



ISSN: 1695-7253 e-ISSN: 2340-2717

investig.regionales@aecr.org

AECR - Asociación Española de Ciencia Regional

www.aecr.org

España - Spain

Modelos de inclusión uniprovinciales en España: similitudes y diferencias en La Rioja y Región de Murcia

Salvador Manzanera-Román, Domingo Carbonero Muñoz, Manuel Hernández Pedreño, Esther Raya Díez

Modelos de inclusión uniprovinciales en España: similitudes y diferencias en La Rioja y Región de Murcia

Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research, 44, 2019/2

Asociación Española de Ciencia Regional, España

Available on the website: <https://investigacionesregionales.org/numeros-y-articulos/consulta-de-articulos>

Additional information:

To cite this article: Manzanera-Román, S., Carbonero, D., Hernández, M., & Raya, E. (2019). Modelos de inclusión uniprovinciales en España: similitudes y diferencias en La Rioja y Región de Murcia.

Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research, 2019/2 (44), 29-45.

Modelos de inclusión uniprovinciales en España: similitudes y diferencias en La Rioja y Región de Murcia

*Salvador Manzanera-Román**, *Domingo Carbonero Muñoz***, *Manuel Hernández Pedreño****, *Esther Raya Díez*****

Recibido: 07 de marzo de 2019

Aceptado: 05 de mayo de 2019

RESUMEN:

La Rioja y Región de Murcia son dos autonomías uniprovinciales gobernadas por el partido conservador español (Partido Popular) desde mediados de los años noventa y que han desarrollado modelos sociales dispares, aunque con elementos comunes. Mediante un análisis comparativo, tomando como referencia la política de inclusión, se indaga en las etapas experimentadas en los últimos treinta años. En su análisis se toma como referencia los campos de Servicios Sociales, Empleo, Educación y Rentas. Los elementos comunes (similar compromiso documental en leyes, planes y ayudas; excesiva delegación en el tercer sector; escasa planificación y falta de coordinación) predominan sobre las diferencias (mayor riesgo social, menor gasto en protección social en la Región de Murcia y el contexto más desfavorable de ésta).

PALABRAS CLAVE: Modelo de inclusión social; Compromiso documental; Inclusión Activa; Protección social.

CLASIFICACIÓN JEL: I38; I31.

Single-province social inclusion models in Spain: similarities and differences in the Autonomous Regions of La Rioja and Region of Murcia

ABSTRACT:

La Rioja and Region of Murcia are two single-province Autonomous Regions that have been governed by the Spanish conservative party (Popular Party) since the mid-90s. Although they have developed different social inclusion models, they share common elements. This paper analyses their social inclusion models by means of a comparative analysis, taking into account the different stages of development over the past three decades. The analysis includes the areas of social services, employment, education, and income. The common elements – similar documentary commitment in law, programmes, and benefits; excessive delegation in the social economy sector; limited planning and lack of coordination – outweigh the differences – Region of Murcia's more unfavourable context; higher social risk, and lower spending on social protection.

KEYWORDS: Social inclusion model; documentary commitment; active inclusion; social protection.

JEL CLASSIFICATION: I38; I31.

* Universidad de Murcia. Departamento de Sociología. smanzanera@um.es

** Universidad de La Rioja. Departamento de Derecho. Área de Trabajo Social y Servicios Sociales. domingo.carbonero@unirioja.es

*** Universidad de Murcia. Departamento de Sociología. manuel@um.es

**** Universidad de La Rioja. Departamento de Derecho. Área de Trabajo Social y Servicios Sociales. esther.raya@unirioja.es

Corresponding author: smanzanera@um.es

1. INTRODUCCIÓN

Desde la década de los 90 han venido produciéndose investigaciones relativas a las políticas de inclusión en autonomías concretas (Moreno, 2008; Raya, 2002; Cortinas, 2017; Sanzo, 2013; Cornejo, 2001; Hernández, 2014). Sin embargo, se trata de abordar las políticas de inclusión social en su carácter comparado, siendo esta una pretensión de anteriores trabajos (Arribas, 1999; Fernández, (Coord) 2015; Laparra, 2004; Ayala, 2000; Aguilar, et als. 1995; Laparra, 2004; Pérez, et. als. 2009; Sanzo, 2019). En este estudio, el objetivo es establecer un análisis comparativo de dos de las dos comunidades autónomas uniprovinciales de España: La Rioja y Región de Murcia. De acuerdo con anteriores análisis, se han identificado semejanzas en los modelos de inclusión social de estas dos autonomías uniprovinciales, a pesar de que la situación demográfica y socio-económica es muy diferente aunque de origen similar. Esto último ha sido investigado por Aguilar (et als., 1995) o Rodríguez (2011), de forma que resulta de gran interés el análisis comparativo.

Si bien, los debates actuales giran en torno a reformas orientadas a la garantía de derechos o a seguir la senda de un modelo de Inclusión Activa vinculado principalmente a la incorporación sociolaboral (Rodríguez Cabrero, 2011), los dos modelos presentados en este trabajo responden al segundo tipo de trayectoria. No obstante, se han presentado debates en los que se ha tratado de incorporar derechos no vinculados con exclusividad al cumplimiento de obligaciones laborales.

La estructura del artículo se ha dividido en cinco partes. En la sección 2 se trata de presentar los objetivos y el desarrollo metodológico mediante casos territoriales (Campbell, 1975), habiendo caracterizado la Región de Murcia y La Rioja en el contexto nacional, profundizando en debates y problemáticas comunes. La sección 3 caracteriza las dos regiones, ofreciendo desigualdades en cuanto a condiciones de vida y política social (Ayala & Ruiz, 2017; Índice DEC, 2017). En la sección 4 se ponen de manifiesto los hallazgos más relevantes que se centran en la identificación de etapas comunes en las políticas de inclusión. Además, en este análisis comparativo se aborda desde la intersectorialidad, integrando reformas en servicios sociales, las transferencias de empleo o la complejidad de los actores. En los dos casos, el Tercer Sector de Acción Social desempeña un rol en la gestión y la UE un papel relevante tanto en la financiación como en la orientación sociolaboral de los programas (Rodríguez Cabrero, 2014). La sección 5 presenta la opinión de los expertos consultados sobre los modelos sociales de La Rioja y la Región de Murcia, es decir, su evaluación teniendo en cuenta las características, fortalezas, debilidades y los principales retos de ambos modelos. Finalmente, la sección 6 presenta las conclusiones que giran en torno a dos modelos diferentes en su contexto, y similares en su desarrollo si bien se da cuenta de los rasgos característicos hacia sistemas en los que prima la orientación sociolaboral.

2. OBJETIVOS Y PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO

Se plantea como objetivo general analizar las similitudes y diferencias en la configuración de dos modelos de inclusión social uniprovinciales. Este objetivo se alcanza mediante dos objetivos específicos: a) identificar las bases documentales en ambos modelos (normativa, planes o programas); b) conocer la respuesta institucional ante las situaciones de riesgo social en ambas autonomías, con especial referencia a la reciente crisis económica.

Se ha tomado como fecha de partida el año 1982, del que datan las primeras normativas de ambas autonomías. Este amplio periodo permite distinguir etapas diferenciadas en cada autonomía (antecedentes, desarrollo y perspectivas futuras) e identificar similitudes y diferencias entre el ámbito público y privado.

La metodología empleada para el logro de estos objetivos es mixta, pues se combinan fuentes secundarias (estadísticas sociales y documentación autonómica), con fuentes primarias cualitativas (entrevista y grupo de discusión).

Respecto a las *fuentes secundarias*, en primer lugar, se ha realizado, a nivel nacional y para las dos regiones, un análisis estadístico del período 2007-2016 de los principales indicadores que reflejan la evolución de situación social en diferentes ámbitos (ingresos, trabajo, educación), el contexto sociodemográfico (población mayor y extranjera), y la magnitud de los diferentes gastos sociales (educación, sanidad y protección social). La fuente de dichos indicadores se indica en cada gráfico, destacando aquellas que proceden del INE (Encuesta de Población Activa (EPA) y Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), Ministerio de Educación o la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local. En segundo lugar, se ha realizado un análisis documental de la política social en cada autonomía, considerando la normativa de Servicios Sociales, los programas de orientación hacia la activación en el empleo y de buenas prácticas para la inclusión social.

Las *fuentes primarias* son de índole cualitativa (entrevista y grupo de discusión) y se complementan con las fuentes primarias en el conocimiento de los modelos sociales, tanto desde su conformación, como en su orientación en la reducción del riesgo social. Las dos técnicas se desarrollaron en ambas autonomías de forma paralela, tanto temporalmente como en el diseño de la muestra de profesionales a considerar. Las entrevistas a expertos se llevaron a cabo a finales de 2016, diferenciándose perfiles profesionales o técnicos de perfiles políticos. Los responsables políticos entrevistados eran directores/as generales o bien directores/as de entidades sociales públicas regionales, siendo tres en La Rioja (E1R, E2R y E3R) y dos en la Región de Murcia (E1Mu, E2Mu). En los perfiles de los profesionales técnicos se incluyeron directores/as y coordinadores/as de programas regionales de empleo y servicios sociales: tres en La Rioja (E4R, E5R y E6R) y dos en la Región de Murcia (E3Mu y E4Mu). En relación con los grupos de discusión, se realizaron tres, desde finales del 2016 a principios de 2017. Se consideró contar con las opiniones de tres grandes grupos de informantes que participarían en grupos de discusión distintos, siendo en todos ellos cinco. El primer grupo estuvo conformado por técnicos de la red pública de servicios sociales, participando una muestra heterogénea de directores/as de distintos municipios o centros mancomunados (P1GD1R, P1GDMu, etc.). En el segundo grupo se contó con la opinión de técnicos de las áreas de empleo de distintos organismos públicos (regionales y locales), si bien en La Rioja se incluyó también técnicos de entidades privadas (P1GD2R, P1GD2Mu, etc.). En el tercer grupo participaron técnicos del área de empleo de entidades del tercer sector de acción social con amplia trayectoria en las autonomías (P1GD3R, P1GD3Mu, etc.).

3. CONTEXTO SOCIOECONÓMICO DE LA RIOJA Y LA REGIÓN DE MURCIA

El análisis comparativo de los dos modelos sociales y su situación en relación con la cohesión social, precisa de una comparación del contexto socioeconómico de ambas regiones. Para ello, se han tenido en cuenta indicadores que miden el contexto demográfico, económico, educativo y laboral, junto con indicadores de situaciones de vulnerabilidad y de gasto social en ámbitos como la sanidad, la educación y la protección social, en el período 2007-2016.

3.1. CONTEXTO DEMOGRÁFICO

Se puede comprobar que La Rioja y la Región de Murcia tienen estructuras demográficas diferentes (ver cuadro 1). Así, La Rioja tiene una población envejecida más numerosa, situándose por encima de la media nacional en casi dos puntos porcentuales en todo el período, mientras que la Región de Murcia tiene una proporción de población mayor de 64 años muy inferior tanto a La Rioja como a la media nacional. En el período de análisis, se ha observado un crecimiento de esta población más importante en la Región de Murcia (12,5%) que en La Rioja (11,5%).

La proporción de población extranjera en La Rioja es superior a la propia de España, aunque inferior a la Región de Murcia durante todo el período de análisis. Además, a pesar de que en ambas regiones ha habido una tendencia decreciente, se han agrandado las diferencias regionales.

CUADRO 1.
Indicadores de contexto demográfico de La Rioja, Región de Murcia y España, 2007 y 2016

	Rioja			Murcia			España		
	2007	2016	TV (%)	2007	2016	TV (%)	2007	2016	TV (%)
Porcentaje de personas mayores de 64 años	18,2	20,3	11,5	13,6	15,3	12,5	16,5	18,7	13,2
Porcentaje de población extranjera	12,2	10,6	-12,8	14,6	13,8	-5,6	9,9	9,5	-4,3

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Indicadores de Estructura de la Población.

Por tanto, la distancia entre ambas autonomías ha aumentado teniendo en cuenta la población mayor de 64 años. De la misma forma, aunque el porcentaje de la población extranjera se ha reducido en las dos autonomías, la distancia entre ambas se ha incrementado, dado que la tasa de población migrante se ha reducido más intensamente en La Rioja.

3.2. CONTEXTO ECONÓMICO

En cuanto al contexto económico, se observa que el PIB per cápita de La Rioja está por encima del propio de España y, además, es muy superior al de la Región de Murcia en algo más de 5.000 euros en el período de análisis (ver cuadro 2). Ambas regiones han experimentado un decrecimiento de su riqueza per cápita en la última década (algo superior en La Rioja) a diferencia de España, cuyo PIB per cápita ha crecido un 0,8%. Por tanto, La Rioja es una región con un nivel de riqueza por habitante superior al de la Región de Murcia, manteniéndose la diferencia en los últimos diez años.

CUADRO 2.
Indicador de contexto económico de La Rioja, Región de Murcia y España, 2007 y 2016

	Rioja			Murcia			España		
	2007	2016	TV (%)	2007	2016	TV (%)	2007	2016	TV (%)
PIB per cápita (€)	25.492	25.317	-0,7	19.923	19.865	-0,3	23.893	24.080	0,8

Fuente: Elaboración propia a partir de Contabilidad Nacional.

3.3. CONTEXTO EDUCATIVO

La tasa de abandono escolar temprano de La Rioja (17,8% en 2016) se encuentra algo por debajo de la propia de España en todo el período de análisis, (ver Cuadro 3). Sin embargo, es muy inferior a la tasa en la Región de Murcia (26,4% en 2016). En la última década se ha dado una reducción de la tasa de abandono escolar temprano en ambas autonomías, aunque ha sido mayor en La Rioja que en la Región de Murcia, de manera que la primera ha mejorado su posición relativa.

CUADRO 3.
Indicadores de contexto educativo de La Rioja, Región de Murcia y España, 2007 y 2016

	Rioja			Murcia			España		
	2007	2016	TV (%)	2007	2016	TV (%)	2007	2016	TV (%)
Tasa de abandono escolar temprano... (1)	30,6	17,8	-41,8	39,2	26,4	-32,6	30,8	19,0	-38,3
Población de 25-64 años con estudios... (2)	54,1	60,3	11,4	44,4	50,1	12,8	50,7	50,1	15,0

Nota: (1) Tasa de abandono escolar temprano (18-24 años); (2) Población de 25-64 años que ha completado estudios postobligatorios.

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat (Population and social conditions. Youth. Youth education and training).

Por otro lado, se comprueba que ambas autonomías han visto incrementada la proporción de la población de entre 25 y 64 años que ha completado estudios postobligatorios. La Rioja, con un porcentaje

ligeramente superior al de España en el período analizado, ha llegado hasta el 60,3% en 2016; mientras que la Región de Murcia, con porcentajes inferiores a España, ha alcanzado el 50,1% en 2016.

Por tanto, el contexto educativo ha mejorado en ambas regiones en la última década al reducirse la tasa de abandono escolar temprano y al incrementarse la proporción de población con estudios postobligatorios. Sin embargo, esta mejora se ha dado más intensamente en La Rioja.

3.4. CONTEXTO LABORAL

El contexto laboral señala una mejor posición relativa de La Rioja en los distintos indicadores. Si bien, los análisis también señalan semejanzas. En primer lugar, la tasa de actividad (ver Gráfico 4) en ambas regiones muestran cifras similares (59,2% para La Rioja y 59,1% para la Región de Murcia en 2016), a España. Sin embargo, la Región de Murcia ha experimentado un decrecimiento mayor (en torno al -2,4%) que La Rioja (-0,3%) y España (-0,1%) en la última década. En segundo lugar, la parcialidad en el empleo no arroja diferencias regionales. El crecimiento de los trabajadores con jornada a tiempo parcial (ver Cuadro 4), aumentó hasta el 15,4% y el 15,1% en la Región de Murcia y La Rioja, estando en los mismos niveles que España.

Sin embargo, la tasa de trabajadores con contrato temporal ha sido más intensa en la Región de Murcia (31,3%) que en La Rioja (21,3%). En tercer lugar, se observan en relación con el porcentaje de trabajadores con contrato temporal. En ambos casos se ha dado un decrecimiento en torno al -12% y -15%. Si bien, La Rioja muestra mejores resultados con relación a España y la Región de Murcia, cuya proporción de trabajadores temporales alcanzó al 26,1% y al 34,1%, respectivamente.

CUADRO 4.
Indicadores de contexto laboral de La Rioja, Región de Murcia y España, 2007 y 2016

	Rioja			Murcia			España		
	2007	2016	TV (%)	2007	2016	TV (%)	2007	2016	TV (%)
Tasa de actividad	59,4	59,2	-0,3	60,6	59,1	-2,4	59,3	59,2	-0,1
Porcent. trabajadores temporales... (1)	25,2	22,1	-12,3	40,1	34,1	-15,0	31,6	26,1	-17,4
Porcent. trabajadores parciales... (2)	12,7	15,4	21,3	11,5	15,1	31,3	11,6	15,2	31,0

Nota: (1) Porcentaje de trabajadores con contrato temporal; (2) Porcentaje de trabajadores con jornada a tiempo parcial.

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, EPA.

Centrándonos en los indicadores de desempleo, se confirma la posición de mayor debilidad del mercado de trabajo de la Región de Murcia (ver Cuadro 5). En primer lugar, el crecimiento de la tasa de paro ha sido muy importante en ambas regiones. Si bien, este crecimiento ha sido mayor en la Región de Murcia. No obstante, la tasa de paro de La Rioja quedó en el 13,6% en 2016, muy por debajo tanto de la Región de Murcia (19,8%) y de España (19,6%).

En segundo lugar, la tasa de parados de larga duración también experimentó un crecimiento en ambas autonomías entre los años 2007 y 2016, situándose más de la mitad de los parados en 2016 en esta situación. En ambos casos, se aprecian tasas de desempleo de larga duración superiores al conjunto de España. Si bien, La Rioja se ha visto deteriorada en mayor medida debido a un mayor crecimiento de su tasa relativa. En tercer lugar, el desempleo juvenil de menores de 25 años alcanza niveles más elevados en la Región de Murcia (49,1%) que en La Rioja (. La tasa de variación en la Región de Murcia (325,4%) ha sido mayor que en La Rioja (246,5%) y España (262,4%). Si bien, la Región de Murcia estaba en mejor posición relativa en 2007 que La Rioja y España, encontrándose diez años después en peor situación.

Este comportamiento se observa en la población desempleada con bajo nivel educativo. Finalmente, la tasa de hogares con todos sus miembros activos en paro crece en ambas regiones Si bien, la tasa de

variación es mayor en La Rioja, la Región de Murcia ha mostrado tasas superiores en todo el período (2,7% en 2007 y 9,7% en 2016), confirmando su peor situación.

CUADRO 5.
Indicadores de contexto laboral de La Rioja, Región de Murcia y España, 2007 y 2016

	Rioja			Murcia			España		
	2007	2016	TV (%)	2007	2016	TV (%)	2007	2016	TV (%)
Tasa de paro	5,8	13,6	135,7	7,5	19,8	162,6	8,2	19,6	138,2
Porcentaje de parados de larga duración	16,9	57,0	237,3	16,8	55,6	231,0	23,8	57,3	140,8
Porcentaje desempleo menores 25 años (1)	15,7	38,8	246,5	15,1	49,1	325,4	17,7	46,5	262,4
Porcentaje desempleo bajo nivel educativo (2)	9,1	21,5	236,3	8,8	28,6	325,0	11,8	29,9	253,4
Porcentaje hogares con todos en paro (3)	1,6	6,7	318,5	2,7	9,7	258,4	3,3	11,1	231,8

Nota: (1) Porcentaje de desempleo entre menores de 25 años. El porcentaje hace referencia sobre el total de activos de menos de 25 años en cada autonomía; (2) Porcentaje de desempleo entre personas con bajo nivel educativo. El porcentaje hace referencia sobre el total de activos con niveles educativos de primera etapa de secundaria e inferiores. El bajo nivel educativo se corresponde con estudios inferiores a secundarios primera etapa o niveles de instrucción primaria; (3) Porcentaje de hogares con todos los miembros en paro.

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, EPA.

Por tanto, se comprueba que el mercado de trabajo de la Región de Murcia tiene características que lo muestran más sensible a los vaivenes de la economía y, por ende, más débil y con mayores síntomas de precariedad laboral.

3.5. VULNERABILIDAD SOCIAL

Analizados los contextos de diferentes dimensiones que caracterizan tanto La Rioja como la Región de Murcia, resta considerar los indicadores que hablan de las consecuencias de tales contextos sobre las situaciones de vulnerabilidad social (ver Cuadro 6). Así, se comprueba que la situación de La Rioja es mejor que la de la Región de Murcia y España, pues la tasa de riesgo de pobreza de la primera región quedó en el 11,9%, mientras que el 28,9% de la población de la segunda autonomía se encontraba en riesgo de pobreza en 2016. Además, se han incrementado las diferencias entre autonomías, puesto que La Rioja redujo dicha tasa (-26,5%), mientras que en la Región de Murcia ocurrió todo lo contrario (18,0%). Ahora bien, si se tiene en cuenta la tasa de variación en cuanto al AROPE, se observa que la Región de Murcia consiguió una reducción entre 2007 y 2016 (-7,3%), por un incremento en el caso de La Rioja (2,2%). Así, si en 2007 la Región de Murcia duplicaba la tasa AROPE de La Rioja, la diferencia se redujo a 7,9 puntos porcentuales en 2016 (27,5% y 19,6%, respectivamente).

CUADRO 6.
Indicadores de vulnerabilidad social de La Rioja, Región de Murcia y España, 2007 y 2016

	Rioja			Murcia			España		
	2007	2016	TV (%)	2007	2016	TV (%)	2007	2016	TV (%)
Tasa de riesgo de pobreza	16,2	11,9	-26,5	24,5	28,9	18,0	19,8	22,3	12,6
Tasa AROPE	17,4	19,6	2,2	34,8	27,5	-7,3	23,8	27,9	4,1

Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

Por tanto, el análisis de los indicadores de vulnerabilidad social muestra una cohesión social más débil en el caso de la Región de Murcia.

3.6. GASTO SOCIAL

Finalmente, conviene realizar una comparación de los indicadores de gasto social en el período más intenso de la crisis económica (ver Gráfico 7), de manera que se pueda comprobar el nivel de compromiso regional con el logro de la cohesión social y la solidaridad. En el caso del gasto social sanitario, apenas se observan diferencias entre las regiones y entre éstas y España. El contraste se da en primer lugar, en el ámbito educativo, pues La Rioja dedica un menor gasto en proporción con el total del gasto social en España y en la Región de Murcia; y, en segundo lugar, en el ámbito de la protección social en el que La Rioja tiene un gasto mayor que la Región de Murcia.

CUADRO 7.
Indicadores de gasto social de La Rioja, Región de Murcia y España, promedio 2008-2014 (%)

	Rioja	Murcia	España
Sanidad	53,8	53,5	52,3
Educación	29,3	35,1	32,5
Protección social y promoción	16,9	11,4	15,2

Nota: Porcentaje sobre el total del gasto social.

Fuente: Elaboración propia a partir de Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local (Datos definitivos de la Liquidación del Presupuesto de las Comunidades Autónomas); Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (Estadística de Gasto Sanitario Público); Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (Estadística del Gasto Público en Educación) e INE (Cifras de población).

A modo de síntesis, el análisis realizado indica que ambas regiones mantienen parecidos mínimos y muchas diferencias, obteniendo La Rioja una posición más favorable que la Región de Murcia, en términos generales. Brevemente, La Rioja tiene mayor proporción de personas mayores de 64 años, aunque la tasa de población extranjera es más reducida, lo cual podría favorecer la mayor renta per cápita. A esto se debe añadir que su contexto educativo más favorable al obtener menor tasa de abandono escolar temprano y mayor tasa de población con estudios postobligatorios; aunque los mercados de trabajo son similares en cuanto a la tasa de actividad o de tiempo parcial, la proporción de trabajadores con contrato temporal o los relativos al desempleo señalan la debilidad estructural más acentuada del mercado de trabajo de la Región de Murcia. En definitiva, la mejor posición relativa de La Rioja en los contextos económico, laboral y educativo queda confirmada con menores porcentajes de población afectada por el riesgo de pobreza y de exclusión social, así como con un mayor gasto en protección social que en la Región de Murcia, lo que es indicativo de las desigualdades regionales.

4. ANÁLISIS DOCUMENTAL

En este apartado se realiza un análisis documental en el ámbito simbólico de las distintas normativas de Servicios Sociales, empleo e inclusión social que dan forma a los modelos de inclusión social. A pesar de las desigualdades entre contextos autonómicos, se aprecia una evolución paralela en forma de cuatro etapas.

La ausencia de un enfoque de Derechos Humanos es la principal característica en la etapa inicial en la Región de Murcia y La Rioja. A mediados de los años 90, estas regiones se caracterizaron en el tercer nivel de protección social asociado a un bajo nivel de cobertura e importantes restricciones (Aguilar, Gaviria y Laparra, 1995; Rodríguez, 2011).

4.1. PRIMERA ETAPA (1982-2001): ESTADIOS PREVIOS

La construcción de sus modelos de inclusión comenzó con los Estatutos de Autonomía aprobados en 1982 (De las Heras & Cortajarena, 2014). En ambos casos, bajo presidencia del PSRM y PSOE se procedió a la aprobación de las primeras leyes de servicios sociales. En referencia a los planes de bienestar e inclusión, en la Región de Murcia se procedió a la aprobación del Plan regional de Inserción y Protección

Social (1991-1995) y el Plan Regional de Bienestar Social (1995-1997). Dichos planes, tuvieron la finalidad de servir como herramienta de planificación y coordinación de las áreas de protección social y de las administraciones, aunque con un bajo compromiso político (Galindo, 2008). Mientras que, en La Rioja se aprobó el Plan de Acción Contra la Exclusión Social en La Rioja (1998-2002), sin continuidad en el tiempo y con escasa repercusión.

En esta primera etapa, la creación de consejos sectoriales y consultivos con diferente alcance. En el caso de la Región de Murcia, se creó el Consejo Técnico Consultivo para la lucha contra la Pobreza y la Exclusión, lo que dio lugar a la creación del Programa regional de Acompañamiento para la Inclusión Social o PAIN y el intento de creación de un tercer Plan Regional. En el caso de La Rioja, surgió el Consejo Sectorial de Exclusión Social; en este momento no se perciben logros concretos, aunque en años sucesivos se asentaron las principales bases en las políticas de inclusión en esta región.

Las buenas prácticas y las prestaciones sociales sirven para estudiar el mapa de recursos, teniendo como referencia la orientación laboral. En la Región de Murcia se orientó hacia la aprobación de las Ayudas de Integración Sociolaboral (APIS), mientras que en La Rioja destacó el papel histórico de las corporaciones municipales en los programas de empleo municipal (Orden 24/2009). Además, las prestaciones sociales completaron el mapa de recursos. En ambas regiones, surgieron distintas revisiones a principios de la década de los años 90, orientando sus revisiones desde el carácter asistencial mediante la provisión de ingresos hacia la inserción sociolaboral. En el caso la Región de Murcia se procedió a la aprobación de las APIS, mientras que la reforma de prestaciones en La Rioja no se retomó hasta entrada la siguiente etapa.

4.2. SEGUNDA ETAPA: ESTABLECIMIENTO DE LAS BASES DEL MODELO DE INCLUSIÓN (2001-2008 EN LA RIOJA Y 2001-2006 EN LA REGIÓN DE MURCIA)

Los debates más relevantes se vincularon a la limitación del gasto estatal, la redefinición del Estado de Bienestar en política social y el alineamiento de los programas sociales con las necesidades de empleo (Parlier, et. al. 2012). En esta y en las siguientes etapas, ambas autonomías fueron gobernadas por el Partido Popular. El modelo de Tercera Vía en Reino Unido es un ejemplo, caracterizándose por el rol del Estado como inversor en lugar de protector. La Estrategia de Lisboa impulsó el papel promotor del Estado de Bienestar para hacer frente a los “nuevos riesgos”, vinculándose al papel de las políticas activas, la formación y la coordinación entre empleo y servicios sociales (De La Porte & Natali, 2012; Van Kersbergen, 2012; Nolan, 2013).

En su configuración se aprecian tres aspectos como son la implementación de normativas en el campo de los Servicios Sociales y de la inclusión social; las transferencias en materia de empleo; y la puesta en marcha de programas autonómicos vinculados con grupos de baja empleabilidad.

La implementación de normativas de Servicios Sociales se da en ambas regiones. En el caso de la Región de Murcia, la Ley 3/2003 del Sistema de Servicios Sociales se caracterizó por la menor regulación y la fijación de normas más sencillas. A diferencia de la anterior ley, se incorporaron infracciones y sanciones, ofreciendo una apertura a la iniciativa privada. En el caso de La Rioja, la Ley 1/2002 trató de adaptar su planteamiento a las necesidades de nuevos colectivos que con anterioridad eran de competencia estatal. Los avances más notables hicieron referencia a los derechos y deberes, sanciones y participación de los usuarios y, especialmente, a la estructuración de los Servicios Sociales, haciendo referencia a las competencias territoriales, voluntariado, participación privada y financiación.

Adicionalmente, La Rioja aprobó el Decreto 24/2001 por el que se regulan las prestaciones sociales y la Ley 7/2003 de Inserción Sociolaboral. Las prestaciones se segmentaron al grado de empleabilidad. En el caso del Ingreso Mínimo de Inserción (IMI) se vincularon a las obligaciones laborales de los perceptores, mientras que en el caso de las Ayudas de Incorporación Social (AIS) se orientan hacia grupos de baja empleabilidad y graves problemas sociales. La Ley recogió las figuras de los tutores de empleo y de los equipos de incorporación sociolaboral. Dichas figuras se adscribieron a los servicios de empleo, teniendo entre sus funciones la colaboración interinstitucional entre los SEPEE y los Servicios Sociales, y la ejecución

de funciones de primer (Acompañamiento y tutela) y de segundo nivel (políticas activas de empleo e intermediación)

En segundo lugar, las transferencias en materia de empleo se materializan en los servicios regionales de empleo. En el caso de La Rioja, coincidieron con medidas de inclusión vinculadas al empleo ordinario; su evolución ha sido limitada, identificando un bajo impacto en cuanto a la creación de empresas de inserción y al desarrollo de las ayudas al fomento de la contratación por parte de perceptores de prestaciones sociales. En el caso de la Región de Murcia, las medidas de inclusión de personas en situación de vulnerabilidad se limitaron a las acciones formativas.

Finalmente, se aprobaron los programas autonómicos destinados a personas con bajo nivel de empleabilidad. Mediante el Programa de Inserción Social Activa en La Rioja y el PAIN en la Región de Murcia se trató de intervenir mediante un tratamiento integral e individualizado, adecuando los recursos formativos, laborales, educativos, sanitarios y de apoyo social. En ambos casos, se determinó que el acceso a estos programas se realizara desde los Servicios Sociales de Atención Primaria, contemplando actuaciones de carácter socioeducativo, psicológico y de habilidades personales. Sin embargo, la gestión en La Rioja se realiza por parte de Cáritas-Chavicar, mientras que en la Región de Murcia se lleva a cabo desde el ámbito público.

4.3. TERCERA ETAPA (2008-2014 EN LA RIOJA Y 2007-2016 EN LA REGIÓN DE MURCIA):

CRISIS Y FOMENTO DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO DESDE LA UE

A nivel nacional, la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y de Estabilidad Financiera introdujo prácticas de austeridad dirigidas a disminuir el gasto público (Del Pino & Rubio, 2013; Moreno, 2016). A este respecto, en ambas autonomías se produjo un retroceso tanto en el campo de los Servicios Sociales, como en la protección de ingresos. Asimismo, el desarrollo característico de las políticas de inclusión quedó vinculado a las Políticas Activas de Empleo y, en especial, a aquellas políticas financiadas por el Fondo Social Europeo (FSE). Esta etapa incluye los períodos 2008-2014 y 2007-2016 para La Rioja y la Región de Murcia, respectivamente.

En el ámbito de los Servicios Sociales y de la protección de ingresos se produjeron tres procesos análogos, como fueron el desarrollo de normativas avanzadas en el marco de los Servicios Sociales y de la inclusión; el proceso de recorte presupuestario de las prestaciones sociales; y la puesta en marcha de medidas de integración sociolaboral.

En el caso de la Región de Murcia, se aprobó la Ley 3/2007 de Renta Básica de Inserción para prestar ayuda económica a personas o a unidades familiares y atender sus necesidades con la finalidad de facilitar su inserción social. En el caso de La Rioja, se aprobó la Ley 7/2009 de Servicios Sociales y el Decreto 31/2011 aprobando la Cartera de Servicios y de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales. En dichos documentos, las orientaciones se dirigieron a garantizar el derecho universal y subjetivo. Además, las prestaciones de inclusión social, IMIs y AIS se incluyeron en la cartera de Servicios Sociales de segundo nivel.

Estas reformas quedaron frenadas durante el período de crisis económica. En el caso de la Región de Murcia, la Renta Básica de Inserción tuvo graves problemas de cobertura especialmente en el año 2012, aunque se mantuvo en el mapa de ayudas. En el caso de La Rioja, los Decretos 4/2010, 31/2011 y 16/2012 introdujeron limitaciones y restricciones en la cobertura de los ingresos.

Finalmente, se impulsaron medidas dirigidas a la incorporación mediante el mercado ordinario. En el caso de la Región de Murcia se desarrollaron las ayudas para Programas de Integración Sociolaboral a partir de 2008, mientras que en el caso de La Rioja se implementaron las Ayudas a la contratación de perceptores de IMI por parte de entidades privadas y locales a partir de 2012. No obstante, su impacto en los procesos de inclusión ha sido incierto.

En el ámbito de las Políticas Activas de Empleo durante la tercera etapa, éstas se desarrollaron por parte del Tercer Sector y fueron financiadas por el FSE. Al mismo tiempo, se aprobaron distintos planes

de empleo como el Plan de Empleo 2011-2015 y el I Plan de Aprendizaje a lo largo de la vida 2014-2016, en el caso de La Rioja el Plan de Creación de empleo 2014-2016, en el caso de la Región de Murcia.

La financiación europea se estructuró en torno a tres programas: FSE-regional 2007-2013, FSE-regional 2014-2020 y el Programa de Empleo Juvenil 2014-2020. Sus características más relevantes hacían referencia a los siguientes aspectos:

- Ausencia y lagunas en la coordinación entre empleo y Servicios Sociales;
- Protagonismo de los organismos autonómicos en el desarrollo de los programas de empleo. la Región de Murcia desarrolló estos programas a través del SEF e IMAS, mientras que La Rioja los realizó a través de la consejería con competencias en formación y empleo.
- El tercer sector se situó como un instrumento de desarrollo de estas políticas, produciéndose una subcontratación de servicios a través de Entidades del Tercer Sector de Acción Social. Este rol de gestión contrasta con la baja participación en la planificación y diseño de políticas de inclusión social en ambas autonomías.

Finalmente, el mapa de recursos en ambas autonomías quedó enmarcado en programas dirigidos a la orientación laboral, la formación y la creación de empleo, entre otros.

4.4. CUARTA ETAPA (A PARTIR DE 2015 EN LA RIOJA Y 2016 EN LA REGIÓN DE MURCIA):

INTRODUCCIÓN DE REFORMAS EN RESPUESTA A LA CRISIS ECONÓMICA

Esta etapa viene marcada por la austeridad, el ajuste estructural y la consolidación fiscal. Además, la inversión social como elemento de productividad sustituye a la protección social. En consecuencia, las lógicas de empleo y de formación adquieren importancia ante los nuevos riesgos sociales en una economía competitiva y del conocimiento (Taylor-Gooby, et. al. 2017; Nolan, 2013; Bovoli & Natali, 2013). En esta etapa se vuelve a apreciar un paralelismo entre las dos autonomías, teniendo como finalidad el replanteamiento de las políticas de inclusión social.

A partir de 2016, algunos de los paralelismos en las dos regiones hacen referencia a las siguientes cuestiones:

1. Abordaje de una planificación en las políticas de inclusión. En La Rioja se aprobó la Ley de Renta de Ciudadanía con la finalidad de mejorar la gestión las políticas de inclusión. En el caso de Región de Murcia se aprobaron las Líneas Estratégicas de Acción Social (LEAS) con la finalidad de orientar las actuaciones en materia de Servicios Sociales.
2. Implementación de medidas de coordinación entre Servicios Sociales y Empleo. En el caso de la Región de Murcia, la coordinación comenzó en 2016 con actuaciones a grupos de población con tres niveles de empleabilidad: bajo o muy bajo, medio y alto. En los dos primeros se plantea una intervención conjunta mediante IMAS, SEF y Entidades del Tercer Sector. Por el contrario, en el nivel más alto de empleabilidad se establece como profesional de referencia exclusivamente a un tutor del Servicio de Empleo. En el caso de La Rioja, el borrador de actuación coordinada data de 2018. Al igual que en la Región de Murcia, se diferenció según el nivel de empleabilidad. El diagnóstico se realiza desde los Servicios Sociales de Atención Primaria diferenciando entre población empleable y no empleable. Respecto de la población empleable, los Servicios de Empleo realizan un estudio individualizado incluyendo habilidades, competencias, formación, intereses y oportunidades profesionales. Además, en su proyecto individualizado se incluyen las acciones de empleo, formación y búsqueda activa. Asimismo, se contempla la colaboración con los Servicios Sociales ante cuestiones relativas al diagnóstico de la situación sociofamiliar.
3. Mejora en la cobertura de los ingresos en los perceptores. Ambas autonomías han mejorado la cobertura mediante el aumento de los ingresos en las prestaciones. En la Región de Murcia, el incremento de las cuantías se ha visto favorecido por la aprobación del Reglamento de la Renta Básica. En La Rioja, la aprobación del Decreto 28/2014 se orientó hacia la flexibilización de los

criterios de acceso y al incremento en la cuantía de las prestaciones. Posteriormente, la Ley 4/2017 de Renta de Ciudadanía y el Decreto 31/2017 que regula dicha ley dieron continuidad a estos cambios.

4. Similitud en las políticas de empleo a partir de los planes regionales. Las medidas de empleo en ambas autonomías toman como referencia los planes nacionales y europeos vinculados a la implantación del Plan de Garantía Juvenil, la Estrategia de Europa 2020 de formación y política activa de empleo, la Estrategia Española de Activación para el Empleo, los Planes Anuales de Políticas de Empleo y el Plan de Emprendimiento y Empleo Joven. Las actuaciones de los planes autonómicos se vinculan a grupos vulnerables, tomando como referencia la formación y las políticas activas de empleo (emprendimiento, intermediación o prospectiva).

En el caso de La Rioja, el Plan de Formación Profesional y Empleo abarca el período 2016-2019 y la Estrategia Regional por el Empleo de Calidad incluye el período 2017-2020. En ambos planes se contemplan actuaciones formativas hacia colectivos vulnerables. En este campo se incluye el sistema de competencias, la Formación Profesional y la integración de sus distintas modalidades en los planes de empleo. En el caso de la Región de Murcia, la Estrategia Regional por el Empleo de Calidad 2017-2020 también centra sus actuaciones en la formación y en la mejora de las competencias clave.

5. Creciente protagonismo de nuevos actores y vinculación de los programas del Tercer Sector con fuentes de financiación privada. Las buenas prácticas vienen condicionadas por la financiación externa a las CC.AA., principalmente del FSE y la inversión privada. En ambos casos la financiación de programas de empleo se vincula a Bankia o Fundación La Caixa.

5. LOS MODELOS SOCIALES DE LA RIOJA Y REGIÓN DE MURCIA SEGÚN LOS PROFESIONALES

Las dos técnicas cualitativas empleadas (entrevista y grupo de discusión) han permitido realizar una valoración exhaustiva de ambos modelos, destacando sus características, puntos fuertes y débiles y los principales retos a los que se enfrentan.

5.1. ELEMENTOS DEFINITORIOS DE LOS MODELOS DE INCLUSIÓN SOCIAL DE LA RIOJA Y LA REGIÓN DE MURCIA

En el plano simbólico, los expertos han descrito modelos de carácter asistencial que han sufrido ciertos retrocesos durante la pasada crisis económica. Ambos modelos comparten características como la ineficiencia y el bajo compromiso político por los continuos cambios y frecuentes endurecimientos de las normativas en el caso de La Rioja y por el retraso secular con el resto de los modelos regionales en el caso de la Región de Murcia; asimismo, los expertos han considerado que ambos modelos han fomentado formas mixtas de gestión con delegación excesiva de la intervención en las Entidades del Tercer Sector de Acción Social que son poco reivindicativas y clientelares.

Nuestro modelo es asistencialista en cuanto al trabajo que se realiza desde el Tercer Sector, y está muy relacionado con la ausencia de recursos (P3GD2R, Técnico responsable de servicios sociolaborales en Tercer Sector).

Ahora mismo no se está planificando ni organizando bien pero sí se está delegando la responsabilidad en la actuación a la iniciativa social de manera excesiva (E4Mu, Técnico responsable de política social de inclusión).

Existe una relación clientelar porque se financian cosas que están pactadas de antemano (P1GD1R, Técnico de servicios sociales municipales).

En el plano sustantivo, los expertos han considerado que la respuesta institucional ha estado condicionada al ciclo económico, de forma que son modelos inestables y dependientes del contexto

económico, aunque de manera más intensa en la Región de Murcia. Si bien los responsables políticos han considerado que ha habido una mejora en los últimos años en los recursos de inclusión, la dotación de éstos es escasa en ambas regiones, según los perfiles técnicos consultados.

Se va a llegar a 5.000 familias aproximadamente y a 16.000 personas, de manera que se consigue un buen nivel de cobertura. ¿Puede que los Servicios Sociales de Zona no lleguen a toda la población?... creo que no (E1Mu, Político responsable de políticas de inclusión).

Las ayudas de rentas son en su mayoría asistenciales y, además, la mayoría de ellas son insuficientes en cantidad (P5GD1Mu, Técnico Agencia Local de Empleo).

Los recursos públicos son muy limitados para atender todas las demandas existentes (P5GD3R, Técnico de empleo).

En ambas regiones se ha observado una evolución hacia una reducción de fondos de la propia administración autonómica y un aumento de los Fondos Europeos. En el caso de la Región de Murcia, la mayor parte del presupuesto del IMAS se centra en la financiación de proyectos de las Entidades del Tercer Sector para programas de mejora de la empleabilidad financiados por Fondos Europeos. En el caso de La Rioja, la escasa financiación de las propias Entidades del Tercer Sector impide que puedan mantener ciertos recursos como los tutores de empleo y las obliga a buscar financiación en los Fondos de la Unión Europea o de fuentes privadas como La Caixa.

La tabla de salvación han sido los Fondos Sociales porque hubo un decremento importante de los recursos que podíamos destinar; había ayudas que pensamos que iban a desaparecer. Los fondos del FSE nos han permitido estabilizar los recursos (E3Mu, Técnico responsable de política social de inclusión).

En el plano operativo, los expertos han señalado bajos niveles de coordinación en ambos modelos regionales, a pesar de la mejora de los últimos años. La falta de compromiso político ha generado serias carencias en la planificación del modelo, especialmente en la Región de Murcia, así como una nula o escasa evaluación de las políticas de inclusión en ambos modelos.

El problema es la inexistencia de planificación de manera que se delega sin saber muy bien qué se está haciendo (E3Mu, Técnico responsable de política social de inclusión).

Se adolece de coordinación entre el IMAS y las dos Direcciones Generales en la Consejería. (E3Mu, Técnico responsable de política social de inclusión).

No sabemos evaluar con exactitud el coste y los resultados finales de los itinerarios (P2GD2R, Técnico responsable en Agencia de Colocación).

En relación con la coordinación entre la administración y las Entidades del Tercer Sector, la relación está más en la esfera de la gestión y del trasvase de la información que en la propia de la planificación. En esta línea, los responsables políticos entrevistados valoran la especialización de las Entidades del Tercer Sector como agentes dotados de flexibilidad y mayor capacidad de respuesta a las necesidades de los usuarios, aunque los perfiles técnicos critican la delegación de la atención sin control.

La valoración de la relación entre los empleados públicos del IMAS y las entidades del Tercer Sector es muy positiva (E1Mu, Político responsable de políticas de inclusión).

Al Tercer Sector se le llama cuando todo está decidido, no para el diseño de políticas de intervención sociolaboral. Sólo para la ejecución (P4GD3R, Técnico responsable en Entidad del Tercer Sector).

Los expertos de ambas regiones han destacado, igualmente, la escasa coordinación entre administración autonómica y local, lo que provoca fuertes desequilibrios regionales en el caso de La Rioja y falta de directrices claras e información sobre el mapa de recursos al que las entidades locales tienen acceso, en el caso de la Región de Murcia.

Se nos informa de las directrices y no somos partícipes de ellas. Vamos un poco a lo que va saliendo. Se ofrece lo que se tiene y no se ofrece lo que se necesita (P3GD1Mu, Técnica responsable de Centro de Servicios Sociales).

En relación con la coordinación entre los Servicios Sociales y los Servicios de Empleo, existen semejanzas entre ambas regiones, pues siempre ha sido inexistente. No obstante, mientras en La Rioja la coordinación ha sido realizada tradicionalmente por cauces informales, existiendo un borrador de protocolo de actuación sobre los beneficiarios de Renta de Ciudadanía para empleo y servicios sociales, en la Región de Murcia ha habido un cambio en los últimos años al generarse espacios de colaboración institucionalizados mediante un Protocolo de los Servicios de Empleo con el IMAS y los Servicios Sociales de Atención Primaria.

Hay choques entre las Consejerías de Empleo y de Servicios Sociales y no están unidas para tener una estrategia integral (P4GD1R, Técnico de servicios sociales municipales).

5.2. PUNTOS DÉBILES DE LOS MODELOS DE INCLUSIÓN SOCIAL DE LA RIOJA Y LA REGIÓN DE MURCIA

Los puntos débiles de los modelos de inclusión han sido en parte mencionados en el apartado anterior. Los expertos consultados han considerado que ambos modelos muestran debilidades por la falta de planificación y de coordinación entre servicios sociales y de empleo. En términos generales, los expertos en La Rioja consideran la inexistencia de políticas de inclusión integrales como un punto débil; por otro lado, creen que los desequilibrios con regiones cercanas como Navarra y País Vasco, que tienen prestaciones más cuantiosas y de mayor cobertura, debilitan su modelo de inclusión, algo que no pasa en la Región de Murcia.

La ausencia de una acción integral es una laguna de las políticas de inclusión por parte de la administración y afecta, sobre todo, a los colectivos vulnerables (P3GD2R, Técnico responsable de servicios sociolaborales en Tercer Sector).

Las diferencias entre las prestaciones de País Vasco y Navarra que podían llegar a 941€ y las de La Rioja que están en 300€ es brutal (E5R, Técnico de servicios sociales).

En el ámbito del empleo, se observa en ambos modelos una escasa atención a los usuarios más vulnerables; ligado a este ámbito los expertos consultados hablan de la ausencia de medidas adecuadas para luchar contra el fracaso escolar, lo que es más intenso en el caso de la Región de Murcia.

Hay una necesidad clara de desarrollar programas preventivos para los jóvenes excluidos del sistema educativo. Los menos preparados son los que salen primero al mercado laboral (P4GD2R, Técnico responsable de servicios sociolaborales en Tercer Sector).

En el ámbito de los servicios sociales, los expertos consultados en La Rioja hablan de su desbordamiento debido a la ausencia de recursos próximos, mientras que los consultados en la Región de Murcia consideran el abandono del primer nivel de atención primaria, así como la falta de recursos y la adecuación de éstos a las necesidades de los usuarios como importantes puntos débiles.

Se tienen fuertes limitaciones en los servicios sociales. No se dispone de recursos suficientes y se depende del Tercer Sector para las ayudas de emergencia (P5GD1R, Técnico de servicios sociales municipales).

El problema es que no está suficientemente dimensionada la red de atención primaria. Han mejorado cosas como la atención a la dependencia, la renta básica, etc., pero no se ha mejorado la red de atención primaria (E4Mu, Técnico responsable de política social de inclusión).

Como tenemos pocos recursos, se adaptan las personas al recurso y no al revés y eso provoca el fracaso (P4GD1Mu, Responsable de Centro de Servicios Sociales).

5.3. PUNTOS FUERTES DE LOS MODELOS DE INCLUSIÓN SOCIAL DE LA RIOJA Y LA REGIÓN DE MURCIA

Los puntos fuertes de los modelos de inclusión social se centran en los avances producidos en los últimos años con la introducción de reformas tras la crisis económica. En el caso de La Rioja, los avances se han dado en primer lugar, en la aprobación de la Ley de Renta de Ciudadanía que, entre otras novedades, introduce excepciones a los principios de contraprestación laboral, hace compatible los ingresos derivados del empleo con la prestación económica, favorece que las ayudas dejen de estar sujetas a la disponibilidad presupuestaria y propone un borrador de protocolo de actuación para los beneficiarios de la Renta de Ciudadanía para empleo y servicios sociales; en segundo lugar, la fusión de las Consejerías de Educación y Empleo también se constituye como una novedad importante y un punto fuerte del modelo de inclusión, puesto que dirige la formación dual y las acciones de Formación Profesional a la población en situación de vulnerabilidad.

La unión entre las Consejerías de Educación y Empleo puede que nos ayude a incluir y desarrollar medidas de atención a la diversidad (P4GD2R, Técnico responsable de servicios sociolaborales en Tercer Sector).

En el caso de la Región de Murcia, los puntos fuertes se sustentan, por un lado, en los avances hechos hacia una nueva Ley de Servicios Sociales cuyo objetivo es definir mejor la estructura de los servicios sociales al concretar roles, tipos de servicios, niveles de competencias o ratio de personas atendidas por trabajador social; y, por otro lado, en la creación del Protocolo de coordinación entre Servicios Sociales y Empleo que permita que las personas en situación de riesgo de exclusión puedan mejorar su empleabilidad.

Se quiere definir quién es el profesional de referencia de la puerta de entrada, qué servicios son los que tienen que atender a nivel municipal, a nivel regional, qué son los derechos, queremos hacer una Ley de Servicios Sociales de Derechos. Estamos en ese momento y si no es de Derechos, no la hacemos (E1Mu, Político responsable de políticas de inclusión).

Lo que se pretende con el Protocolo es que la red local en colaboración con el IMAS y con las entidades del Tercer Sector puedan hacer que una persona que entre en el canal, y desde el minuto 1, desde los ayuntamientos, se le pueda derivar a cualquiera de estas asociaciones o a través del IMAS y que, a su vez, conozcan todo el mapa de recursos (E2Mu, Político responsable de servicios de empleo).

No obstante, aún despierta ciertas reticencias por parte de los perfiles técnicos entrevistados.

El problema es para qué se está utilizando el Protocolo, pues en sí, éste es positivo. Debe estar orientado a personas y no a objetivos del FSE (P1GD3Mu, Técnico en Tercer Sector).

5.4. RETOS DE LOS MODELOS DE INCLUSIÓN SOCIAL DE LA RIOJA Y LA REGIÓN DE MURCIA

Según los expertos consultados sobre los modelos de inclusión social de La Rioja y la Región de Murcia, los retos que deben ser afrontados son semejantes, aunque se deben considerar algunas particularidades. En el ámbito del empleo, los expertos de La Rioja piensan en la necesidad de poner en marcha medidas que se ajusten mejor a las necesidades de los usuarios en situación de vulnerabilidad, mientras que los expertos consultados en la Región de Murcia creen necesario, por un lado, flexibilizar la normativa y derogar la Ley de Racionalización de la Administración Local en materia de empleo y, por otro lado, mejorar la financiación autonómica aumentando la independencia en relación con la esfera nacional.

La situación cambiaría con la eliminación de la Ley de Racionalización de la Administración Local en materia de empleo, de manera que se permitiera hacer políticas activas de empleo sin entrar en concurrencia competitiva con otros organismos y agentes (P5GD2Mu, Técnico de servicios de empleo).

En el ámbito de los Servicios Sociales, los expertos consultados en La Rioja centran su atención en la necesidad de incrementar los recursos y prestaciones sociales. Esto es compartido por los expertos consultados en la Región de Murcia que, además, consideran necesaria la apuesta por una mejor

financiación y planificación, así como la equiparación de las ratios de atención y de profesionales entre el hábitat rural y urbano.

Se deberían equiparar las ratios de atención y de profesionales entre distintos territorios (rural/urbano) (E3Mu, Técnico responsable de política social de inclusión).

Finalmente, en el ámbito conjunto de los Servicios Sociales y los Servicios de Empleo, los expertos consultados tanto en La Rioja como en la Región de Murcia identifican la atención de las necesidades reales de los usuarios como uno de los retos más significativos de sus modelos de inclusión social. En el caso de la Región de Murcia, los expertos señalan la conveniencia de dirigir el reciente Protocolo de Coordinación para mejorar la inserción sociolaboral de personas en situación o riesgo de exclusión social hacia la intervención integral y no sólo hacia la incorporación de la persona al mercado laboral.

6. CONCLUSIONES

El análisis comparativo de los modelos de inclusión social de dos regiones españolas uniprovinciales como La Rioja y la Región de Murcia ha permitido conocer las diferencias y semejanzas entre ambos. Los hallazgos recogidos confirman el desigual desarrollo autonómico experimentado en las políticas de inclusión social (Sanzo, 2018; Arribas, 1996), si bien, este análisis se ha validado mediante la metodología de casos territoriales, sirviendo para alcanzar el primer objetivo específico dirigido a identificar las bases documentales en ambos modelos, mediante normativas, planes o programas.

La construcción de los dos modelos regionales de inclusión social ha corrido por vías paralelas, según ha demostrado el análisis de la evolución normativa, de manera que el desarrollo de las políticas de inclusión coincide con las etapas enmarcadas en antecedentes, desarrollo y perspectivas futuras del Estado de Bienestar en España (Guillén & Rodríguez, 2015; Moreno & Guillén, 2015).

Dichas etapas se enmarcan en contextos socio-económicos muy diferentes, contribuyendo a indagar en las problemáticas de cohesión y de política social. Su cumplimiento, se incluye en el desarrollo del segundo objetivo específico, destinado a conocer la respuesta institucional ante las situaciones de riesgo social en ambas autonomías. Los hallazgos más notables dan cuenta de las desigualdades regionales, siendo la Región de Murcia la que cuenta con un contexto más desfavorable. A pesar de tener una estructura sociodemográfica más joven que La Rioja, los indicadores de sus contextos económico, laboral y educativo demuestran una peor situación estructural que se traduce en mayores porcentajes de población afectada por el riesgo de pobreza y exclusión social. Por otro lado, el gasto en protección social en la Región de Murcia es inferior al de La Rioja, lo que demuestra una menor implicación política en favor de la inclusión social.

El avance y consolidación de los modelos autonómicos se vieron truncados con la crisis económica de 2007-2008, que produjo un retroceso y endurecimiento de las medidas de inclusión social además de una reducción de la financiación autonómica. Su cumplimiento ha servido para estudiar el segundo objetivo específico, dirigido a conocer la respuesta de las instituciones, con especial interés a la reciente crisis económica. Este hecho fue determinante para que los organismos regionales encargados de las políticas de inclusión debieran acudir a la financiación de la UE y al fomento de programas orientados a la activación en el empleo. Por último, el fin de la crisis económica permitió que ambos modelos introdujeran reformas buscando la planificación de las políticas de inclusión y la implementación de medidas de coordinación entre servicios sociales y empleo.

Tanto en el plano simbólico como en el operativo, ambos modelos de inclusión social han tenido recorridos paralelos. La ausencia de planificación general y en las distintas áreas de intervención provocada por el bajo compromiso político por la inclusión social, así como una deficiente coordinación entre los distintos niveles de la administración, mejorada sólo en la última etapa, y con el Tercer Sector han generado modelos regionales de inclusión indefinidos con una respuesta deficiente a las necesidades de la población en situación de riesgo.

La evolución y la respuesta institucional dan cuenta de dos modelos autonómicos en los que prima un modelo de Inclusión Activa frente a un enfoque de Derechos (Rodríguez Cabrero, 2011; 2014). A este respecto, los modelos de inclusión se asientan sobre la incorporación en el mercado de trabajo.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, M., Gaviria, M., & Laparra, M. (1995). *La caña y el pez: el salario social en las comunidades autónomas 1989-1994*. Madrid: Fundación FOESSA y Cáritas Española.
- Arriba, A. (1999). *Rentas Mínimas de Inserción en España procesos de implantación y dinámicas sociales*. Tesis doctoral. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
<https://repositorio.uam.es/xmlui/handle/10486/1672>
- Asociación Estatal de Gerentes y Directores de Servicios Sociales (2018). *Valoración del desarrollo de los Servicios Sociales por Comunidades Autónomas. Índice de Desarrollo de los Servicios Sociales (DEC)*.
<https://www.directoressociales.com/imagenes/Dec2017/Indice%20DEC%202017%20Definitivo-baja.pdf>
- Ayala, L. (2000). *Las Rentas Mínimas en la Reestructuración del Estado de Bienestar. Un análisis económico desde una perspectiva comparada*. Madrid: Editorial Consejo Económico y Social (CES).
- Ayala, L., & Ruiz Huerta, J. (2017). *3er Informe sobre la Desigualdad en España 2018*. Madrid: Fundación Alternativas.
<http://www.fundacionalternativas.org/laboratorio/libros-e-informes/desigualdad/3er-informe-sobre-la-desigualdad-en-espana-2018>
- Bonoli, G., & Natali, D. (2012). *The politics of the New Welfare State*. Oxford: Oxford Scholarship Online. 10.1093/acprof:oso/9780199645244.001.0001
- Campbell, D. (1975). Degrees of freedom and the case study. *Comparative Political Study* 8 (1), 178-191.
- Cornejo, J. (2001). Las rentas mínimas de inserción en Andalucía (1990/2001): el programa de solidaridad de los andaluces. En Moreno Fernández, L. (Ed) *Pobreza y exclusión: la "malla de seguridad" en España*, pp 357-382. Madrid: CSIC: Editorial Politeya.
- De las Heras, P., & Cortajarena, E. (2014). *La introducción al Bienestar Social: El Libro de las Casitas*. Madrid: Consejo General de Trabajo Social y Paraninfo.
- De la Porte, C., & Natali, D. (2018). Agents of institutional change in EU policy: the social investment momento. *Journal of European Public Policy*, 25 (6), pp. 828-843.
- Del Pino, E., & Rubio, M.J. (2013). (Ed) *Los Estados de bienestar en la encrucijada. Políticas Sociales en perspectiva comparada*. Madrid: Tecnos.
- Fernández, G. (Ed) (2015). *Hacia un sistema más inclusivo de garantía de rentas en España: diferentes alternativas de desarrollo*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Galindo Lucas, A. (2008). "Eficacia de las políticas de inclusión social en la Región de Murcia". En Hernández Pedreño, M. (coord.): *Exclusión social y desigualdad*. Murcia: Universidad de Murcia.
- Guillén Rodríguez, A.M., & Rodríguez Cabrero, G. (2016). "Evolución del Estado de Bienestar en España". En Torres Albero, C. (Ed). *España 2015: Situación social*, pp.1019-1030. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Hernández Pedreño, M. (Dir.) (2014). *Evolución de la exclusión social en la Región de Murcia. Repercusiones sociales de la crisis*. Murcia: Editum.
- Laparra, M. (2004). La travesía del desierto de las rentas mínimas en España. *Documentación Social*, 135, pp. 57-76.

- Moreno, G. (2008). *Crisis y reconstrucción del estado del bienestar: las posibilidades de la renta básica de ciudadanía*. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Moreno, L. (2016). Post-crisis and the Bronze Age of Welfare in Europe. In Segado Sánchez- Cabezudo, S., & López Peláez, A. (eds.) *The Ailing Welfare State*, pp. 51-74. Madrid: Thomson Reuters Aranzadi.
- Moreno, L., & Guillén, A.M. (2016). La europeización del bienestar social en España. En Torres Albero, C. (Ed). *España 2015: Situación social*, pp. 1031-1041. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Nolan, B. (2013). What use is 'social investment'?. *Journal of European Social Policy*, 23 (5), pp. 459-468.
- Parlier, B. Morel, N., & Palme, J. (2012). *Towards a social investment welfare state? Ideas, Policies and Challenges*, Bristol: Policy Press.
- Pérez, B., Arribas, A., & Parrilla, J.M. (2009). «Transformaciones de las políticas autonómicas de inclusión social ¿reforma o cambio de imagen?». En Moreno, L. (Ed). *Reformas de las políticas del bienestar en España*, pp.239-280. Madrid: Tecnos.
- Raya Díez, E. (2002). *Políticas Sociales y ciudadanía*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco.
- Rodríguez Cabrero, G. (2011). *Servicios Sociales y Cohesión Social*. Madrid: Consejo Económico y Social (CES): Colección de Estudios número 229.
- Rodríguez Cabrero, G. (2014). “Estado de bienestar en España: transformaciones y tendencias de cambio en el marco de la Unión Europea”, en Fundación FOESSA (edit) *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, pp. 299-394. Madrid; Fundación FOESSA.
http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/descargas/VII_INFORME.pdf
- Sanzo González, L. (2013). La política de garantía de ingresos en Euskadi. *Zerbitzuan (Revista de servicios sociales)*, 53: pp.9-28.
- Sanzo, L. (2018). “Empleo y Garantía de Ingresos en España”. En Jaraíz, G. (Ed). *Bienestar social y políticas públicas: retos para pactar el futuro*, pp. 203-220. Madrid: España. Los libros de la Catarata.
- Taylor-Gooby, P., Leruth, B., & Chung, H. (2017). *After Austerity Welfare State Transformation in Europe after the Great Recession*. Oxford: Oxford University Press.
- Van Kersbergen, K., & Hemerijck, A. (2012). Two decades of change in Europe: The emergence of the social investment State. *Journal of Social Policy*, 41 (3), pp. 475-492.

ORCID

- Salvador Manzanera-Román <https://orcid.org/0000-0001-7008-2193>
- Domingo Carbonero Muñoz <https://orcid.org/0000-0002-6978-1867>
- Manuel Hernández-Pedreño <https://orcid.org/0000-0001-5243-0481>
- Esther Raya-Diez <https://orcid.org/0000-0002-8688-5676>

