Los servicios deben darse, además, en la medida de lo posible, en entornos ordinarios y normalizados, y sólo en situaciones determinadas debe optarse por contextos especiales o segregados.
 - **Derecho a la orientación y a la información.** En un sistema tan complejo y fragmentado, la atención personalizada debe proporcionar un mapa adecuado sobre las posibilidades, opciones y alternativas que tiene a su alcance la persona y sobre su situación concreta. La capacidad de elección no puede ejercerse sin información, y es preciso ofrecer a las personas el acompañamiento y la orientación que precisan para poder tomar sus decisiones con la suficiente información. El recibir información plena y suficiente para garantizar la capacidad de elección conlleva a que la información y la comunicación en la intervención tienen que ser accesibles, transparentes y adaptadas a la forma de comunicarse de cada persona.

De acuerdo con esa misma guía, las dimensiones organizativas en las que se plasma la personalización son:

- La determinación del catálogo de servicios y las formas de acceso a los recursos: la importancia de la libre elección.
- El papel de los y las profesionales.
- Las dinámicas organizativas de las entidades prestadoras de los servicios.
- El diseño físico, arquitectónico y ambiental de los centros y la importancia de la desinstitutionalización.
- La normativa que regula la vida en los centros.
- La planificación, la intervención individual y las actividades cotidianas.
- La participación de las personas usuarias en la toma de decisiones colectivas.
- La utilización de recursos comunitarios y la inclusión en la comunidad.

La personalización permite, teniendo en cuenta las dimensiones vitales a las que hace referencia y las dimensiones organizativas en las que se plasma, facilitar a las personas que acceden a los Servicios Sociales:

- La posibilidad de elegir el tipo de centro, servicio o programa al que cada persona quiere acceder, y la entidad o persona que va a prestar esos servicios.
- La posibilidad de elegir el lugar –o, al menos, el tipo de lugar– en el que cada persona va a residir.

- La posibilidad de elegir las actividades que cada persona realiza en el marco del programa de atención, y de definir los objetivos de su proceso de intervención.
- La posibilidad de adaptar los objetivos y los contenidos de la intervención a los intereses y los valores reales de la persona atendida.
- La posibilidad de elegir con relación a los múltiples aspectos de la vida cotidiana que son objeto de regulación, especialmente en el marco de los servicios residenciales: los horarios, los lugares en los que estar, las compañías, la forma de vestir, las comidas...
- La posibilidad de contar con referentes profesionales cercanos y estables, y con una dotación suficiente de profesionales con capacidad para ofrecer las prestaciones de servicios sociales, de salud, de acompañamiento o de intervención socioeducativa que cada persona requiera.
- La posibilidad de participar en la elaboración del plan individual de atención que se elabora para cada persona, y de que su opinión respecto al plan sea considerada determinante.
- La posibilidad de elegir las relaciones personales que cada persona quiere tener, en la misma medida que el resto de las personas.
- La posibilidad de participar en actividades ordinarias, no segregadas y de carácter comunitario, en la misma medida que el resto de las personas.
- La posibilidad de que la red de soporte primario de la persona cuidada sea a su vez debidamente acompañada y apoyada durante todo el proceso de provisión de cuidados y prestación de apoyos.

[03.3.2]

Estratificación de perfiles y necesidades en atención a la complejidad.

La diversidad de situaciones, perfiles y necesidades englobadas bajo el concepto de exclusión social, así como la dispersión competencial que se deriva de su carácter multidimensional, obliga a articular mecanismos que permitan delimitar con claridad qué agentes -públicos o privados- deben asumir la responsabilidad de dar respuesta a cada uno de los perfiles o necesidades que se plantean. Si bien cabe pensar que la normativa vigente en Euskadi en materia de Servicios Sociales -fundamentalmente, la Ley 12/2008 de Servicios Sociales y el Decreto 85/2015 de Cartera de Servicios Sociales- contribuyen a clarificar estas cuestiones, es preciso articular otros mecanismos que permitan avanzar en la delimitación de funciones y responsabilidades (especialmente entre los niveles de atención primaria y secundaria dentro de los Servicios Sociales, aunque también entre los diferentes sistemas de protección) y, además, dar una respuesta a las situaciones, perfiles y necesidades que, por distintas razones, no están adecuadamente cubiertos por los sistemas de responsabilidad pública.

En ese marco, este Plan adopta un modelo de estratificación o segmentación -la pirámide de Kaiser- que permite atribuir responsabilidades concretas a los diferentes niveles institucionales, atender con los recursos adecuados a los diferentes perfiles y necesidades y, finalmente, dar una respuesta al conjunto de las necesidades, y no sólo a las que cumplen los requisitos formales de acceso a los Servicios Sociales. La idea de la estratificación, por tanto, se plantea como un elemento esencial en el marco de este Plan para la reordenación de la red de recursos.

La figura 1 recoge el esquema básico en el que se sintetiza el modelo básico de estratificación propuesto. Básicamente, el modelo apuesta por la estratificación de los perfiles a atender, en función del nivel de riesgo y de necesidades, en cuatro estratos o segmentos, a los que corresponde un tipo de intervención determinada, que corresponde a su vez a una serie de dispositivos o niveles institucionales. El planteamiento que se deriva de este enfoque pretende focalizar la asignación de los servicios en las necesidades de apoyo, promover el autocuidado o la autogestión y la autodeterminación, favoreciendo una mayor optimización de los recursos en la medida en que la asignación de los recursos es más ajustada y con mayores beneficios para la persona. Se favorece una mayor proactividad del sistema y de los profesionales, no tanto en función de la demanda sino de las necesidades de las personas que forman parte del contexto poblacional "asignado".

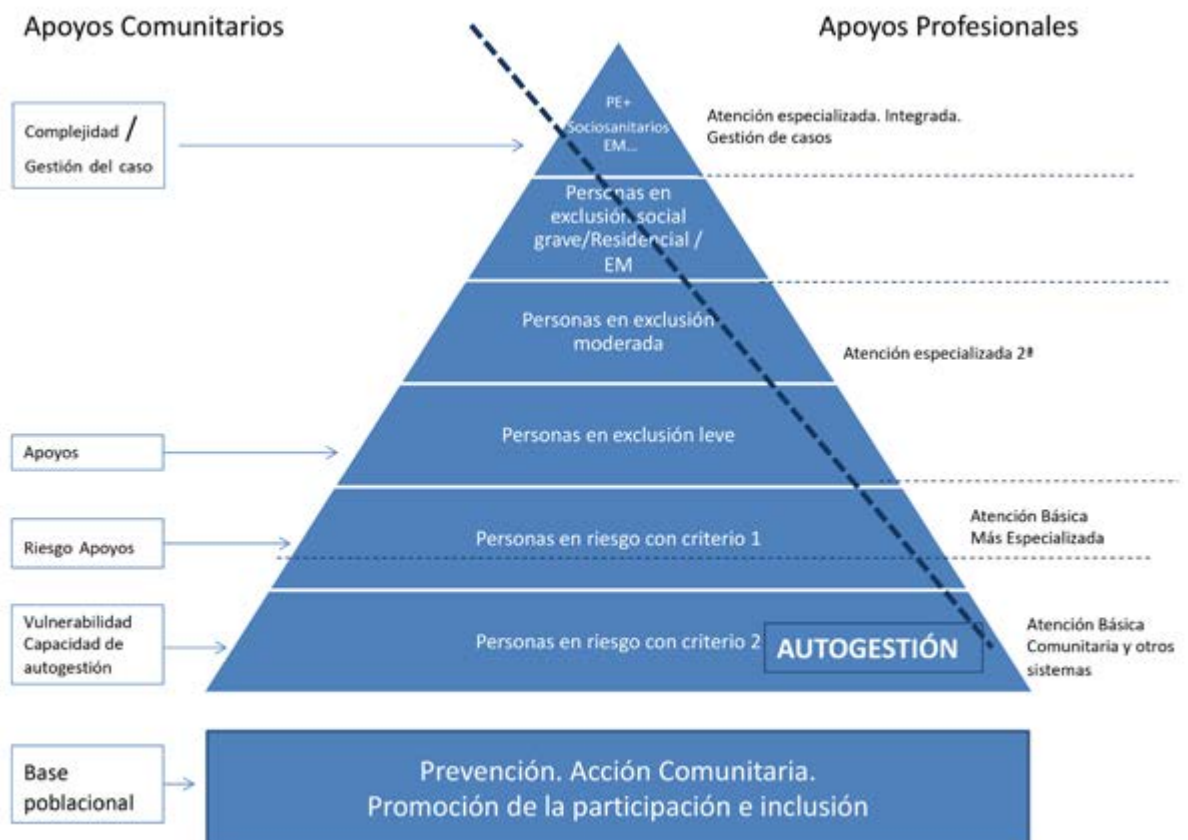
En ese marco, como se observa en la siguiente página, se articulan cuatro categorías diferentes, a las que se corresponden unas intervenciones y dispositivos determinados, que se diferencian, entre otros aspectos, en el grado de autogestión y en el grado de apoyos prestados, de forma que, a mayor riesgo y complejidad, menor es la capacidad de autogestión y mayor la intensidad de los apoyos ofrecidos.

- El nivel 0 se refiere a la población general y/o a la que tiene posibilidad de activar episodios de atención puntual que no requieren seguimiento. Las políticas desarrolladas para este segmento de la población son las relacionadas con la mejora de la calidad de vida a partir de la incidencia en las condiciones estructurales y con la mejora de la inclusión, la igualdad y la cohesión social. Los dispositivos específicos que abordan esas necesidades son los servicios de atención primaria (en cualquiera de los sistemas de atención), con una función básicamente preventiva. Dar respuesta a las necesidades de este colectivo requiere el desarrollo de políticas de promoción de la acción comunitaria, desarrollo de apoyos comunitarios, refuerzo del tejido asociativo y de las redes vecinales, políticas activas de empleo, salud, vivienda y garantía de ingresos, etc.

En este nivel juega también un papel esencial la promoción de los recursos de activación laboral y apoyo a la empleabilidad que se desarrollan en el marco de la estrategia Elkar- EKIN Lanean.

- El nivel 1 se refiere a las personas en situación de riesgo o complejidad leve (por ejemplo, las personas en situación de exclusión leve por afectación del criterio 2 en el marco del Instrumento de Valoración de la Exclusión Social). Estas personas se caracterizan por afecciones vinculadas fundamentalmente a la satisfacción de necesidades materiales e instrumentales, no presentan problemas a nivel de autonomía orgánica o funcional y precisan apoyos esporádicos o de baja intensidad. Los dispositivos que dan respuesta a estos perfiles son los de atención primaria (en cualquiera de los sistemas de atención que precisen en el entorno domiciliario y comunitario, mediante un profesional de referencia en el nivel de la atención primaria o comunitaria).
- El nivel 2 se refiere a personas en situación de riesgo complejidad leve (por ejemplo, las personas en situación de exclusión leve por afectación del criterio 2 en el marco del Instrumento de Valoración de la Exclusión Social). Estas personas se caracterizan por presentar problemas de salud que afectan al desarrollo de su vida cotidiana, contar con una escasa red de apoyo y vínculos familiares frágiles, aunque sin situaciones de conflictividad o desajuste convivencial, y dificultades en el desempeño de competencias sociales o de comunicación. Estas personas tienen una menor capacidad de autogestión o autocuidado, y necesitan por tanto apoyos de mayor intensidad, prestados desde los servicios de atención primaria (desde cualquiera de los sistemas de protección que se requieran), complementados con apoyos especializados desde los recursos de atención secundaria. Aunque en estos casos se plantea la posibilidad de acceder a recursos residenciales o de atención diurna, se debe priorizar en estas situaciones el mantenimiento en el domicilio habitual. El profesional de referencia se sitúa bien en el ámbito de la atención primaria o bien en el ámbito de la atención secundaria, en función del contexto de atención y vinculación de la persona con el entorno.
- El nivel 3 corresponde a las personas en situación de riesgo o complejidad grave (por ejemplo, las personas en situación de exclusión moderada o grave en el marco del Instrumento de Valoración de la Exclusión Social). Se trata de personas con dificultades y carencias tanto en la satisfacción de las necesidades materiales y relacionales y con carencias en cuanto al desarrollo personal y la autonomía. Pueden presentar problemas de salud mental, consumo activo de tóxicos, y carencias significativas en el desempeño de competencias básicas de comunicación, autocuidado y autogobierno, además de situaciones de dependencia o discapacidad. Las posibilidades de autogestión son limitadas y las necesidades de apoyo intensas. Requieren servicios intensivos de gestión de casos desde los servicios de atención secundaria, planes de atención personalizada que integren a los diferentes sistemas de protección y atención, con funciones asistenciales, protectoras y de reducción de daños, y tienen necesidad de acceso a alojamientos supervisados.

Figura 1.
Modelo de estratificación



Este modelo implica la necesidad de reorganizar y reordenar el sistema público de apoyos para garantizar la continuidad de los apoyos entre los niveles de atención primaria y secundaria, así como la integración de otros sistemas de atención, en paralelo al desarrollo de herramientas para la valoración de la complejidad.

Este modelo implica, por otra parte, cambios conceptuales y organizativos de calado:

- la necesidad de desarrollar recursos y mecanismos de apoyo para las personas que, estando en los niveles 1, 2 y 3 y no pueden acceder a los recursos convencionales y/o de responsabilidad pública por no cumplir los requisitos de acceso, por ejemplo en lo que se refiere a su situación administrativa.
- la necesidad de centrar las funciones de los servicios sociales de atención secundaria, de competencia foral, en el Nivel 3 y, de forma complementaria, en el Nivel 2.
- la necesidad de reforzar los servicios prestados desde los servicios sociales de atención primaria, de competencia municipal, de forma que puedan dar respuesta a las personas del Nivel 1 y, de forma complementaria, del Nivel 2.
- la necesidad de reforzar el conjunto de los sistemas de protección y bienestar social, públicos y privados, comunitarios y especializados, para dar una respuesta, de carácter básicamente preventivo, a los perfiles y necesidades del Nivel 0.

Perfil o situación de necesidad identificada	Ámbito o nivel de atención/ Tipo de intervención
<ul style="list-style-type: none"> - Personas en situación de riesgo o complejidad grave (p.ej. ES Moderada/Grave, aplicado IVES) - Dificultades y carencias en la satisfacción de necesidades materiales, relacionales y de desarrollo personal o autonomía. - Reconocimiento de discapacidad de 65% o más. Reconocimiento o posible Dependencia sin valorar. - Presencia de trastornos mentales graves o sospechas de presentarlo sin diagnosticar, con gran inestabilidad, por falta de adecuación o ausencia de tratamiento. - Consumo activo de tóxicos que afectan gravemente el desarrollo de la vida cotidiana. - No desempeño o carencias significativas en el desempeño de competencias básicas de comunicación, autocuidado y autogobierno. - Ausencia de vínculos estables y/o no positivos. En su caso aislamiento prolongado. - Escasa identificación y análisis deficiente de su situación socioambiental global. No aceptación e incluso rechazo de los apoyos, puede recurrir a ellos en situaciones vitales límite o críticas. - Situación socioambiental actual superior a 2 años. - Se prevé una atención de carácter permanente. Mantenimiento de unos mínimos estándares de calidad de vida mientras permanezca asistida. 	<p>E3 Riesgo o Complejidad ALTA</p> <p>APOYOS</p> <ul style="list-style-type: none"> - Derivación y análisis en Comisión Mixta Integrada (Primaria y Secundaria) - Atención especializada. Metodología de gestión de casos, con profesional de referencia identificada y reconocida en ese espacio. - Planes de atención personalizados que integren a los diferentes sistemas de protección y/o atención. - Función asistencial, protectora y de resolución de litigios. - POSIBLES RECURSOS: atención secundaria o especializada en cualquiera de los servicios o sistemas de atención que se precisen. Acceso preferente a plaza en servicio residencial o atención diurna en SED; apoyos en marco ambulatorio (SEFAC + servicios municipales de atención en calle); acceso a alojamiento supervisado, en contexto de programa Hábitat (en modalidad "Oinartur"); posibilidad de activar Ayudas Económicas para la Inclusión, acceso preferente, en su caso, a viviendas con apoyos, centros de día de secundaria, etc.
<ul style="list-style-type: none"> - Personas en situación de riesgo o complejidad moderada (p.ej. RC1/ ES Leve, aplicado IVES) - Afecciones vinculadas a la satisfacción de necesidades materiales e instrumentales. - Presentan dificultades en situación de salud que afectan al desarrollo de la vida cotidiana: presencia de trastorno mental en tratamiento y/o consumo de tóxicos que generan algunas dificultades. - Posible discapacidad inferior al 65%. - Dificultades en el desempeño de competencias sociales de comunicación, autocuidado y autogobierno, que requieren de apoyos de intensidad media de manera frecuente. - Escasa red de apoyo y vínculos frágiles tanto afectivos como comunitarios, sin conflictividad o desajuste convivencial. - Se observa conciencia y análisis ajustado respecto de su situación social global. - Acepta relativamente los apoyos, con adherencia regular. - Situación socioambiental actual inferior a 2 años. - Buen pronóstico con apoyos 	<p>E2 Riesgo o Complejidad MEDIA</p> <ul style="list-style-type: none"> - Derivación y análisis en Comisión Mixta Integrada (Primaria y Secundaria) - Profesional de referencia en el nivel de atención primaria o secundaria, en función del contexto de atención y vinculación de la persona con el entorno - Función asistencial y promotora. - Priorizar el mantenimiento en el entorno habitual. Posibilidad de acceso a otros contextos de atención: residencial (centro o vivienda), diurna... - POSIBLES RECURSOS: Atención primaria en cualquiera de los sistemas de atención que se precisen, con apoyos complementarios o especializados de secundaria. En caso de no mantenimiento en marco comunitario, atención secundaria. - solicitud de valoración especializada y acceso a servicios del nivel de atención secundaria; apoyos en marco ambulatorio (SEFAC + servicios municipales de atención en calle); posibilidad de activar Ayudas Económicas para la Inclusión, acceso a viviendas con apoyos, centros de día de secundaria, etc. - En su caso, acceso preferente a servicios de responsabilidad municipal
<ul style="list-style-type: none"> - Personas en situación de riesgo o complejidad leve (p.ej. RC2, aplicado IVES) - Afecciones principales vinculadas a la satisfacción de necesidades materiales o instrumentales: ingresos irregulares o esporádicos; precariedad o inestabilidad de empleo; carencias a nivel formativo y de cualificación; vivienda inadecuada o sin estabilidad; sin dificultades en situación de salud o afección leve por motivos de estabilización o gravedad, enfermedad diagnosticada y tratada. - No afección a nivel de autonomía orgánica o funcional. - Desempeño generalizado de competencias básicas para la comunicación, autocuidado y autogobierno. - Disponibilidad de relaciones y/o vinculación o participación en entorno comunitario - Procesos incipientes, inferiores a 6 meses. - Se observa conciencia y análisis ajustado respecto de su situación social global. - Acepta y realiza un uso adecuado de los apoyos. Buena adherencia. - Precisa baja intensidad de apoyos y/o de manera temporal/ocasional 	<p>E1 Valorabilidad: Riesgo o Complejidad BAJA</p> <ul style="list-style-type: none"> - Atención primaria en cualquiera de los sistemas de atención que se precisen. - Función preventiva, asistencial y promotora. - Mantenimiento en entorno comunitario y, en la medida de lo posible, atención en domicilio - Profesional de referencia en el nivel de atención primaria o comunitaria - POSIBLES RECURSOS: acceso a servicios y prestaciones propias de los SSR, de responsabilidad municipal.
<ul style="list-style-type: none"> - Población general con posibilidad de activar episodios de atención puntual que no precisen de seguimiento. - Mejorar la calidad de vida de las personas del territorio a partir de la incidencia en las condiciones estructurales. - Mejorar la inclusión, igualdad y cohesión social. 	<p>E0 Autonomía de riesgo o complejidad</p> <p>AUTOGESTIÓN</p> <ul style="list-style-type: none"> - Atención primaria en cualquiera de los sistemas de atención que se precisen. - Función preventiva. - Políticas de Promoción de la acción comunitaria, participación e inclusión social. - Inversión en tejido asociativo, redes vecinales, apoyos comunitarios... - accesibilidad a los entornos, la tecnología, la RCI (Incluya jóvenes 18-23 y redefinición de UC); desarrollo territorial; políticas activas de empleo y vivienda; universalidad en el acceso a la salud

[03.3.3]

Perspectiva territorial e impulso de las redes locales y comarcales de atención: hacia la integración de los servicios.

Junto a la personalización y la estratificación de necesidades, el tercero de los elementos básicos en los que se basa el modelo de atención se refiere a la perspectiva territorial y al impulso de las redes locales y comarcales de atención mediante el trabajo en red y la integración de servicios de atención primaria y secundaria. La necesidad de avanzar en la configuración de los servicios desde una perspectiva territorial responde, entre otros, a la necesidad de avanzar en la creación de ecosistemas locales de cuidados, tal y como se establece en la Agenda 2020>2030 del Departamento de Políticas Sociales. Estos ecosistemas, de acuerdo a lo señalado en ese documento, facilitan un enfoque y gestión social y sociosanitaria de la atención, cuidados y apoyos sostenidos por los servicios sociales y sociosanitarios a diferentes niveles (tanto municipales como forales).

La vertebración territorial de los servicios sociales para la inclusión es fundamental desde diferentes puntos de vista:

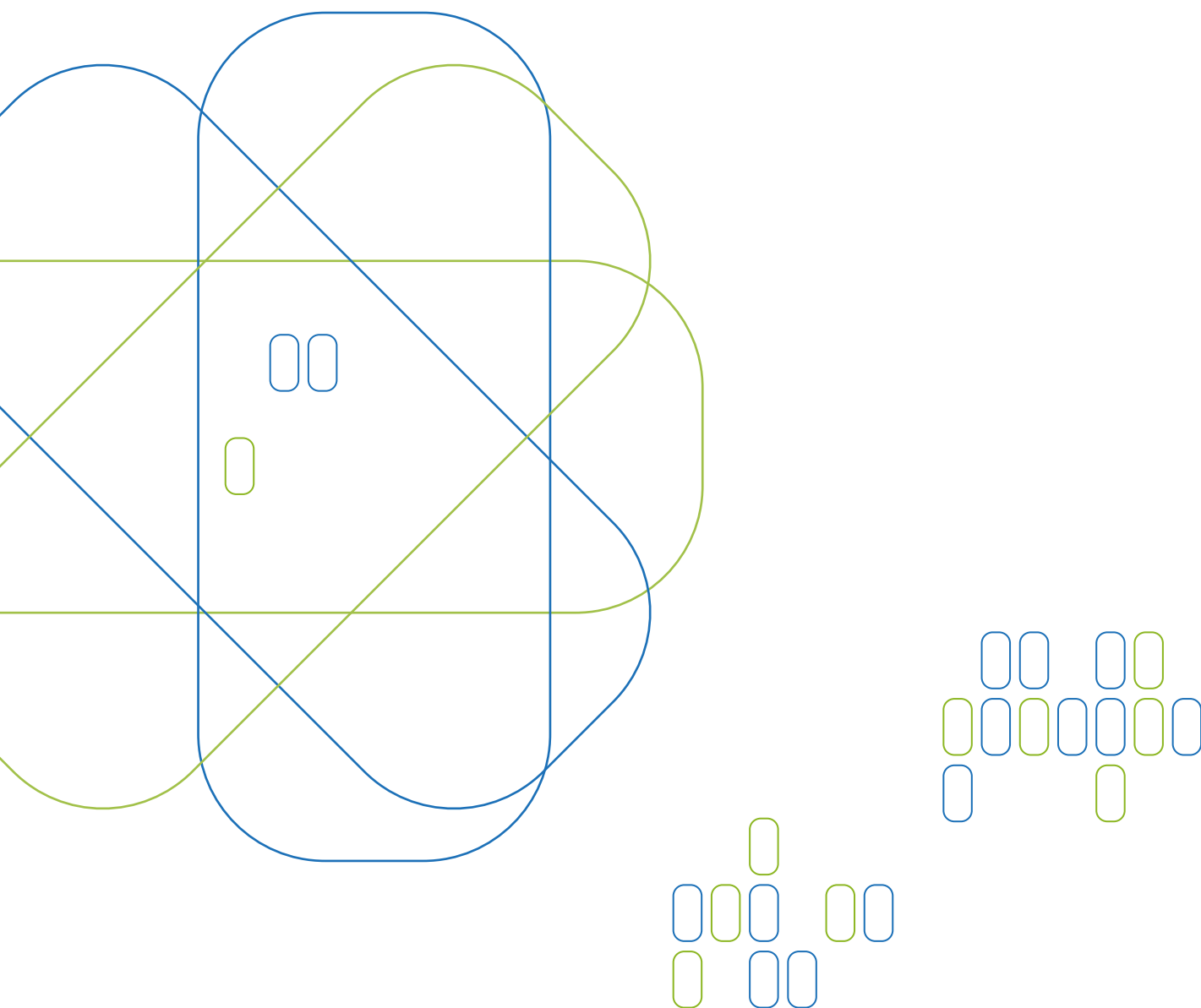
- Configurar una red de recursos más equilibrada territorialmente, reduciendo la actual concentración excesiva de recursos en ciertas zonas del Territorio, y de acuerdo también con los criterios de proximidad y de atención comunitaria establecidos en la Ley 12/2008 de Servicios Sociales.
- Promover equipamientos de titularidad municipal y supramunicipal, alcanzando acuerdos de ámbito comarcal –que puedan estar promovidos por la administración foral- para avanzar en la planificación de los recursos de atención primaria de ámbito comarcal (de media proximidad).
- Seguir avanzando⁴ en la asunción, por parte de la Diputación Foral de Gipuzkoa, de un liderazgo territorial en los servicios sociales y, en concreto, en el ámbito de la inclusión social. Además de promover el despliegue del Mapa de Servicios Sociales, la institución foral puede jugar un papel de soporte o apoyo técnico a la atención primaria. Teniendo en cuenta el enfoque comunitario del modelo de atención del II Plan de Inclusión Social, la intervención comunitaria es más fácilmente desarrollable desde las redes locales y junto con las entidades del tercer sector, lo que implica que la Diputación Foral de Gipuzkoa pudiera jugar un papel de soporte a los ayuntamientos y a las entidades para el impulso de la activación comunitaria, frente a la asunción de un liderazgo propio para tal fin.
- Potenciar el desarrollo de acciones de proximidad en torno a diferentes ejes como la detección, valoración y acercamiento de los servicios y recursos tanto de ámbito foral como municipal, a través de: intervención en calle, actividades en medio abierto, recursos de referencia polivalentes, etc.

En ese sentido, teniendo en cuenta el modelo de estratificación previamente señalado, el impulso de una perspectiva territorial implica:

- avanzar en el trabajo conjunto entre los servicios forales de atención secundaria y los servicios municipales de atención primaria, tanto a nivel de caso como en lo que se refiere a la promoción de recursos e iniciativas conjuntas.

⁴ De las entrevistas mantenidas en la evaluación del Plan, una parte de las personas consultadas reconocen que este Plan ha asentado las bases para que la Diputación Foral ejerza un mayor liderazgo territorial. Este cambio ha permitido que desde la institución foral se haya impulsado la Mesa Interinstitucional de Servicios Sociales de Gipuzkoa, se haya impulsado la elaboración de mapas de servicios sociales en diversas comarcas, se hayan impulsado planes piloto en otras, se haya impulsado el trabajo comarcal en el ámbito de la inclusión social laboral, se hayan puesto en marcha procesos sistemáticos de reflexión y, en general, se haya producido una mayor implicación de la institución en el liderazgo de la gobernanza de los Servicios Sociales desde este punto de vista.

- avanzar en la comarcalización y/o mancomunización de los servicios de atención primaria, de forma que puedan ofrecerse en todas las comarcas de Gipuzkoa los servicios de atención primaria previstos en la Cartera de Servicios Sociales, así como los programas, los recursos y las actividades preventivas orientadas a los perfiles poblacionales que están en la base de la pirámide de Kaiser.
- Avanzar en la creación de canales de comunicación y coordinación estables, a nivel comarcal, entre los servicios sociales y el resto de los sistemas de protección (empleo, garantía de ingresos, salud, vivienda, etc.).
- Avanzar en el despliegue de la Estrategia Elkar-EKIN Lanean, muy especialmente en todo lo relacionado con el desarrollo de recursos de activación laboral a nivel comarcal.



[04.]

Prioridades, ejes, objetivos y orientaciones.

Una vez planteado el diagnóstico básico en el que se basa este II Plan de Inclusión Social de Gipuzkoa Elkar-EKIN –que se deriva a su vez, como se ha dicho, de la evaluación del I Plan–, además de los principios generales y el modelo de atención en el que se basa, en este cuarto epígrafe se recogen los retos prioritarios a los que el Plan quiere hacer frente, así como las necesidades y situaciones de atención preferente que pretende abordar. También se recogen los objetivos y ejes que articulan en Plan y las recomendaciones, directrices u orientaciones que constituyen el núcleo de este Marco Estratégico.

[04.1]

Retos prioritarios.

En lo que se refiere a los retos prioritarios a los que se quiere hacer frente con este Plan, cabe hacer referencia a siete retos básicos:

- **Mejorar la coordinación** tanto intrasistema de servicios sociales como con otros sistemas de protección social, y tanto a nivel micro (personas) como a nivel macro (organizaciones), **ofreciendo a la ciudadanía una atención continuada e integral**. Dar respuesta a este reto exige: a) avanzar en la prestación coordinada de servicios entre diferentes niveles de la administración mediante el desarrollo de ecosistemas locales de inclusión y mediante la estratificación de los perfiles y necesidades; y b) asegurar que todas las administraciones implicadas hacen frente a sus responsabilidades en materia de prevención y abordaje de la exclusión social.
- Impulsar el **adecuado despliegue de los recursos y servicios de la Cartera de Servicios Sociales** en todas las comarcas de Gipuzkoa, así como la adecuación de esos servicios y prestaciones a las necesidades reales de las personas en situación o riesgo de exclusión, garantizando la calidad de la atención.
- Impulsar el **desarrollo de los servicios de carácter preventivo** que permiten reducir los riesgos de exclusión social para el conjunto de la sociedad –en el ámbito del empleo, la vivienda, la salud, la garantía de ingresos, la educación o la cultura– y garantizar la existencia de una **red básica de atención que dé una respuesta de suficiente intensidad a las personas que no acceden a los servicios de la Cartera de Servicios Sociales y/o** al resto de los sistemas de protección social.
- Desarrollar la **agenda de la personalización** en el ámbito de los Servicios Sociales para la inclusión, a partir de la implementación de los enfoques, modelos, metodologías y principios que la vertebran: calidad de vida, autodeterminación, modelo de apoyos, incondicionalidad y reducción de daños, etc.
- Favorecer la **estructuración del sector** mediante la gestión del conocimiento (formación, evaluación, investigación e innovación), la regulación normativa y el impulso de la **gobernanza colaborativa** del sistema, reforzando además la articulación de Tercer Sector que interviene en el ámbito de la inclusión.
- Promover la **sensibilización y la participación de la ciudadanía** en la inclusión social, así como la **participación social de las personas usuarias**, e **impulsar redes y proyectos de activación comunitaria**, que posibiliten la prevención de los procesos de exclusión y permitan dar respuestas comunitarias y de proximidad a esas situaciones.
- Incluir la **perspectiva de género** de forma estructural y transversal en el diseño y en la planificación de los servicios, centros y programas para la inclusión social, garantizando al mismo tiempo que se tienen en cuenta los derechos y las necesidades de las personas inmigrantes o que pertenecen a minorías étnicas (perspectiva intercultural).

[04.2]

Necesidades y situaciones de atención preferente.

Como se ha venido explicando en las páginas precedentes, este II Plan no está diseñado en función de colectivos o perfiles específicos sino, más bien, desde la perspectiva de la estratificación de las necesidades y la combinación de situaciones de riesgo y complejidad⁵. Con todo, los agentes que han participado en el diseño del II Plan han puesto de manifiesto la existencia de colectivos, perfiles o necesidades a los que el Plan debe prestar una atención preferente. Sin ánimo de exhaustividad, la tabla siguiente agrupa algunos de esos perfiles y colectivos, clasificados en función de sus características principales.

Cuadro 3.

Necesidades y situaciones de atención preferente.

SITUACIONES DE EXCLUSIÓN DE ALTA COMPLEJIDAD	<ul style="list-style-type: none">• Personas con itinerarios prolongados de sinhogarismo, adicciones y/o problemas de salud mental;• Mujeres en situación de sinhogarismo, con problemas de salud mental y/o con antecedentes de abuso y malos tratos;• Personas con dificultades graves para adaptarse a las normas de los servicios y recursos de apoyo;
INFANCIA Y FAMILIA EN SITUACIÓN DE RIESGO	<ul style="list-style-type: none">• Mujeres a cargo de familias monoparentales sin apoyos externos;• Familias con dificultades para la crianza y/o en situación de desventaja socioeducativa;
PERSONAS MIGRANTES, REFUGIADAS O PERTENECIENTES A MINORÍAS ÉTNICAS EN SITUACIÓN O RIESGO DE EXCLUSIÓN	<ul style="list-style-type: none">• Personas migrantes o refugiadas en situación irregular o sin padrón;• Personas migrantes o solicitantes de refugio en tránsito hacia otros países;• Personas de origen extranjero con dificultades para su inclusión en el ámbito de la vivienda, el empleo, los ingresos o las relaciones sociales;• Población gitana en situación o riesgo de exclusión;
PERSONAS JÓVENES EN RIESGO DE EXCLUSIÓN	<ul style="list-style-type: none">• Jóvenes que abandonan el sistema de desprotección sin referentes o vínculos sólidos• Jóvenes inmigrantes sin apoyo ni referentes (especialmente, los/as que están en situación irregular)• Adolescentes con dificultades para la transición a la vida adulta• Jóvenes con dificultades en el sistema educativo formal• Jóvenes que salen del sistema de protección de menores que abocan en situaciones de exclusión (calle, consumos, falta de apoyos...
PERSONAS CON NECESIDADES SOCIOLABORALES, SOCIOSANITARIAS O SOCIORESIDENCIALES	<ul style="list-style-type: none">• Personas con dificultades o carencias graves en diversos ámbitos, susceptibles de ser atendidos por más de un sistema (personas con dependencia y situación de exclusión, por ejemplo).• Personas en situación residencial leve o moderada y/o en situaciones de sinhogarismo oculto;• Personas sin cualificación, en situación de inestabilidad laboral grave o en desempleo de larga duración;• Personas con enfermedad mental y/o con enfermedades crónicas y con carencia de apoyos familiares;• Personas con problemas de adicciones• Personas en situación de aislamiento y soledad.

⁵ Tal como ha señalado Fantova (2017: 22), la personalización "necesita superar ese tipo de segmentación obsoleta por grandes 'colectivos', que funcionan en gran medida como 'pasaporte' para un itinerario segregado estándar (a veces, literalmente, de la cuna a la tumba, como en el caso de no pocas personas con discapacidad intelectual, por ejemplo), e ir avanzando en procesos de microsegmentación que generen diversidad de itinerarios protocolizados y flexibles, en los que los servicios funcionen menos como lugar en el que estar y más como proveedores y activadores de apoyos cada vez más autogestionados, comunitarios y capaces de atender a la diversidad sexual, generacional, funcional y cultural"

[04.3]

Ejes de acción y objetivos estratégicos.

A partir de los elementos que han ido señalándose hasta ahora –marco normativo y estratégico, principios generales, modelo de atención, retos prioritarios y necesidades y colectivos de atención preferente– es posible establecer los ejes de acción y los objetivos estratégicos del Plan que se desarrollarán a través de directrices, compromisos y proyectos tractores. Los cuatro ejes, diferenciados pero interrelacionados, que articulan el II Plan de Inclusión Social de Gipuzkoa son los siguientes.

- Eje 1. Impulsar las actuaciones orientadas a la **prevención** de la exclusión social y fortalecer la **respuesta comunitaria ante las situaciones de riesgo**, así como impulsar la **sensibilización** de la sociedad ante las situaciones de pobreza, desigualdad y exclusión social, y favorecer la **participación** de toda la sociedad, especialmente de las personas en situación o riesgo de exclusión, en el desarrollo de las políticas sociales
- Eje 2. Promover el acceso al **empleo**, a la **vivienda**, a las prestaciones de **garantía de ingresos**, a la **formación**, a la **cultura** y a los **cuidados de salud** a las personas en situación o riesgo de exclusión social;
- Eje 3. Consolidar el **sistema público de Servicios Sociales** para la inclusión social desde la perspectiva de la **personalización**, y avanzar en la **integración** de los niveles de atención primaria y secundaria del sistema de Servicios Sociales en el Territorio;
- Eje 4. Mejorar la **articulación** y la **gobernanza** colaborativa de las políticas para la inclusión social del territorio, garantizando la responsabilidad pública, y reforzar las capacidades de **prospectiva, evaluación, investigación, formación e innovación** de la red.

Estos cuatro ejes se articulan en 20 Objetivos Estratégicos.

Cuadro 4.

Ejes y objetivos estratégicos. II Plan de Inclusión Social de Gipuzkoa Elkar-EKIN

EJES	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS
EJE 1. PREVENCIÓN Y ACTIVACIÓN COMUNITARIA, SENSIBILIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN	1. Desarrollar actuaciones orientadas a dar cobertura a las personas en situación o riesgo de exclusión social con dificultades para acceder al sistema público de Servicios Sociales.
	2. Impulsar las estructuras y los mecanismos locales y comarcales de coordinación, impulsando el desarrollo de ecosistemas locales de prevención y abordaje de la exclusión
	3. Impulsar iniciativas locales y de proximidad, de carácter comunitario, que favorezcan la prevención y el abordaje de las situaciones de exclusión social.
	4. Impulsar acciones que permitan informar y sensibilizar al conjunto de la ciudadanía respecto de las situaciones de pobreza, desigualdad y exclusión social en el Territorio
	5. Promover la participación de las personas usuarias en la gestión de los servicios y favorecer la participación del conjunto de la ciudadanía en el diseño de las políticas sociales

**EJE 2. ACCESO A LOS
SISTEMAS DE EMPLEO,
GARANTÍA DE INGRESOS,
JUSTICIA, SALUD, VIVIENDA Y
FORMACIÓN**

6. En el marco de la estrategia Elkar-EKIN Lanean, desarrollar actuaciones específicas para la inclusión laboral de las personas en situación o riesgo de exclusión.
7. Mejorar los procesos de acompañamiento social a las personas perceptoras de prestaciones de garantía de ingresos en situación o riesgo de exclusión social.
8. Promover mejoras en el conjunto del sistema de prestaciones en el Territorio al objeto de reducir las situaciones de pobreza y desigualdad.
9. Promover el acceso a la vivienda de las personas en situación o riesgo de exclusión y dar respuesta a sus necesidades en materia de alojamiento.
10. Facilitar el acceso de las personas en situación o riesgo de exclusión a los servicios de salud
11. Mejorar los servicios de reinserción social y laboral que se ofrecen a las personas que cumplen condena en el Territorio
12. Favorecer el acceso de las personas en situación o riesgo de exclusión a las actividades culturales, de ocio o de tiempo libre

**EJE 3. CONSOLIDACIÓN
DEL SISTEMA DE SERVICIOS
SOCIALES PARA LA INCLUSIÓN**

13. Desarrollar en todas las comarcas del Territorio los recursos y equipamientos contemplados en la Cartera de Servicios Sociales.
14. Adaptar el funcionamiento de los servicios de la red al enfoque de la personalización y avanzar en la consolidación de un modelo común de atención.
15. Generar los acuerdos necesarios para el trabajo conjunto y/o la integración de los servicios sociales de atención primaria y secundaria
16. Mejorar la atención que se presta a las personas que presentan situaciones de exclusión de alta complejidad

**EJE 4. ARTICULACIÓN Y
GOBERNANZA**

17. Impulsar los mecanismos de coordinación y gobernanza del sistema.
 18. Garantizar la suficiencia técnica y económica de las entidades proveedoras de los servicios sociales de responsabilidad pública que trabajan en el ámbito de la inclusión
 19. Impulsar las herramientas de evaluación, formación, innovación, observación e investigación.
 20. Establecer medidas y actuaciones específicas que permitan abordar las necesidades de las mujeres en situación o riesgo de exclusión, e impulsar la perspectiva de género en el diseño y la prestación de los servicios
-

[04.4]

Orientaciones, recomendaciones y directrices.

Las recomendaciones o directrices son orientaciones genéricas que pretenden guiar a los agentes vinculados al Plan a la hora de identificar posibles medidas o actuaciones, acordes con el marco conceptual y técnico establecido, para su posterior desarrollo en el Territorio Histórico guipuzcoano. Se articulan en función de los ejes que estructuran el Plan y desarrollan los objetivos previamente señalados. Estas recomendaciones deben ser materializadas en actuaciones concretas, a lo largo de la vigencia del Plan, por parte de las entidades que se vinculan al Plan, en el marco de sus respectivas competencias.

Aunque se trata de recomendaciones genéricas, se ha procurado formularlas de la manera más concreta posible, de forma que las entidades puedan señalar de forma fehaciente, en el proceso de seguimiento y evaluación, si han aplicado alguna de esas recomendaciones u orientaciones. A diferencia de los compromisos, las orientaciones no se vinculan a entidades específicas y, dentro de sus competencias y prioridades, pueden ser desarrolladas por cualquiera de las entidades que se vinculan al Plan.

Eje 1. Prevención, activación comunitaria, sensibilización y participación social.

1. Adoptar medidas específicas para la simplificación de los trámites administrativos vinculados al acceso a los servicios y las prestaciones orientadas a las personas en situación o riesgo de exclusión, con particular atención al empadronamiento de las personas asentadas en el territorio y que no están inscritas en el Padrón de Habitantes.
2. Reforzar los servicios prestados por las entidades del Tercer Sector, en colaboración con las administraciones públicas, para dar una respuesta inmediata a las personas migrantes en tránsito y a las personas solicitantes de asilo.
3. Adoptar las medidas necesarias para planificar adecuadamente los procesos de salida de los centros residenciales y/o de internamiento, de forma que se garanticen procesos exitosos de desinstitucionalización y se prevengan las situaciones de exclusión residencial.
4. Avanzar en el desarrollo, preferentemente a nivel comarcal, del Servicio de promoción de la participación y la inclusión social en el ámbito de los servicios sociales, previsto en la Cartera de Servicios Sociales.
5. Avanzar en el desarrollo de las actuaciones orientadas a la activación y la inclusión laboral de las personas con mayores dificultades de empleabilidad, en el marco de la estrategia Elkar-EKIN Lanean.
6. Desarrollar actuaciones específicas de prevención de la pobreza y la exclusión en la infancia en el marco de los programas de garantía infantil que se desarrollen a escala autonómica.
7. Reforzar y reordenar las iniciativas orientadas a la satisfacción de las necesidades básicas de las personas en situación o riesgo de exclusión social.
8. Desarrollar programas específicos de acompañamiento, mentoría, patrocinio comunitario y otras fórmulas de implicación ciudadana en la acogida a las personas inmigrantes, refugiadas o solicitantes de asilo, así como a otras personas en riesgo de exclusión social.
9. Desarrollar programas de integración social a través de la cultura y el deporte, especialmente orientados a las personas en situación de riesgo o inclusión social.
10. Desarrollar programas de promoción de la interculturalidad en las comunidades y los barrios a través, principalmente, de las asociaciones vecinales y culturales.
11. Impulsar programas de mediación comunitaria y elaborar planes de diversidad y convivencia para prevenir e intervenir ante conflictos vecinales, de barrio o comunitarios.

12. Desarrollar actuaciones orientadas a promover la participación de las personas usuarias en el diseño de las políticas de inclusión social y en la gestión de los centros y servicios.
13. Realizar campañas de sensibilización específicas en los medios convencionales de comunicación en relación con las situaciones de riesgo o exclusión social.
14. Reforzar las iniciativas dirigidas a la difusión de discursos y mensajes inclusivos, que favorezcan la legitimidad social de las políticas para la inclusión y eviten la propagación de rumores y estereotipos negativos que dificultan la convivencia en la diversidad
15. Realizar campañas de concienciación sobre la igualdad de trato y no discriminación.
16. Impulsar campañas de prevención de los delitos de odio y de la vulneración de los derechos de los colectivos con mayor riesgo de exclusión social (personas sin hogar, minorías étnicas, personas inmigrantes, etc.).

Eje 2. Acceso a los sistemas de empleo, garantía de ingresos, justicia, vivienda y formación.

17. Reforzar el modelo vasco de garantía de ingresos y ampliar la capacidad protectora de la Renta de Garantía de Ingresos (RGI), tanto para las personas sin ingresos como para las personas con salarios o pensiones bajas.
18. Reforzar las Ayudas de Emergencia Social (AES) y su capacidad para hacer frente a las situaciones de emergencia de la población en situación de vulnerabilidad.
19. Avanzar en la coordinación / integración de las prestaciones económicas contempladas en el sistema vasco de garantía de ingresos y las herramientas tributarias aplicadas en el marco del IRPF.
20. Realizar acciones específicas para prevenir y reducir la brecha salarial entre mujeres y hombres.
21. En el marco de la estrategia Elkar-EKIN Lanean, impulsar la capacidad de los programas de empleo con apoyo y de empleo protegido, así como de las empresas de inserción, para ofrecer programas que fomenten el acceso a empleos de calidad a las personas en situación o riesgo de exclusión social.
22. En el marco de la estrategia Elkar-EKIN Lanean, favorecer alianzas tanto entre empresas de inserción y empresas ordinarias como entre Centros Especiales de Empleo y empresas ordinarias, impulsando la responsabilidad social del tejido empresarial en la inserción laboral de personas con mayores necesidades de apoyo a la empleabilidad.
23. Incorporar en los procesos de contratación pública cláusulas de carácter social, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 3/2016, de 7 de abril, para la inclusión de cláusulas sociales en la contratación pública y en la normativa vasca de criterios medioambientales de contratación pública.
24. Desarrollar actuaciones orientadas a facilitar apoyos complementarios a la inclusión laboral, con particular atención a las necesidades en materia de conciliación y cuidado infantil, transporte y desembolsos económicos necesarios para la incorporación a un puesto de trabajo.
25. Avanzar en la calidad y accesibilidad de la escolarización temprana de 0 a 2 años haciendo hincapié en los niños/as procedentes de entornos sociales desfavorecidos.
26. Reforzar los programas de educación compensatoria, formación profesional básica e intervención socioeducativa especialmente orientados a la población con mayores desventajas socioeducativas.
27. Incrementar el parque de viviendas de promoción pública en régimen de alquiler, mediante la construcción de nuevas viviendas y la movilización de viviendas vacías, y

promover el acceso preferente a ese parque de viviendas a las personas en situación o riesgo de exclusión social.

28. Promover iniciativas conjuntas entre el sistema de Vivienda y el de Servicios Sociales para facilitar el acceso a la vivienda a las personas en situación o riesgo de exclusión social con las que se realizan procesos de intervención desde los Servicios Sociales.
29. Reforzar las actuaciones orientadas a la prevención de los desahucios.
30. Impulsar la firma de convenios entre la Administración de la Comunidad Autónoma y los ayuntamientos a los efectos de la conformación progresiva de una red supramunicipal de alojamientos dotacionales con destino a los sectores sociales necesitados.
31. Desarrollar actuaciones específicas para fomentar el acceso a una adecuada atención sanitaria, poniendo especial atención a las personas mayores, personas con discapacidad, personas inmigrantes, personas con enfermedades mentales o personas privadas de libertad.
32. Diseñar intervenciones comunitarias en áreas con alto riesgo de exclusión social o marginalidad, con el fin de actuar sobre los determinantes de los trastornos mentales y de las adicciones.
33. Establecer intervenciones específicas que favorezcan el acceso al sistema sanitario de los colectivos en mayor vulnerabilidad social, fomentando el papel de las entidades del Tercer Sector como agentes intermedios para acceder a determinados colectivos.
34. Potenciar la promoción de la salud y la prevención de las adicciones en personas o colectivos en situación de especial riesgo o vulnerabilidad.
35. Mejorar la atención que se presta a las personas que cumplen condena en el Territorio Histórico de Gipuzkoa, y desarrollar nuevos programas para su reinserción social y laboral.

Eje 3. Consolidación del sistema de servicios sociales para la inclusión e impulsar la personalización de los servicios.

36. A nivel micro (atención a personas) desarrollar programas innovadores basados en la gestión compartida intrasistema e intersistemas, e impulsar los mecanismos de referencialidad.
37. Avanzar en la valoración, prescripción de servicios y elaboración de los planes individuales de atención de las personas atendidas en los servicios sociales para la inclusión.
38. Impulsar las prestaciones y los servicios relacionadas con la intervención socioeducativa, la intervención psicosocial y el acompañamiento social, con especial referencia a los desarrollados en y para entornos comunitarios.
39. Promover el despliegue del conjunto de los servicios previstos en la cartera de Servicios Sociales para las personas en situación o riesgo de inclusión social, tanto de atención primaria como secundaria, en el conjunto de las zonas básicas, áreas, comarcas y sectores de Servicios Sociales del Territorio.
40. Incrementar la capacidad de acción de los Servicios Sociales de Base en la prevención y el abordaje de las situaciones de exclusión social.
41. Reforzar y reorientar las ayudas públicas para la inclusión social.
42. Impulsar la co-gestión de centros y servicios de atención primaria y secundaria, vinculando a la Diputación Foral y a los diversos ayuntamientos de cada comarca en la promoción y gestión de los equipamientos necesarios para completar la red.

43. Garantizar la participación en la elección por parte de las personas usuarias de los apoyos, servicios y prestaciones en el marco del desarrollo de la personalización en el Territorio.
44. Estudiar la posibilidad de optar por prestaciones económicas para acceder a los apoyos que cada persona pueda necesitar, al objeto de avanzar en el desarrollo de la personalización en Gipuzkoa.
45. Avanzar en la adecuación del funcionamiento de los centros y servicios hacia un modelo de atención común basado en los principios de la personalización en Gipuzkoa.
46. Impulsar programas y medidas específicamente orientados a las personas que presentan una mayor complejidad, con especial atención a las mujeres en situación de exclusión social y a las personas que presentan patologías mentales graves.

Eje 4. Articulación, innovación y gobernanza.

47. Desarrollar diagnósticos y planes específicos de actuación en comarcas y municipios al objeto de potenciar el trabajo en red y construcción de ecosistemas locales de atención.
48. Impulsar la creación a nivel de barrio, municipio o comarca de mesas territoriales de coordinación en el ámbito de la pobreza y la inclusión social que permitan coordinar las actuaciones de los servicios públicos de empleo, salud, educación y servicios sociales, así como la participación del Tercer Sector.
49. Impulsar la constitución de agrupaciones para la prestación de servicios de acuerdo con el principio de proximidad geográfica y de eficiencia en la utilización de recursos
50. Reforzar las actividades orientadas a la formación básica y especializada de las personas profesionales y voluntarias que trabajan en los servicios para personas en situación o riesgo de exclusión social
51. Elaborar de guías de intervención, manuales de buenas prácticas, protocolos de coordinación y otras herramientas que permitan garantizar la calidad de la intervención de los agentes que trabajan en el ámbito de la inclusión, así como el despliegue de un modelo común de intervención.
52. Establecer indicadores de proceso, resultados e impacto de los servicios de atención, tanto a nivel de centro o servicios como del conjunto del sistema, y reforzar las tareas de inspección y evaluación de la red de atención.
53. Avanzar en modelos reguladores comunes de centros y servicios para la inclusión previstos en la Cartera de Servicios Sociales, tanto a nivel autonómico como foral y municipal.
54. Impulsar las actividades relacionadas con la investigación de las necesidades en materia de inclusión social y del impacto de las políticas públicas en la satisfacción de esas necesidades, mediante el refuerzo de actividades de investigación y análisis
55. Reforzar la articulación y la coordinación interna de las entidades del Tercer Sector que trabajan en el campo de la inclusión social.
56. Impulsar por parte de todas las administraciones públicas el régimen de concierto social y los convenios de colaboración para formalizar la cooperación con el tercer sector.
57. Promover la calidad del empleo en las entidades prestadoras de servicios sociales de responsabilidad pública.

[05.]

Seguimiento y gobernanza.

[05.1]

Introducción.

A la hora de plantear las herramientas para el seguimiento y la gobernanza del Plan, hay que tener en cuenta los siguientes elementos:

- Como ya se ha señalado, el II Plan de Inclusión Social de Gipuzkoa Elkar-EKIN se plantea como una herramienta multinivel y tiene un carácter interinstitucional, en la medida en que se vinculan al Plan entidades y organismos de muy diverso nivel, liderados por la Diputación Foral de Gipuzkoa. En la línea del I Plan, este II Plan está basado en la idea de la colaboración interadministrativa y hace hincapié en el trabajo conjunto, y coordinado, de todos los agentes que trabajan en Gipuzkoa en el ámbito de las políticas para la inclusión. Desde ese punto de vista, y en la línea de la Agenda Gipuzkoa 2030⁶, para gestionar adecuadamente este plan es imprescindible crear estructuras de gobernanza colaborativa que permitan incorporar a todos los organismos y entidades implicadas en su implementación y evaluación.
- Como también se ha señalado, el Plan se basa, por una parte, en el liderazgo de la Diputación Foral y, por otra, en una alianza voluntaria de un amplio elenco de entidades y organismos. Esta alianza se traduce en la materialización de las orientaciones que establece el Plan, la asunción de sus compromisos y la realización de actuaciones concretas, así como en la participación en las labores de seguimiento y evaluación, aportando toda la información necesaria sobre las acciones efectivamente realizadas.
- El conjunto del Plan de Inclusión Social de Gipuzkoa Elkar-EKIN se articula mediante dos herramientas diferentes: el Marco Estratégico y los diferentes planes de actuación, con vigencias y objetivos diferentes. Los mecanismos de evaluación y seguimiento de estas dos herramientas también deben ser diferentes.
- El proceso de seguimiento y evaluación debe incluir tanto evaluaciones de proceso y resultados como de impacto, y debe realizarse teniendo en cuenta el resto de las herramientas de evaluación puestas en marcha en el marco de la Agenda 2020>2030 del Departamento de Políticas Sociales. Más concretamente, el modelo de seguimiento y evaluación debe tener en cuenta las siguientes acciones de la Agenda Gipuzkoa 2030:
 - Diseño y puesta en marcha en el Departamento de Políticas Sociales de la Unidad de Investigación, Desarrollo y Evaluación (I+D+E).
 - Diseño e implementación del monitor de innovación y participación del Departamento de Políticas Sociales.
 - Puesta en marcha de Unidad Aurrerabide de Gestión Avanzada
 - Diseño de un modelo de sistema de acreditación y evaluación en red adaptado al THG.
 - Elaboración de estándares y directrices vinculantes de calidad en la atención.

⁶ Apostar por una gobernanza colaborativa y multinivel también responde al trabajo que se viene desarrollando en Gipuzkoa en este campo. La Agenda 2020>2030 del Departamento de Políticas Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa hace referencia, en el marco de la innovación pública en la gobernanza, a la pertinencia de fomentar espacios participativos y deliberativos de cara a diseñar, evaluar, recomendar e impulsar políticas sociales.

- Diseño y puesta en marcha del Monitor de Transiciones integrado por una Red de Evaluación de los Cuidados, basado en técnicas cualitativas, cuantitativas y deliberativas para monitorizar el avance de las Políticas Sociales de Transición.
- Diseño y aplicación de una batería de indicadores de personalización.

[05.2]

Herramientas para la gobernanza del Plan.

El liderazgo en cuanto a la implementación, el seguimiento y la evaluación del II Plan de Inclusión Social de Gipuzkoa Elkar-EKIN corresponde al Servicio de Inclusión Social y Atención a Mujeres Víctimas de Violencia Machista de la Diputación Foral. El Servicio contará con cuatro estructuras para el desarrollo del plan:

- **Una Secretaría Técnica**, responsable de gestionar parte de la actividad fruto del despliegue del plan, así como de la coordinación general de las actividades, y el seguimiento del Plan. Esta Secretaría Técnica podrá ser encomendada a una entidad externa al Departamento de Políticas Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa.
- **Un Comité de Seguimiento del Plan**, compuesto por representantes técnicos de las entidades vinculadas al Plan. Este Comité se plantea como un marco para el seguimiento de las actividades del Plan y para el debate sobre las actuaciones que se están desarrollando en el marco del plan, así como para ofrecer recomendaciones de mejora y dar soporte a los procesos de difusión y comunicación de resultados e impactos del Plan.

Se perfilan como posibles funciones de este Comité de Seguimiento las siguientes:

- Colaborar en la realización y validación de los Planes de Actuación.
 - Supervisar los informes de seguimiento que realicen las diferentes entidades vinculadas al Plan, así como los informes de evaluación que se realicen.
 - Proponer ajustes y mejoras en el contenido del Plan, recomendando, si es necesario, nuevas actuaciones u objetivos.
- **Equipo Técnico Asesor.** Además, para la gobernanza del plan se establecerá un equipo técnico asesor, formado por personas con experiencia y reconocida solvencia en la gestión e investigación en materia de políticas sociales para la inclusión. Las funciones de ese grupo serán las de asesorar al Comité de Seguimiento y al conjunto de la Diputación Foral respecto a la emergencia de nuevas problemáticas y respecto a la adopción de nuevas líneas de trabajo o nuevas actuaciones, así como de participar en los procesos de seguimiento y evaluación del Plan.

[05.3]

Herramientas para el seguimiento y la evaluación del Plan.

Las herramientas para el seguimiento y la evaluación del Plan son las siguientes:

- Diseño y actualización periódica de un **cuadro de mando con indicadores** relativos a las situaciones de exclusión social en el Territorio, así como a los procesos de gestión interna dentro del Servicio de Inclusión Social y Atención a las Mujeres Víctimas de la Violencia Machista. Este cuadro de mando se actualizará de forma periódica y contendrá información en relación a los siguientes aspectos:
 - Extensión de las situaciones relacionadas con la pobreza, la desigualdad y la exclusión social en el Territorio.
 - Despliegue de los recursos de la Cartera de Servicios Sociales orientados a las personas en situación o riesgo de exclusión.

- Información sobre la inversión municipal y foral orientada a los Servicios Sociales para la inclusión.
- Características básicas de las personas atendidas en los servicios de la Red para la Inclusión Social en Gipuzkoa.
- **Informes de seguimiento realizados por cada una de las entidades vinculadas al Plan.** A la finalización de cada uno de los planes de actuación, las entidades vinculadas deberán realizar un informe que detalle qué actuaciones han desarrollado para el cumplimiento de las orientaciones, el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos y el grado de desarrollo de los proyectos tractoros de los que cada entidad es responsable.
- A partir de esa información, se realizará **un informe de evaluación de cada uno de los planes de actuación** que se realicen en el marco del Plan de Inclusión Social de Gipuzkoa Elkar-EKIN (presumiblemente, dos). Estos informes se centrarán en la evaluación de procesos, es decir, recogerán información sobre las actividades realizadas, los servicios prestados y los cambios en el funcionamiento de la Red.
- **Evaluaciones de impacto de los proyectos tractoros**, al objeto de analizar, una vez concluidos, si han resultado efectivos para la mejora de sus objetivos en términos de inclusión y mejora de la calidad de vida de las personas usuarias.
- **Evaluación general del Plan**, una vez finalizada su vigencia. Esta evaluación incluirá tanto los resultados de la evaluación de proceso (qué actividades se han realizado en el marco del plan) como de impacto (cómo han afectado estas actividades a la mejora de la red de atención). También recogerán los resultados de las evaluaciones de impacto de los proyectos tractoros que hayan sido evaluados.

El Departamento determinará en quien recaerá la responsabilidad de llevar a cabo las actuaciones necesarias para poner en marcha las herramientas para el seguimiento y evaluación del Plan.

