

Coordinación interdepartamental y modelos de integración de servicios para la inclusión

*Begoña Pérez Eransus**, *Nerea Zugasti Mutilva***, *Laureano Martínez Sordoni****

Recibido: 01 de abril de 2019

Aceptado: 13 de julio de 2019

RESUMEN:

Los obstáculos para la inclusión social de los grupos vulnerables responden tanto al contexto socioeconómico de cada territorio como a la orientación y diseño institucional de las políticas públicas. En ese sentido, el trabajo conjunto entre servicios sociales y servicios de empleo es estratégico para la inclusión social. Sin embargo, es manifiesta la dificultad de colaboración o integración entre ambos sistemas. Este artículo propone claves para analizar el grado de coordinación de servicios orientados a la incorporación sociolaboral de la población vulnerable. Los resultados son producto del análisis comparado de las relaciones entre los servicios sociales y los servicios de empleo en cinco Comunidades Autónomas de España. A partir de ello, se identifican las claves y desafíos a los que se enfrentan los distintos modelos de integración de servicios orientados a la inclusión.

PALABRAS CLAVE: inclusión social; integración de servicios; servicios sociales; políticas activas de empleo.

CLASIFICACIÓN JEL: I38; J68.

Interdepartmental coordination and models of integrated delivery services for social inclusion

ABSTRACT:

Barriers for social inclusion of vulnerable groups respond both to the socioeconomic context of each territory and to the orientation and institutional design of public policies. In this regard, the collaboration between social services and employment services is crucial to improve social inclusion. However, the difficulty of coordination between systems is manifest. This article proposes keys to analyze the institutional relationship of services oriented to the socio-labor incorporation of excluded people. The results arise from a comparative analysis of the institutional models of social services and employment services in five autonomous communities of Spain. On that basis, the keys and challenges of services integration are identified.

KEYWORDS: social inclusion; services integration; social services; active employment policies.

JEL CLASSIFICATION: I38; J68.

* Universidad Pública de Navarra. begonia.perez@unavarra.es

** Universidad Pública de Navarra. nerea.zugasti@unavarra.es

*** Universidad Pública de Navarra. laureano.martinez@unavarra.es

Autor responsable de la correspondencia: begonia.perez@unavarra.es

1. INTRODUCCIÓN

Las políticas de inclusión¹ tienen como finalidad favorecer la participación de la ciudadanía, y especialmente de las personas más vulnerables, en las diferentes esferas sociales. Bajo esta denominación se enmarcan múltiples acciones, pero tradicionalmente se incluyen tres grandes ejes en los sistemas de protección europeos: la protección económica de las personas en desempleo, los programas que favorecen la vuelta al mercado laboral y los servicios sociales.

Las intensas dinámicas de transformación de los mercados laborales están obligando a la redefinición de los tres tipos de acción con el fin de favorecer su eficacia “inclusiva” en el nuevo contexto. En el caso español, la intensa destrucción de empleo vinculada con la industria y la construcción en la última década convive con un proceso de creación de empleo en servicios, más polarizado (Regil & Izquierdo, 2019). Empleo de servicios a las empresas, de elevada cualificación y bien retribuido, por un lado; y empleo de servicios a las personas (doméstico, hostelería, comercio), de menor cualificación y peor retribución, por el otro. En este escenario polarizado, una parte sustancial de la fuerza activa se encuentra vinculada a empleos de carácter inestable, baja retribución y condiciones de extrema flexibilidad.

Fenómenos como la pobreza y la exclusión social, que generalmente estaban asociados a la inactividad y al desempleo, ahora también reflejan la realidad de personas que, a pesar de estar empleadas, no logran alcanzar condiciones de vidas dignas. Por ello, Europa recomienda la adaptación de las políticas de inclusión de los Estados miembros a esta nueva realidad, a través de una modernización de los tres ejes mencionados anteriormente (European Commission, 2008). En concreto, mediante *i*) la extensión de las prestaciones de renta mínima también a las rentas bajas de trabajo, permitiendo la superación del conjunto de situaciones de pobreza; *ii*) la reorientación de las políticas activas, planteando no sólo la inserción laboral como meta, sino también la superación de las “trampas de empleo precario”; *iii*) mediante la modernización de los servicios sociales y de empleo, evitando la fragmentación y favoreciendo una atención de calidad a las personas más vulnerables.

En relación con este último eje, el hecho de que una parte importante de la población en situación de vulnerabilidad sea “compartida” entre los servicios sociales y de empleo, ha llevado a plantear la necesidad de mejorar la coordinación² interdepartamental de estos dos ámbitos de política pública para aumentar su eficacia. En el ámbito español, esta línea de mejora se ve lastrada por un viejo debate en el ámbito de los servicios, referido a la indefinición de su objeto de acción. Tal y como señalan autores como Aguilar (2014) y Martínez Virto y Pérez Eransus (2018), la falta de delimitación del objeto, es decir, la ausencia de una delimitación clara de cuáles son las cuestiones propias de los servicios sociales y de cuáles no corresponden a este sistema de protección, se relaciona directamente con las dificultades de coordinación con otros componentes del sistema de protección social. Además, condiciona las relaciones con el sistema de empleo y el buen funcionamiento de las políticas activas de empleo. Este hecho hace también que los servicios sociales, salvo en excepciones como es la correspondiente al caso vasco, “mantengan un pie puesto en el campo de la garantía de ingresos” (Aguilar, 2014: 22).

Este último punto hace referencia a una característica del modelo de bienestar español que complejiza la coordinación entre servicios, como es la segmentación del sistema de garantía de ingresos, con prestaciones o servicios cuya gestión recae en algunos casos en los servicios de empleo y en otros casos en los servicios sociales. Como se mencionará más abajo, la redefinición sobre el lugar del sistema de garantía de ingresos en el modelo de bienestar español es un elemento central a la hora de abordar la integración de servicios.

¹ Los resultados son parte del proyecto INCLUSIVE, Políticas de inclusión en las CCAA. Ubicación en el contexto europeo y respuesta a las nuevas situaciones (CSO2014-51901-P), y del proyecto Europeo ERSISI, Enhancing the Right to Social Inclusion through Service Integration (VS/2016/0209), financiados por MINECO y la Comisión Europea, respectivamente.

² Siguiendo a Scharle et al. (2018), en este artículo nos inclinamos por utilizar indistintamente los términos “integración” y “coordinación” de servicios.

Siguiendo la línea de recomendaciones de las instituciones europeas mencionada más arriba, en este trabajo se propone analizar las opciones de mejora de la coordinación entre servicios sociales y de empleo en España. El artículo se organiza en cuatro apartados. Los dos primeros abordan la situación actual de los servicios sociales y de empleo, la definición de responsabilidades de los dos sistemas en materia de inclusión y la situación actual de la coordinación entre ambos sistemas a partir del estudio de casos de cinco Comunidades Autónomas (CCAA), donde se destacan las principales barreras y oportunidades para el acercamiento entre ambos sistemas. Los dos últimos apartados tienen por objetivo ofrecer un marco de referencia sobre integración de servicios a partir de un conjunto de reformas llevadas a cabo en Europa y una reflexión sobre los desafíos de la integración de servicios para el caso español.

2. LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVICIOS DE EMPLEO Y SERVICIOS SOCIALES EN MATERIA DE INCLUSIÓN EN ESPAÑA

En el caso español, la descentralización a las CCAA en materia de asistencia social y políticas activas de empleo tiene especiales consecuencias en materia de inclusión, puesto que la diversidad territorial es tan elevada en términos económicos, demográficos, políticos y sociales que genera muy diversos modelos de cohesión social (Blanco Canto & Ranchal Romero, 2018). En relación con esta cuestión, existen posturas encontradas entre un reclamo de mayor descentralización de competencias hacia las CCAA y quienes señalan que la descentralización de competencias de política social a las administraciones autonómicas puede afectar negativamente el acceso igualitario de la ciudadanía a servicios o recursos básicos. Es más, en el contexto de la crisis que comenzó en 2008, el aumento de los problemas sociales, las dificultades en materia de vivienda o las exigencias fiscales para ajustar las cuentas públicas han sobrepasado la capacidad administrativa de muchas CCAA. Las desiguales capacidades económicas y financieras entre territorios pueden dejar a algunos comparativamente desfavorecidos, requiriendo apoyo del gobierno central (Moreno Fernández, 2018). Entendemos que la coordinación de servicios tanto vertical (entre diferentes niveles) como horizontal (entre diferentes servicios de un mismo nivel) resulta una apuesta para las políticas públicas que puede ofrecer respuestas a la diversidad territorial y competencial del Estado de las autonomías más allá del debate entre descentralización o recentralización de competencias en políticas sociales. Para ello, en primer lugar, es preciso hacer referencia a dos grandes factores que explican la exclusión del empleo, como son las oportunidades laborales que generan las dinámicas económicas en cada territorio y la eficacia de las políticas de inclusión social.

2.1. EL POTENCIAL INCLUSIVO DE LOS TERRITORIOS

La capacidad inclusiva de cada territorio tiene que ver con sus posibilidades de generación de oportunidades laborales y con la calidad de las mismas. En general, la mayor parte de las CCAA en España han tenido una tendencia similar de destrucción de empleo en industria y construcción, y aquellas zonas en las que este empleo era mayoritario están teniendo más dificultades de recuperación. En determinadas CCAA como País Vasco y Navarra, y en las grandes capitales como Madrid y Barcelona, la generación de empleo de servicios tanto a empresas como a personas ha generado mayores oportunidades de empleo, aunque de diversa calidad (FOESSA, 2018). Las zonas en las que la bonanza económica estuvo vinculada al desarrollo de agricultura extensiva, como Murcia, Almería y Valencia, sufren las consecuencias de un modelo migratorio muy frágil que ha dado lugar a peores consecuencias en términos de pobreza y exclusión social.

El análisis de un conjunto de indicadores básicos de las cinco CCAA que dan lugar al estudio de casos del proyecto INCLUSIVE muestran la diversidad mencionada. La tasa de paro de Andalucía en 2017 se situaba en el 25,51% y esto iba acompañado de un volumen muy importante de población en situaciones de riesgo de pobreza (31%). Los datos reflejan también un panorama de importantes dificultades en el caso murciano. En Navarra, por el contrario, y si bien sigue existiendo un importante margen para la mejora, encontramos que los datos se sitúan en niveles muy inferiores al del resto de CCAA, y solamente comparables con la situación en La Rioja.

TABLA 1.

Tasa de riesgo de pobreza, tasa de paro y tasas de población en situaciones de exclusión por CCAA

	Tasa de riesgo de pobreza	Tasa de paro	Tasa de población en situaciones de exclusión
Andalucía	31	25,51	25,2
Castilla y León	15,4	14,08	16
La Rioja	9,7	12	22,5*
Murcia	30,1	18,03	31,5*
Navarra	8,3	10,24	17,2

Nota: La EINSFOESSA tiene problemas muestrales en las Comunidades de la Rioja y Murcia. Los datos de estos dos territorios deben ser leídos con precaución y a modo orientativo.

Fuente: INE (Encuesta de Condiciones de Vida 2017 y EPA 2017 resultados anuales), Fundación FOESSA (EINSFOESSA 2013³).

No solamente son divergentes los datos vinculados a la pobreza o al desempleo, sino que estos indicadores se plasman en diversas situaciones en lo referente a la exclusión social. Comunidades que parten de una importante situación de desventaja en términos de necesidades detectadas, muestran también importantes limitaciones en el desarrollo de políticas de inclusión destinadas a población con especiales dificultades de incorporación. Este es el caso de Andalucía, donde el 25,2% de la población se encontraba en situaciones de exclusión social en 2013. Por el contrario, CCAA con menores niveles de exclusión presentan modelos políticos más avanzados. Esto vendría ejemplificado por el caso navarro y el castellano leonés. Resulta además necesario señalar que Castilla y León presenta unos mayores niveles de pobreza y desempleo que Comunidades como Navarra. Sin embargo, un grado mayor de cohesión del modelo social ha conseguido que éstos no redunden en mayores niveles de exclusión social.

2.2. LA EFICACIA DE LOS SERVICIOS DE EMPLEO Y SERVICIOS SOCIALES

Es responsabilidad de los gobiernos, en este caso autonómicos, favorecer la inclusión de las personas más vulnerables. Sin embargo, la capacidad de intervención del sector público en la esfera privada de toma de decisiones de los empleadores es limitada. A través de las llamadas políticas activas de empleo se pretende influir en el incremento de las posibilidades de vuelta al mercado laboral de las personas en desempleo. Dentro de esta denominación se encuentran políticas destinadas a aumentar la oferta de empleo (creación de empleo, reparto del empleo, oportunidades protegidas de empleo) y las orientadas a la demanda de empleo (orientación, formación, intermediación).

En España, en los años ochenta se produjo un enfoque más estructural de las políticas de empleo, guiado por la necesidad de buscar soluciones colectivas a los efectos de las reconversiones de tejidos productivos obsoletos. En la actualidad, en cambio, resulta prácticamente hegemónico el modelo orientado al individuo y la mejora de sus niveles de empleabilidad (Crespo Suárez & Serrano Pascual, 2013). A pesar de la diversidad autonómica, el modelo generalizado se caracteriza por dedicar prácticamente todo el esfuerzo a tres tipos de acciones: los incentivos a empresas para la contratación y la formación de personas trabajadoras y desempleadas, y la intermediación con las empresas a través de las oficinas de empleo.

Sin embargo, es limitada la capacidad de los servicios de empleo en España de incidir en la oferta de empleo y generar oportunidades específicas para las personas más vulnerables. Existen algunas experiencias exitosas de creación de empleo protegido en el ámbito de los programas de renta mínima y los servicios sociales en Asturias, País Vasco o Navarra (Ayala et al., 2018). Igualmente, en el resto de CCAA, el tercer sector tiene una amplia trayectoria de desarrollo de iniciativas de empleo protegido e intermediación con

³La EINSFOESSA tiene problemas muestrales en las Comunidades de la Rioja y Murcia. Los datos de estos dos territorios deben ser leídos con precaución y a modo orientativo.

la empresa normalizada, orientado a colectivos con especiales dificultades de acceso al empleo, particularmente en el ámbito de la discapacidad, la exclusión social o la minoría étnica gitana.

Entre las funciones de los servicios sociales se encuentra la de favorecer la participación social de las personas en situación de exclusión social. Para ello, en España generalmente se han utilizado dos tipos de mecanismos: el acceso a rentas mínimas, a excepción de País Vasco, donde son gestionadas por los servicios de empleo, y el diseño de programas de inserción orientados a personas con especiales barreras a la integración (problemas de discapacidad, salud mental, sinhogarismo, menores y jóvenes en conflicto, personas que salen del sistema penitenciario, víctimas de violencia de género, y otras). En este caso, el recurso del empleo resulta útil no sólo como fin, sino como medio adecuado de intervención en el que trabajar hábitos, actitudes, relaciones y motivaciones. Existe una amplia trayectoria de trabajo en torno a la inserción a través de dispositivos específicos de empleo más o menos protegido en cooperación con las entidades locales y el tercer sector.

En los últimos tiempos, y debido a la situación actual del mercado laboral, los servicios sociales están viendo incrementada la demanda de personas que son expulsadas del mercado laboral y agotan las prestaciones estatales de desempleo, y de personas que a pesar de trabajar no superan el umbral de pobreza. En este contexto, el acceso a los sistemas de rentas mínimas ocupa la mayor parte del tiempo profesional, dificultando el desarrollo de acciones de inserción. Por otro lado, los programas de inserción a través del empleo son de cobertura limitada y resultan claramente insuficientes para hacer frente al volumen de demanda.

En este punto, nos interesa destacar que en un contexto de transformaciones estructurales del mercado de trabajo y de perfiles poblacionales con necesidades múltiples, la fragmentación entre los servicios sociales y de empleo es una de las principales causas de la baja eficacia de los modelos de inclusión, puesto que no logran establecer una intervención adecuada entre los sistemas de garantías de ingresos y el retorno de las personas al empleo (Scharle *et al.*, 2018). La necesidad de reformas ha sido destacada por la estrategia de inclusión activa defendida por el *Social Investment Package* de la Comisión Europea, que combina tres elementos señalados más arriba: ingresos suficientes, políticas activas de empleo y servicios sociales. En este marco, la coordinación o integración de servicios sociales y de empleo es señalada como una de las reformas prioritarias a la hora de mejorar los sistemas de protección social.

3. LA FRAGMENTACIÓN DE SERVICIOS EN LOS MODELOS DE INCLUSIÓN EN ESPAÑA

Como se ha mencionado, las políticas de inclusión se encuentran fuertemente descentralizadas hacia territorios socialmente desiguales. En este apartado presentamos un estudio de caso de cinco CCAA: Andalucía, Murcia, La Rioja, Castilla y León y Navarra. El análisis pone de manifiesto que los problemas detectados en los cinco territorios son comunes, pero las respuestas a dichas problemáticas se plantean de manera puntual y aislada. Es más, los retos que se establecen en este ámbito concreto de análisis, el de la coordinación entre servicios sociales y empleo, se relacionan con los nudos tradicionales en el funcionamiento de las políticas de inclusión. Pasamos a continuación a detallar las limitaciones detectadas, así como a destacar algunas de las prácticas eficaces que, si bien aisladas, han sido registradas.

3.1. AUSENCIA DE LENGUAJES COMUNES Y EVIDENTES DIFERENCIAS EN LA PERSPECTIVA CON LA QUE SE INTERVIENE

Las barreras organizacionales se traducen en el frecuente choque entre los servicios de empleo y los servicios sociales en cuestiones fundamentales como la concepción del itinerario o la consideración del nivel de empleabilidad de una persona. Las actuaciones de empleo en los diferentes casos analizados han

venido marcadas por la dirección de sus actuaciones hacia la mejora de empleo, pero también hacia colectivos de desempleados desde una lógica de atención generalista, partiendo de la base de que “otras problemáticas” debían ser atendidas desde los servicios sociales.

De ahí deriva precisamente una definición de empleabilidad más centrada en la relación con el mercado de trabajo y que se aleja de la definición utilizada por los servicios sociales, que tiene claramente un mayor componente social. Así, por ejemplo, los diagnósticos familiares utilizados desde los servicios sociales detectan con mayor facilidad la necesidad de la puesta del foco de atención en cuestiones prelaborales, asociadas a la situación familiar, de salud etc., fundamentales para el trabajo de casos. En contraposición, los diagnósticos individuales realizados desde empleo suelen derivar en itinerarios muy centrados en la puesta en marcha de alternativas vinculadas a la mejora de la formación o de la situación profesional previa.

En los territorios analizados se detecta, por lo tanto, un choque importante a la hora de trabajar con poblaciones diana compartidas y, consecuentemente, en la definición de los objetivos que se plantean en los proyectos. El problema se plasma también a la hora de compartir información. La fuerte falta de información en relación con los itinerarios que usuarios compartidos siguen en otros departamentos o en las diferentes entidades colaboradoras que intervienen con las personas usuarias redundante en evidentes dificultades para la construcción de itinerarios coherentes. En los discursos profesionales se hace referencia a la ausencia de una base de datos compartida entre empleo y servicios sociales que permita la optimización del flujo de información vinculada a las personas usuarias.

La tradicional ruptura entre la concepción de que los usuarios de alta empleabilidad deben ser “clientes” preferentes de los servicios de empleo y que los usuarios de “baja empleabilidad” deben ser atendidos en los servicios sociales se constata en los 5 casos analizados. Más aún, el análisis realizado evidencia una ausencia de herramientas de diagnóstico que permitan detectar y cribar tres grupos fundamentales de personas usuarias: aquellas que necesitan solamente empleo, aquellas que necesitan apoyos, pero están listas para un itinerario de incorporación laboral y aquellas que necesitan trabajar cuestiones previas.

Los avances en esta materia, si bien limitados, se trasladan en importantes esfuerzos realizados en Navarra en el marco de un proyecto de innovación europeo ERSISI para la creación de una herramienta de triaje que permita un perfilado de las situaciones anteriormente mencionadas, y en acciones como la creación de un Protocolo de Coordinación para mejorar la inserción sociolaboral de personas en situación o riesgo de exclusión social, vinculada al caso murciano. Éste nació con la vocación de romper con la idea de trabajo en compartimentos estancos y de favorecer la simplificación de las derivaciones y la potenciación de herramientas compartidas entre el Servicio Regional de Empleo y Formación de la Región de Murcia (SEF), el Instituto Murcia de Acción Social (IMAS), la Dirección General de Familia y Políticas Sociales, los Servicios Sociales de Atención Primaria y las entidades del tercer sector. Por último, el proyecto EASIPACT, desarrollado en Castilla y León, plantea como uno de sus pilares el avance en herramientas de segmentación poblacional con potencial predictivo. Sin embargo, y a pesar de las experiencias que pretenden avanzar en esta cuestión, resulta evidente que se hace necesario invertir esfuerzos en la construcción de lenguajes y procedimientos comunes.

3.2. PROBLEMAS PARA ADAPTAR LOS RECURSOS EXISTENTES A LAS NECESIDADES DE LAS PERSONAS USUARIAS E INFRAUTILIZACIÓN DE LOS PROGRAMAS EXISTENTES POR LAS PERSONAS MÁS VULNERABLES

Es evidente además que la coordinación se ve dificultada por las prácticas que se desarrollan en la planificación del conjunto de las políticas activas, que son diseñadas y decididas desde una lógica autonómica y que además no se adaptan a las necesidades de los perfiles mayoritarios de personas usuarias de los servicios sociales ni, en muchos casos, a las necesidades de los mercados de trabajo locales.

Desde los servicios sociales de todos los casos analizados se pone de manifiesto la falta de adaptación de los niveles formativos exigidos para muchas de las alternativas de cualificación de los servicios de empleo

a los perfiles mayoritarios de personas usuarias en situaciones de vulnerabilidad. Los bajos niveles educativos de una parte importante de las personas se convierten, paradójicamente, en una trampa que les impide acceder a cursos con criterios mínimos de formación para el acceso. Aparece de manera reiterada la ausencia de alternativas formativas dentro de los servicios de empleo para personas de baja cualificación, cuestión que muchas veces se suma a la existencia de personas a cargo o a dificultades de salud física o mental. Ello es causa y consecuencia de la ausencia de una tradición de intervención por parte de los servicios de empleo con poblaciones en situaciones de exclusión social. El análisis de los 5 casos pone de manifiesto la necesidad de poner en marcha alternativas formativas que se adapten tanto a las necesidades de los mercados de trabajo locales como a los perfiles de las personas en situaciones de exclusión social de manera que se dé respuesta a la baja participación de las personas con perfiles “menos empleables” en los programas de activación.

Es común también a los territorios analizados la evidente falta de recursos de empleo directo con los que cuentan los servicios sociales y la necesidad de incrementar las labores para la detección de nuevos nichos de empleo para personas con dificultades. Se constata la necesidad de que estas labores sean lideradas por las CCAA, de manera que se eviten posibles desigualdades interterritoriales vinculadas al diferente peso que atribuyen a esta labor las entidades locales o las entidades del tercer sector presentes en zonas diversas.

Por último, es necesario señalar las limitaciones de los servicios para adaptarse a la realidad de la pobreza en el trabajo. En el caso de las actividades formativas y de orientación, la existencia de actividades precarias dificulta la disponibilidad y motivación para las mismas. En relación con esta cuestión es necesario destacar la especificidad de la renta mínima riojana, donde se puso en marcha la figura de los Tutores de Empleo, que desarrollan las labores de inserción laboral que corresponden al Servicio Público de Empleo, pero centradas en colectivos de desempleados categorizados como empleables, quedando el resto de las personas en el ámbito de los servicios sociales. Análisis realizados con relación a las últimas modificaciones de la Renta Mínima riojana apuntan a un mantenimiento de la segmentación entre poblaciones empleables y no empleables.

En cuanto al acceso al empleo, la pobreza en el trabajo se afronta en ocasiones bajo la perspectiva de fraude al sistema de rentas mínimas, argumentando que algunos beneficiarios prefieren ocultar los escasos ingresos de trabajo a declararlos. Tratando de dar respuesta a esta realidad, en el caso Navarro se han puesto en marcha en 2017 mecanismos de estímulos al empleo. La idea central de la propuesta es “que trabajar salga a cuenta”, de manera que los ingresos del trabajo puedan ser complementados con el sistema de rentas mínimas. Este modelo ha mostrado algunas mejoras para hacer frente a situaciones de pobreza en el trabajo, pero los ritmos de implementación hacen que sea pronto para ofrecer resultados sólidos sobre su eficacia (de Eulate Jiménez & Herrero Larrea, 2018).

3.3. UN MAPA DE RECURSOS COMPLEJO QUE AÚNA DUPLICIDADES CON HUECOS EN LA COBERTURA

Otro de los retos fundamentales de cara a la coordinación viene de la mano de la complejidad de agentes implicados y de la evidente ausencia de un mapa de recursos compartido entre servicios sociales y empleo. La demanda de organización del mapa de recursos, de manera que se eviten superposiciones entre las actuaciones desarrolladas por las entidades privadas y a su vez de dichas entidades con las públicas, resulta evidente.

Existe un consenso en el señalamiento del importante desarrollo de recursos de orientación inespecíficos, como los vinculados al asesoramiento y a la formación para la búsqueda de empleo, y sobre la multiplicidad de bolsas de empleo que proliferan en entidades del tercer sector, los ayuntamientos o dentro de los propios servicios sociales. Se señala además su escasa eficacia y la importante competencia por “captar” a las personas más empleables, que deja relegadas a un segundo plano a las personas con más dificultades.

Asimismo, y frente a la evidencia de que el acompañamiento representa una alternativa con buenos resultados para favorecer la incorporación de personas con dificultades añadidas, aparecen huecos vinculados a la escasa presencia de recursos donde se plantee la gestión intensiva de casos con personas en situaciones de exclusión social con baja empleabilidad. Las alternativas aquí son bien conocidas y vienen de la mano de la potenciación de alternativas protegidas, como los centros de inserción sociolaboral en Navarra, en los que el partenariado público-privado ha dado lugar a fórmulas de colaboración eficaces entre el tercer sector, que promueve una empresa que cubre unas necesidades adaptadas al territorio, los servicios sociales, que intervienen en la valoración de idoneidad de la persona para el recurso, y el servicio de empleo, que financia la acción. De esta manera, personas con dificultades para la incorporación laboral tienen acceso a un contrato de empleo de entre seis meses y tres años, con el apoyo de profesionales de lo social.

En esta misma región, y vinculado al proyecto de innovación social ERSISI, se han puesto en marcha comités locales para fomentar alternativas que puedan constituirse en oportunidades de empleo para las personas beneficiarias del proyecto y también para mejorar el mapa de recursos formativos y de empleo de las zonas. El fin último es conseguir un sistema de planificación de las políticas activas en el que se encuentren implicados el tercer sector, los sindicatos, las asociaciones empresariales y las administraciones públicas. La prospección de empleo y la inclusión de las asociaciones empresariales en el proyecto se materializan también en estos comités locales. De la misma manera, en el caso de Castilla y León existe el Consejo del Diálogo social, formado por los sindicatos, organizaciones empresariales clave y la Junta de Castilla y León.

No aparecen, por otro lado, alternativas que permitan la coordinación eficaz entre recursos de manera que sea posible establecer itinerarios exitosos desde alternativas vinculadas a la formación, pasando por el empleo protegido hasta el empleo ordinario. Los diferentes agentes implicados se ubican además en niveles administrativos diferentes. Las diferentes competencias en materia de inclusión en el marco de un gobierno multinivel, en el que las personas de referencia son diferentes y en el que las competencias de cada nivel y de cada servicio son definidas desde una lógica a veces alejada de la colaboración, son también en un elemento clave sobre el cual trabajar de cara a potenciar la coordinación de servicios.

4. INTEGRACIÓN DE SERVICIOS EN EUROPA

El conjunto de disfuncionalidades institucionales y problemas de eficacia de los sistemas de servicios sociales y de empleo recién mencionados son comunes, aunque en diferente grado, a los modelos de inclusión europeos (Minas, 2016; OECD, 2015). A nivel europeo, los principales motivos para iniciar estas reformas se centraron en tres temas: el acceso desigual o limitado a los servicios de activación por parte de las personas beneficiarias de prestaciones sociales (fundamentalmente de rentas mínimas); la baja eficacia de los servicios existentes en términos de integración en el mercado laboral, y diversas ineficiencias en la configuración institucional (duplicidades, inadecuación de los recursos, etc.). Desde las instituciones comunitarias, la integración de servicios sociales y de empleo se ha presentado como una de las principales estrategias para favorecer las medidas de inclusión activa. En general, se considera una iniciativa de coordinación o de integración de servicios cualquier reforma de los modelos de prestación de servicios que explícitamente apunten a abordar el problema de la fragmentación de los distintos elementos componentes de los sistemas (Champion & Bonoli, 2011).

El tipo y el alcance de las reformas emprendidas en Europa bajo este paradigma han variado según los modelos de bienestar de cada país. Más allá de estas diferencias, los estudios sobre las reformas de integración ofrecen una serie de lecciones relativas a los factores que pueden determinar el éxito de las iniciativas y que pueden resultar de utilidad para otros países o regiones. En este apartado, nuestro objetivo es identificar, a partir de estudios a nivel europeo (Askim *et al.*, 2011; Champion & Bonoli, 2011; Heidenrich & Rice, 2016; Minas, 2016; Scharle *et al.*, 2018), una serie de factores a tener en consideración para el conjunto de las CCAA españolas a la hora de plantear reformas orientadas a favorecer la coordinación o

integración entre los principales organismos responsables de las políticas de inclusión. De esta forma, se pretende contribuir al desarrollo de una agenda de reformas alineada con los principales modelos de política social europea, pero adaptada a las particularidades territoriales del Estado español⁴.

4.1. LOS EJES DE ANÁLISIS: LA AMPLITUD, LA INTENSIDAD Y LAS FUNCIONES ATRIBUIDAS

A partir del conjunto de reformas llevadas a cabo en Europa en los últimos años, las medidas orientadas a la integración de servicios pueden ser colocadas en un continuo que varía según tres grandes ejes. Por un lado, la amplitud, que hace referencia a las áreas de políticas públicas comprendidas, como el empleo, los servicios sociales, la atención sanitaria o la vivienda. La importancia de este punto radica en que la amplitud de los servicios implicados es un importante indicador del concepto de inclusión social que subyace al sistema institucional. Si bien el paradigma de la inclusión activa pone el acento sobre la integración de la protección económica y de activación para el empleo, existe una larga trayectoria de integración en las áreas de servicios sociales y sanitarios (Lara Montero, 2016; Munday, 2007; OECD, 2015; Van Duijn *et al.*, 2018) y, aunque con menor extensión, algunos ejemplos de integración de servicios que incluyen políticas de vivienda (Richardson & Patana, 2012).

La segunda dimensión se refiere a la intensidad de las iniciativas de integración, vinculada al aspecto organizativo del modelo resultante de la integración. En el nivel más básico, las iniciativas de coordinación toman la forma de directrices de colaboración formal o trabajo asociado sin implicar ninguna reorganización importante del sistema. En el otro extremo, las iniciativas de integración pueden consistir en una fusión total de dos o más servicios. El modelo de ventanilla única representa una forma intermedia de iniciativas de integración, consistente en un único punto de entrada para dos servicios que mantienen su autonomía. En este sentido, las iniciativas de integración pueden situarse en un continuo entre reformas de “baja intensidad” e iniciativas de “alta intensidad” (Champion & Bonoli, 2011).

Un tercer eje, estrechamente vinculado al anterior, hace referencia a las funciones atribuidas. Este eje señala los elementos del proceso de prestación de servicios afectados en la cooperación o integración. Es evidente que a mayor intensidad de la integración habrá mayores funciones atribuidas entre los servicios implicados. Esto afecta la cartera de servicios que resulte del proceso, es decir, al conjunto de criterios, procedimientos y recursos por medio de los cuales se hacen efectivas las prestaciones de los servicios integrados. En una integración de baja intensidad, estas funciones pueden ser simplemente las de brindar información de manera centralizada a la ciudadanía para derivarla a los servicios correspondientes. En otros casos, puede tratarse de ofrecer un servicio específico de manera conjunta para un perfil determinado de personas beneficiarias. Finalmente, en un caso de fusión en una sola organización, estaríamos frente a una unificación de todas las funciones implicadas (Askim *et al.*, 2011; Minas, 2016; Scharle *et al.*, 2018). La Tabla 2 resume los tres ejes:

⁴ La importancia de una agenda de reformas ha quedado de manifiesto en la I Jornada de intercambio de experiencias en la Comunidad Foral de Navarra. “Hacia un nuevo modelo de prestación integrada de servicios de empleo y servicios sociales”. Organizado por la Red de Inclusión Social (RIS) en Pamplona, los días 22 y 23 de noviembre de 2018. Participaron allí representantes del Servicio de Empleo Público Estatal, de los servicios de empleo y servicios sociales de nueve Comunidades Autónomas (Región de Murcia, Comunidad de Madrid, Asturias, Andalucía, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Aragón, Extremadura y Navarra). <http://redinclusion-social.es/wp-content/uploads/2018/12/Informe-Jornada-Navarra-final.pdf>.

TABLA 2.
Amplitud, intensidad y funciones atribuidas en la integración de servicios

Amplitud	Intensidad	Funciones atribuidas
Servicios Sociales	Cooperación <i>ad hoc</i>	Información / derivación
Servicios de Empleo	Equipos multidisciplinares	Provisión conjunta de servicios específicos
Servicios de Salud	Agrupamiento – asociación	Unificación de funciones en un mismo organismo / agencia
Servicios de Vivienda	Fusión institucional	
Otros Servicios		

Fuente: Elaboración propia a partir de Askim *et al.* (2011), Minas (2016) Scharle *et al.* (2018).

Las reformas a nivel europeo en los últimos años muestran distintas combinaciones de estos ejes. Siguiendo los principios de la inclusión activa, la tendencia más marcada en la veintena de países analizados en la literatura citada se da en la amplitud de las reformas, que en la totalidad de los casos afecta a los servicios sociales y de empleo. En menor medida, se incorporan servicios de salud y de vivienda (Askim *et al.*, 2011; Champion & Bonoli, 2011; Minas, 2016; Scharle *et al.*, 2018).

En cuanto a la intensidad y las funciones atribuidas, no existe una tendencia marcada. Cada episodio de reformas responde tanto a la situación previa y los objetivos que se buscaban con la integración como a las características de los sistemas de bienestar de cada país o región. En los casos en que el objetivo principal de la reforma era reducir las ineficiencias institucionales, los modelos han apuntado a lograr formas de integración como asociaciones formales o fusiones. En cambio, cuando la reforma tenía como objetivo abordar la prestación de servicios insuficientes o desiguales, se han inclinado hacia formas menos intensivas de integración. Por ejemplo, el sistema federal de Austria, inicialmente marcado por una débil oferta de servicios, apuntó a una forma de cooperación flexible, mientras que el sistema centralizado irlandés, con servicios establecidos pero fragmentados, permitió al gobierno emprender una fusión completa de agencias separadas (Scharle *et al.*, 2018).

A la hora de valorar la integración de servicios sociales y de activación para el empleo, los estudios coinciden en que la integración de servicios es una vía eficaz como estrategia de activación para el empleo, aunque con matices con respecto a su eficacia para los perfiles sociales de mayor vulnerabilidad (desempleo de larga duración, baja cualificación, perfiles de necesidades múltiples) (Minas, 2014; Scharle *et al.*, 2018). La centralidad del empleo como mecanismo de inclusión que caracteriza la integración de servicios sociales y de activación ha mostrado resultados positivos en sectores de la población con mayor nivel de empleabilidad y en mercados de trabajo con tasas de desempleo relativamente bajas, pero menos eficacia en regiones con altas tasas de desempleo y con sectores poblacionales de baja cualificación y con periodos de desempleo de larga duración (Eleveld, 2017). La marcada presencia de estos perfiles en los sistemas de rentas mínimas en España, así como las ineficiencias de los modelos de inclusión señaladas anteriormente, hacen necesario reflexionar sobre el modelo de integración más adecuado para el caso español.

5. HACIA UNA AGENDA DE INTEGRACIÓN DE SERVICIOS PARA EL CASO ESPAÑOL

Como se ha señalado más arriba, en el nuevo contexto de transformaciones del mercado laboral, los servicios de empleo se encuentran con la presencia creciente de personas con dificultades de acceso a empleos de calidad. Estos servicios, por su trayectoria y diseño, tienen limitaciones para diagnosticar e intervenir con las personas con dificultades de empleabilidad. Los servicios sociales, con mayor experiencia en intervención con estos perfiles, se encuentran sin embargo limitados por la fuerte demanda y sus dificultades para generar oportunidades formativas y laborales adaptadas.

A ambos servicios se les presenta el reto actual de dar respuestas inclusivas a las personas que a pesar de trabajar no superan la situación de dificultad. Con algunas excepciones antes mencionadas, ni las prestaciones ni los programas, ni siquiera las culturas profesionales de ambos sistemas están diseñadas para intervenir con personas que trabajan y se encuentran en situación de pobreza, lo que supone todo un reto de adaptación que sin duda debe ser asumido de manera conjunta.

Como primer punto para abordar la coordinación de servicios, se hace preciso un proceso de definición de responsabilidades específicas de ambos sistemas en el que cada uno asuma las funciones profesionales más propias a su especialización: los servicios de empleo en la búsqueda y diseño de oportunidades laborales, y los servicios sociales en el apoyo social y mejora de la calidad de vida (salud, vivienda, relaciones). Ambas funciones tendrían que ser adaptadas a la diversidad de situaciones. La tabla 3 recoge una propuesta sobre la definición de funciones específicas de cada servicio.

TABLA 3.
Definición de funciones específicas para servicios sociales y de empleo

Perfiles	Servicios de Empleo	Servicios Sociales
Situaciones de fácil empleabilidad	Formación cualificante. Oportunidades directas de empleo. Inserción laboral en empresas, apoyo al autoempleo/cooperativismo.	Seguimiento social.
Situaciones de posible empleabilidad	Recursos pre-laborales, empleo protegido, empleo con apoyo, prácticas flexibles.	Acompañamiento social orientado a la superación del resto de dificultades.
Situaciones de escasa empleabilidad	Recursos de carácter ocupacional: empleos a tiempo parcial, actividades de interés social, voluntariado, acciones de formación cultural, asociacionismo	Acompañamiento social orientado a mejorar las condiciones de vida.

Fuente: Elaboración propia.

5.1. EL DESAFÍO DE LA INTEGRACIÓN EN LOS CASOS EN GOBIERNOS MULTINIVEL COMO EL ESPAÑOL

Teniendo en cuenta los ejes mencionados en el punto anterior, diversas cuestiones deben contemplarse a la hora de plantear la integración de servicios en España. Como primer punto, debe señalarse que una de las principales causas de la fragmentación en la prestación de servicios se debe a estructuras institucionales donde las áreas a integrar corresponden a diferentes niveles de la administración pública. En el Estado de las autonomías, si bien se han descentralizado las competencias en materia de políticas activas de empleo al ámbito autonómico, la prevalencia del nivel nacional para las políticas de empleo en un sentido amplio continúa siendo manifiesta (Monereo Pérez *et al.*, 2016). En concreto, existe una marcada fragmentación entre el sistema estatal de prestaciones tanto contributivas como no contributivas y los sistemas autonómicos de rentas mínimas (Sanzo González, 2018). A este desajuste entre los dos niveles, se suma que las rentas mínimas –con la excepción de País Vasco– suelen ser gestionados desde los Servicios Sociales, donde las competencias son compartidas entre el nivel de las comunidades y el local. Al mismo tiempo, la presencia del Estado es determinante en la financiación y regulación sobre formación para el empleo, que luego implementan los servicios de empleo autonómicos. Esto conlleva problemas como la falta de coordinación entre programas y actividades de activación diseñadas en el ámbito estatal y gestionados entre el ámbito autonómico y local (AIREF, 2019).

Por ello, a diferencia de estados centralizados como Irlanda o Finlandia, u otros modelos de mayor descentralización al ámbito local y con trayectorias previas de colaboración en ese ámbito, como Alemania y Dinamarca, el sistema multinivel que componen los servicios sociales y de empleo en el Estado de las autonomías requiere una estrategia de integración que sea acorde a la distribución de competencias en materia de inclusión (Monereo Pérez, 2009). Debido a la distribución competencial, los modelos de

“fusión institucional” pueden resultar inviables en el mediano plazo, dado el nivel de consenso y el alcance que requerirían las reformas, siendo más adecuados los modelos de intensidad más baja como los equipos interdisciplinarios o de “asociaciones formales”.

5.2. LA CUESTIÓN DE LA AMPLITUD: INCLUSIÓN MÁS ALLÁ DEL EMPLEO

Como se ha señalado, la amplitud de los servicios implicados es indicador del concepto de inclusión social que subyace al sistema institucional. Al respecto, se impone un interrogante recurrente, pero sin respuesta unívoca desde los servicios públicos: ¿es el empleo normalizado la vía de inclusión idónea para el conjunto de personas receptoras de rentas mínimas? Cuando han sido diseñadas con mayor condicionamiento sobre el empleo, las políticas de activación han sido criticadas precisamente por imponer condiciones que acaban teniendo efectos negativos, como la reducción del acceso a prestaciones o el acceso a empleos de baja calidad que no resuelven el problema de la pobreza y la exclusión social (Elefeld, 2017). El enfoque de inversión social defendido por el *Social Investment Package* (SIP) de la Comisión Europea intenta dar respuesta a esta crítica, al fortalecer los elementos “habilitadores” de las políticas de activación y al poner énfasis en la coordinación de servicios (European Commission, 2013; Scharle *et al.*, 2018). Para ello, sigue siendo preciso avanzar en el análisis del impacto de las iniciativas de reforma no sólo en términos de tasas de recolocación, sino también en términos de salarios, ingresos familiares y pobreza. Pero, además, señala la necesidad de avanzar hacia un entramado institucional que sostenga modelos de inclusión “más allá del empleo”. Como sostiene Minas (2014), en el caso de los colectivos vulnerables las soluciones “multipropósito”, es decir que tienen una amplitud mayor, incluyendo los ámbitos de la vivienda, la salud o la educación, ofrecen mejores condiciones para integrar a las personas excluidas en el mercado laboral.

En este punto, los resultados preliminares del proyecto ERSISI ponen de manifiesto los obstáculos que enfrenta el modelo de integración de servicios sociales y de empleo en la figura de “ventanilla única” para la gestión integrada de casos, e indican la mayor viabilidad de formas de integración de servicios menos intensivas y con una atribución de funciones acotada. Estos obstáculos responden al anclaje institucional (competencial) de los servicios, pero también a la falta de una trayectoria previa en materia de coordinación, que es señalada como uno de los elementos facilitadores de las reformas.

Teniendo en cuenta el diagnóstico señalado anteriormente, poner como primer paso en la agenda un modelo de reformas de baja intensidad y con funciones atribuidas acotadas no significa renunciar a resultados valiosos en términos de mejora en las políticas de inclusión. De hecho, las recomendaciones de otras experiencias europeas señalan la importancia del desarrollo de proyectos graduales y a pequeña escala como forma de reunir un conjunto de evidencias que permitan ampliar los elementos validados del modelo (AIREF, 2019; European Commission, 2015). Dados los obstáculos organizacionales que suelen presentarse, pilotar en pequeña escala, ampliar gradualmente y dar tiempo para detectar y corregir problemas son las vías indicadas para obtener resultados apreciables.

Por último, para garantizar el adecuado funcionamiento de reformas de menor intensidad, pero gran amplitud, es preciso destacar la importancia de la territorialización del diseño y la ejecución de las medidas de inclusión activa⁵. Existe un importante consenso sobre la pertinencia del diseño de itinerarios “a medida” de las personas beneficiarias, según sus perfiles, expectativas y preferencias. Esto depende, entre otras cuestiones, de la capacidad de contar con carteras de recursos flexibles para la adaptabilidad de los itinerarios. Teniendo en cuenta la idoneidad del ámbito local a partir del presupuesto de proximidad, el éxito de las reformas de integración también depende del desempeño y la cooperación de los agentes locales no sólo en la ejecución de las medidas sino en el propio diseño de las mismas, lo cual requiere incentivos administrativos y financieros bien diseñados, pero fundamentalmente del buen funcionamiento de los mecanismos verticales o multinivel para la canalización de las demandas territoriales y su oportuna resolución. Esto es particularmente importante en los sistemas en que las entidades colaboradoras del tercer

⁵ Esta relevancia queda de manifiesto a la luz de las evidencias que ponen de manifiesto que la distancia del lugar de residencia con los servicios públicos de empleo afecta la probabilidad de encontrar un trabajo (Suárez *et al.*, 2018).

sector ocupan un rol relevante en los modelos de inclusión. El proyecto ERSISI arroja evidencias sobre la valoración positiva por parte de los agentes locales sobre su participación en el diseño de las medidas de activación, pero también las limitaciones con que se encuentran los Grupos de Empleo Local al encontrarse con barreras de tipo normativo que trascienden las competencias del ámbito local. En este sentido, la coordinación horizontal de los agentes territoriales debe conjugarse con una integración vertical con las instancias gubernamentales de niveles superiores, principalmente autonómicos.

6. CONCLUSIONES

Los cambios estructurales en los mercados laborales han contribuido a aumentar las vulnerabilidades de población. La crisis financiera mundial y el consiguiente aumento del desempleo a largo plazo han planteado nuevos desafíos para los sistemas de protección social, especialmente para los servicios de empleo y de garantía de ingresos. Si bien, como se ha reseñado, los Estados europeos han respondido a estos desafíos, existen variaciones significativas en la profundidad y sofisticación de las iniciativas de reforma. El caso español presenta una particular complejidad en cuanto conjuga, por un lado, desigualdades territoriales que no encuentran respuestas institucionales adaptadas y, por otro, un entramado institucional que dificulta la uniformidad del sistema y consecuentemente la eficacia de los sistemas de inclusión.

El artículo ha puesto de manifiesto los desafíos organizacionales a los que se enfrentan los servicios en España, partiendo de una situación de claras disfuncionalidades en todos los casos estudiados. Este diagnóstico pone de manifiesto la profunda necesidad de encarar reformas de integración o coordinación de servicios en todos los niveles. Las dificultades señaladas indican que estas reformas deben ser incrementales, pero sostenidas y ambiciosas en el largo plazo. Las tendencias de las dinámicas laborales en cuanto a temporalidad, rotación y salarios parecen indicar que las rentas mínimas serán un componente estructural para garantizar condiciones de vida mínimas para gran parte de la ciudadanía. Al mismo tiempo, la presión fiscal sobre los modelos de bienestar requerirá el retorno y la mayor permanencia posible de la población en el empleo. Por ello, una agenda de reformas orientadas a la mejora en la coordinación de servicios, a la que este artículo ha pretendido contribuir, resulta fundamental a la hora de garantizar sistemas institucionales que garanticen a la ciudadanía sus derechos.

Esta agenda debe abrir el debate sobre los principales ejes que afectan la integración de servicios, como son la amplitud, el alcance y las funciones atribuidas, al mismo tiempo que debe contemplar las particularidades de cada territorio en cuanto a sus problemáticas y necesidades. No existe, en este sentido, un modelo único de integración válido para el conjunto de las comunidades autónomas. El desafío de la integración de las políticas de inclusión social pasará entonces por el aprendizaje de experiencias compartidas que permitan dar respuestas diferenciadas a las realidades y necesidades de cada región.

7. REFERENCIAS

- Aguilar, M. (2014). Apuntes para un replanteamiento de los servicios sociales en España. *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*. Documento de trabajo 5.12. Madrid: Fundación FOESSA-Cáritas Española Editores.
- AIREF. (2019). *Spending review. Estudio 3. Políticas activas*. Madrid: Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.
- Askim, J., Fimreite, A. L., Moseley, A., & Pedersen, L. H. (2011). One-stop shops for social welfare: The adaptation of an organizational form in three countries. *Public Administration*, 4, 1451-1468. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01933.x>
- Ayala L., Arranz JM., García-Serrano, C., & Martínez-Virto, L. (2018). Minimum Income Benefits in Spain: Impact on Poverty and Dynamics. *EQUALITAS*, Working Paper No. 54.

- Blanco Canto, M., & Ranchal Romero, J. (2018). Las políticas activas de empleo en España como instrumento para la reducción de las desigualdades regionales. *Revista de Estudios Empresariales. Segunda Época*, 2, 3–27.
- Champion, C., & Bonoli, G. (2011). Institutional fragmentation and coordination initiatives in Western European welfare states. *Journal of European Social Policy*, 21(4), 323–334.
- Crespo Suárez, E., & Serrano Pascual, A. (2013). Las paradojas de las políticas de empleo europeas: de la justicia a la terapia. *Universitas Psychologica*, 12(4), 1111–1124.
<https://doi.org/10.11144/Javeriana.upsy12-4.ppee>
- de Eulate Jiménez, T., & Herrero Larrea, I. (2018). Análisis de la contratación a personas perceptoras de Renta Garantizada en el marco de los estímulos al empleo en Navarra. En *Actas del VII Congreso de la Red Española de Política Social (REPS): Políticas sociales ante horizontes de incertidumbre y desigualdad*, Universidad de Zaragoza, 4 y 5 de octubre de 2018, 16–42.
- Eleveld, A. (2017). Activation policies: policies of social inclusion or social exclusion? *Journal of Poverty and Social Justice*, 25(3), 277–285.
- European Commission (2008). *Commission Recommendation of 3 October 2008 on the active inclusion of people excluded from the labour market*. Brussels: Official Journal of the European Union.
- European Commission (2013). *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014–2020*. Brussels: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, European Commission.
- European Commission (2015). *Literature review and identification of best practices on integrated social service delivery*. Brussels: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, European Commission.
- FOESSA. (2018). *Exclusión Estructural e Integración Social*. Madrid: Fundación FOESSA-Cáritas Española Editores.
- Heidenrich, M., & Rice, D. (Eds.). (2016). *Integrating Social and Employment Policies in Europe Active Inclusion and Challenges for Local Welfare Governance*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Lara Montero, A. (2016). *Integrated social services in Europe. A study looking at how local public services are working together to improve people's lives*. Brighton: European Social Network.
- Martínez Virto, L., & Pérez Eransus, B. (2018). El modelo de atención primaria de Servicios Sociales a debate: Dilemas y reflexiones profesionales a partir del caso de Navarra. *Cuadernos de Trabajo Social*, 31(2), 333–343.
- Minas, R. (2014). One-stop shops: Increasing employability and overcoming welfare state fragmentation? *International Journal of Social Welfare*, 23, S40–S53. <https://doi.org/10.1111/ijsw.12090>
- Minas, R. (2016). The concept of integrated services in different welfare states from a life course perspective. *International Social Security Review*, 69, 85–107. <https://doi.org/10.1111/issr.12113>
- Monereo Pérez, J. L. (2009). Competencias autonómicas en asistencia social y servicios sociales. *Temas Laborales*, 100, 295–328.
- Monereo Pérez, J. L., Fernández Bernat, J. A., & López Insua, B. del M. (2016). *Las políticas activas de empleo: configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*. Mutilva: Thomson-Aranzadi.
- Moreno Fernández, L. (2018). Política Social y Gobernanza Multinivel. En A. Gentile, A. L. Hernández Cordero, & B. Miranda Larré (Eds.), En *Actas del VII Congreso de la Red Española de Política Social (REPS): Políticas sociales ante horizontes de incertidumbre y desigualdad*, Universidad de Zaragoza, 4 y 5 de octubre de 2018, 101–121.

- Munday, B. (2007). *Integrated Social Services in Europe*. Brussels: Council of Europe Publishing.
- OECD. (2015). *Integrating Social Services for Vulnerable Groups: Bridging Sectors for Better Service Delivery. Integrating social services for vulnerable groups: bridging sectors for better service delivery*. Paris: OECD Publishing.
- Regil, A., & Izquierdo, M. (2019). La evolución del empleo y del paro en 2018, según la Encuesta de Población Activa. *Boletín Económico - Banco de España*, 1, 0–7.
- Richardson, D., & Patana, P. (2012). *Social Policy Division. Integrated Services and Housing Consultation*. Paris: OECD Publishing.
- Sanzo González, L. (2018). La política de garantía de ingresos en España. *Zerbitzuan: Gizarte Zerbitzuetarako Aldizkaria = Revista de Servicios Sociales*, 65, 41–51.
<https://doi.org/10.5569/1134-7147.65.04>
- Scharle, Á., Duell, N., Minas, R. Ferting, M., & Martón, C. (2018). *Study on integrated delivery of social services aiming at the activation of minimum income recipients in the labour market- success factors and reform pathways. Part I: study*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Suárez, P., Mayor, M., Cueto, B., & Salas-Olmedo, M. H. (2018). The spatial structure of the labour market across public jobcentres. Does their accessibility matter? *Papers in Regional Science*, 98, 1359–1372. <https://doi.org/10.1111/pirs.12414>
- Van Duijn, S., Zonneveld, N., Lara Montero, A., Minkman, M., & Nies, H. (2018). Service Integration Across Sectors in Europe: Literature and Practice. *International Journal of Integrated Care*. 18(2), 6-17. doi: 10.5334/ijic.3107.

ORCID

- Begonia Perez <https://orcid.org/0000-0002-2062-5054>
- Laureano Martínez <https://orcid.org/0000-0001-8549-7412>

