

Innovación en materia de inclusión social: atención integrada entre servicios sociales y de empleo. El caso del proyecto ERSISI en Navarra

Laureano Martínez Sordoni¹

Enviado: 15/12/2021 / Aceptado: 19/02/2022

Resumen. La integración de servicios sociales y de empleo se ha consolidado como una de las reformas de innovación social prioritarias en las políticas europeas. Su finalidad es superar los obstáculos generados por la fragmentación institucional de los sistemas de bienestar y así ofrecer mejores respuestas a la creciente complejidad de las problemáticas sociales. Este artículo tiene por objetivo contribuir al conocimiento sobre la integración de servicios sociales y de empleo en España a partir del análisis de una experiencia piloto llevado a cabo en Navarra entre 2016 y 2019. Para ello, se presenta una sistematización del modelo de atención integrado en base a la evaluación del proyecto, con un balance tanto de los logros como de los aspectos de mejora, con vistas a la ampliación del modelo a todo el territorio de la comunidad. Desde el punto de vista de las políticas de inclusión social, se ha conseguido avanzar en aspectos innovadores en materia de integración de servicios, tanto a nivel organizativo como en la producción de herramientas y en el acceso a recursos por parte de las personas participantes. Sin embargo, los resultados muestran que deben mejorarse los aspectos referidos al diseño de las políticas de inclusión activa para colectivos con problemáticas complejas, con el fin de lograr mejores resultados en materia de inserción laboral. Dado el tipo de problemáticas sociales que abordan, se señala además la necesidad de dar continuidad en el tiempo a este tipo de reformas y evaluarlas en el largo plazo.

Palabras clave: integración de servicios; inclusión activa; Servicios Sociales; Políticas Activas de Empleo; sistema de Rentas Mínimas.

[en] Social innovation for social inclusion: integrated delivery of social and employment services. The case of the ERSISI project in Navarra

Abstract. The integration of social and employment services has been consolidated as one of the priorities for social innovation reform in European policies. Its purpose is to overcome the obstacles created by the institutional fragmentation of welfare systems and thus offer better responses to the growing complexity of social problems. The aim of this article is to contribute to knowledge regarding the integration of social and employment services in Spain based on the analysis of a pilot project carried out in Navarre between 2016 and 2019. To this end, a systematisation of the integrated care model is analyzed based on the evaluation of the project. Both achievements and areas for improvement are appraised with a view to extending the model throughout the community. From a social inclusion policy perspective, there has been progress in innovative aspects of service integration both at an organizational level and in the production of tools and access to resources. However, the results show that the design of active inclusion policies for groups with complex problems needs to be improved in order to achieve better outcomes in terms of employment. Given the type of social problems that these reforms address, the article stresses the need for continuity over time and long-term assessment.

Keywords: service integration; active inclusion; social services; active labour market policies; minimum income system.

Sumario. Introducción. 1. La fragmentación de los servicios sociales y de empleo: consecuencias para la inclusión social. 1.1. Fragmentación horizontal y vertical. 1.2. Aspectos organizacionales. 1.3. Integración de servicios como forma de innovación en políticas sociales. 2. Metodología. 3. Resultados: el modelo de atención integrado del proyecto ERSISI. a. Co-locación y equipos de gestión de casos. b. Formación conjunta y cualificación de los equipos. c. Asignación de las personas participantes. d. Herramientas conjuntas de diagnóstico e intervención. e. Integración de los sistemas informáticos. f. El diseño local de los recursos de activación. g. La inclusión activa en el marco de la atención integrada. 4. Conclusiones. Agradecimientos. 5. Bibliografía.

Como citar: Martínez Sordoni, L. (2022). Innovación en materia de inclusión social: atención integrada entre servicios sociales y de empleo. El caso del proyecto ERSISI en Navarra. *Cuadernos de trabajo social*, 35(2), 171-182.

¹ Departamento de Sociología y Trabajo Social, Universidad Pública de Navarra.
E-mail: laureano.martinez@unavarra.es

Introducción

Desde finales de la década de 1990, ante el aumento del desempleo y la creciente volatilidad y segmentación de los mercados de trabajo, el objetivo de retorno al empleo de las personas inactivas y desempleadas supuso uno de los grandes retos para los Estados de Bienestar europeos. Como respuesta, el “giro activador” en las políticas sociales impulsó un cambio en los objetivos de los sistemas de bienestar, pasando de la primacía del eje de garantía de ingresos hacia la participación en el mercado de trabajo. Ese desplazamiento supuso, entre otros aspectos, que las políticas de activación para el empleo afectaran transversalmente a los distintos sectores de la política social (Bonoli, 2010).

La inclusión social a través del empleo ha encontrado mayor dificultad a la hora de abordar situaciones de hogares o personas que acumulan problemáticas diversas como baja cualificación, endeudamiento, problemas de salud o falta de vivienda adecuada. En un intento por revertir esa problemática, las instituciones europeas lanzaron un conjunto de propuestas bajo el paradigma de la “inclusión activa” (European Commission, 2008). Esta estrategia se caracteriza por dar prioridad a la integración en el mercado de trabajo frente a la redistribución como medio para combatir la pobreza, fundamentalmente en el caso de perfiles con múltiples obstáculos para el empleo. Esta centralidad del empleo –si bien plasmada en modelos con diferentes grados de condicionalidad– ha dado lugar a importantes debates y análisis críticos que señalan las tensiones entre los objetivos de protección social y los de activación laboral, así como las paradojas de las políticas de inclusión centradas en el empleo en un contexto en el que el empleo pierde su capacidad inclusiva (Zalakain, 2016; Moreira, 2008).

La centralidad del empleo se vincula, a su vez, con un particular énfasis en la sostenibilidad presupuestaria del sistema, orientando las medidas de inclusión activa hacia el segmento de población perceptora de prestaciones no contributivas, y particularmente en los sistemas de rentas mínimas. Dado que estos perfiles poblacionales suelen requerir atenciones de diversas áreas del sistema de bienestar que respondan a la multidimensionalidad del riesgo de exclusión social –vivienda, salud, aspectos relacionales, empleo, formación–, la estrategia hace hincapié en los retos organizativos para mejorar la integración entre los distintos organismos que llevan adelante las políticas sociales (OECD, 2015; Scharle, 2018).

En general, se considera una iniciativa de coordinación o de integración las reformas de los modelos de prestación de servicios que explícitamente apuntan a abordar el problema de la fragmentación de los distintos elementos componentes de los sistemas de protección social (Champion y Bonoli, 2011). A nivel europeo, un número importante de Estados y regiones han respondido a estos desafíos, con variaciones significativas en la profundidad y sofisticación de las iniciativas de reforma, mostrando distintas respuestas ante las tensiones entre protección y activación que emergen de los principios de la inclusión activa (Scharle, 2018; van Berkel, 2020).

En España, la necesidad de dar respuesta a esta problemática ha sido señalada por el Consejo Europeo en sus recomendaciones relativas a los Programas Nacionales de Reformas y en el marco de la coordinación de las políticas económicas y presupuestarias de la UE –el llamado “Semestre Europeo”–, donde señala reiteradamente sobre los efectos negativos de la limitada coordinación entre los servicios sociales y de empleo –que en el caso español contienen parte del sistema de garantía de ingresos– en el logro de los objetivos de reincorporación al mercado laboral de las personas receptoras de los programas de rentas mínimas. El interés por esta vía de reformas quedó reflejado en la iniciativa del entonces Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social de promover una Red de Inclusión Social (RIS), con un grupo de trabajo específico orientado a impulsar la integración de los servicios sociales y de empleo a nivel de las Comunidades Autónomas (RIS, 2018, 2021).

Las experiencias y evidencias en materia de integración de servicios sociales y de empleo en España son escasas, por lo que este artículo pretende contribuir a ese campo a partir de un estudio de caso basado en el proyecto *Enhancing the Right to Social Inclusion through Service Integration* (ERSISI), llevado a cabo en Navarra entre 2016 y 2019. El proyecto ha realizado un piloto de reforma del modelo de atención en dos territorios concretos –(Tudela y Sakana)–, orientado a la prestación de servicios sociales y de empleo integrados, con el objetivo de proporcionar ayuda individualizada de alta calidad a personas en riesgo de exclusión social. El piloto se ha inscrito en el marco de una reforma del programa autonómico de renta mínima –que ha mejorado la tasa de cobertura y ha implementado el mecanismo de “estímulos al empleo” con el objetivo de luchar contra la trampa de la pobreza (Laparra y Martínez, 2021)–, además de poner a prueba un nuevo mecanismo para la planificación de políticas activas de empleo a través de grupos locales compuestos por actores públicos, privados y del Tercer Sector. El objetivo último del proyecto ha sido reunir evidencias para una posterior ampliación de los componentes validados a toda la Comunidad Foral o a otras regiones (DDSGN, 2019).

En otros trabajos (ALTER, 2019a; ALTER, 2019b) se ha hecho referencia a los resultados para las personas. Este artículo se centra específicamente en lo referido a los aspectos institucionales y organizacionales de la reforma de integración de servicios, como un aspecto diferenciado dentro de los resultados del proyecto. Entendemos que estos resultados pueden ser de relevancia tanto para quienes diseñan proyectos o políticas de inclusión, como para el personal técnico que lleva a cabo estas medidas.

El trabajo se organiza de la siguiente forma. Inicialmente, se presentan las principales dimensiones en materia de integración de servicios señaladas en la literatura especializada, que se corresponden con el diagnóstico sobre las problemáticas que dieron lugar al proyecto. Posteriormente, se presenta el enfoque metodológico seguido de los

resultados del proyecto; esto es, la sistematización del modelo de atención integrada. El artículo se cierra con un apartado de conclusiones, donde se destacan las aportaciones para las políticas públicas.

1. La fragmentación de los servicios sociales y de empleo: consecuencias para la inclusión social

1.1. Fragmentación horizontal y vertical

La fragmentación institucional de las políticas sociales se manifiesta en diferentes niveles y aspectos. Uno de los puntos fundamentales de esta fragmentación tiene que ver con la distribución de competencias que afectan el diseño e implementación de las políticas. Diferentes áreas de las políticas sociales –en nuestro caso las políticas activas de empleo, los servicios sociales y los sistemas de rentas mínimas– suelen corresponder a distintos niveles gubernamentales –local, regional, estatal–, dando lugar a distintos grados de fragmentación vertical.

Al mismo tiempo, las diferentes áreas del sistema pueden ser gestionadas por diferentes agencias u organismos públicos, con la participación de entidades privadas y del Tercer Sector, generando así una fragmentación horizontal (Heidenrich y Rice, 2016). En el caso español, el marcado carácter multinivel de las estructuras administrativas, con un mayor peso de lo estatal-autonómico en las políticas de empleo frente a lo autonómico-local de los Servicios Sociales, y la multiplicidad de actores implicados en la gestión de las políticas, carentes muchas veces de una coordinación clara, suponen un desafío para la atención integrada (Pérez Eransus and Martínez Virto, 2020).

A su vez, diversos estudios han señalado las limitaciones de cada sistema de cara a su coordinación interna. En el caso del sistema de servicios sociales, la indefinición de su objeto y la fragmentación en los niveles de atención primaria y especializada representan obstáculos a la coordinación interdepartamental (Aguilar Hendrickson, 2014). Sobre las políticas de empleo, por su parte, se ha señalado la falta de coordinación entre las prestaciones por desempleo –las llamadas “políticas pasivas”– y las políticas activas de empleo, y entre los agentes privados y del tercer sector que gestionan parte de estas medidas (AIREF, 2019).

Estas características internas de cada sistema suponen una dificultad añadida para la coordinación con otros ámbitos del bienestar. Por ello, un aspecto relevante en las reformas de integración de servicios radica en el hecho de que deben ser parte de procesos de reformas más amplios, que apunten a superar las limitaciones de los distintos ámbitos del sistema de bienestar (Scharle, 2015).

1.2. Aspectos organizacionales

Otro de los factores destacados en materia de segmentación entre las políticas sociales y de empleo se vincula con distintos aspectos organizativos y de gestión. Los servicios implicados difieren en sus modelos organizativos. Por un lado, en lo referido a aspectos formales como la estructura y los procesos organizacionales, los sistemas de toma de decisiones, los perfiles profesionales y su grado de especialización. Esto supone dificultades a la hora de realizar acciones conjuntas, debido a la necesidad de encajar en la dinámica de cada organización nuevas tareas, procesos de trabajo y metodologías de intervención. Es por esa razón que entre los factores de éxito identificados en los procesos de integración de servicios se destaca la necesidad de liderazgos claros –fundamentalmente en los mandos medios–, el establecimiento de tareas definidas, el desarrollo de protocolos, así como el monitoreo, la evaluación y la mejora continua (Lara Montero et al., 2016).

Por otro lado, existen diferencias entre los agentes participantes, y particularmente entre el personal que realiza atención directa, en aspectos culturales o simbólicos como los valores, el lenguaje y los enfoques sobre la intervención social (Giménez Bertomeu, 2010). Esto afecta la coordinación en la medida en que dificulta la existencia de un zócalo común de acuerdo en aspectos básicos como las concepciones de la exclusión social o el diseño de los itinerarios de inclusión, donde encontramos un abanico de criterios que van desde concepciones marcadamente “empleocéntricas” o workfaristas hasta miradas multidimensionales u holísticas; enfoques con un claro supuesto de responsabilización individual frente a los riesgos sociales, pasando por concepciones “paternalistas” o “asistencialistas”, hasta miradas centradas en el enfoque de derechos. Estas diferencias se acentúan en la medida en que los supuestos subyacentes a la intervención social no suelen estar reflejados en herramientas o procedimientos formalizados y quedan sujetas a la discrecionalidad profesional. Por ello, la formación conjunta del personal implicado, la apertura de espacios de intercambio de experiencias, el diseño de herramientas compartidas y el establecimiento de criterios básicos comunes han sido señalados como factores clave en las reformas de integración (Lara Montero et al., 2016; Scharle, 2015).

La población objetivo de cada servicio es otro de los aspectos que ponen de manifiesto la distancia entre el ámbito de los servicios sociales y de empleo. Si las agencias de empleo se orientan hacia la población desempleada y centran el diseño y la implementación de sus recursos en perfiles “empleables”, la población que asiste a servicios sociales suele acumular problemáticas diversas vinculadas a la falta de ingresos, acceso a vivienda, salud o participación social y política, además del empleo. Esta definición de la población objetivo de cada servicio, heredada de las características sociales, productivas y demográficas de las sociedades industriales, ha mostrado sus limitaciones frente al aumento de perfiles que acumulan problemáticas diversas, los cuales se han incrementado significativamente desde la crisis de 2008.

En el caso español, existe una importante proporción de población atendida simultáneamente por los servicios sociales y los de empleo, pero de manera independiente e inconexa (Laparra y Martínez, 2021). Esto se ve reflejado en la baja participación de las personas receptoras de rentas mínimas en las medidas de activación. Este déficit en la cobertura ve acentuada su falta de eficacia a raíz de los problemas de adecuación de los recursos a los perfiles poblacionales, con una manifiesta discontinuidad entre las medidas de activación ofrecidas por las agencias de empleo, por una parte, y los itinerarios o acciones de inclusión social llevadas a cabo por los servicios sociales, por otra, lo cual conduce a solapamientos, duplicidades o huecos en la provisión de servicios (Pérez Eransus and Martínez Virto, 2020). El co-diseño de los recursos de inclusión o activación emerge, por tanto, como uno de los aspectos fundamentales a la hora de abordar la fragmentación de servicios.

Dentro de los aspectos organizacionales, merece una atención especial la gestión de la información (Muñoz de Dios y García Pérez, 2019). La mayor parte de las Administraciones Públicas hace décadas han pasado de una organización burocrática tradicional basada en registros físicos en papel a una organización con procesos mayoritariamente informatizados y digitalizados. El Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS) y el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE) –cada uno con sus potencialidades y limitaciones– dan cuenta de ello. Sin embargo, estos sistemas funcionan de modo independiente. Los sistemas de información diseñados como “silos” inconexos generan deficiencias como la duplicidad de información y baja calidad en los datos, la ralentización de la gestión, las limitaciones para la explotación y la generación de evidencias, la planificación, la evaluación y la toma de decisiones (ORS, 2020).

Por ello, en la actualidad existe una clara tendencia hacia una organización del conocimiento con procesos informatizados y compartidos. La interoperabilidad de los sistemas, la posibilidad de intercambiar información a mayor velocidad con otras administraciones y entidades gestoras, permite eliminar procedimientos repetitivos, mejorar el seguimiento y la eficacia y eficiencia del gasto público. Además, permite mejorar la coordinación de las entidades implicadas en la atención de las necesidades sociales, orientar los procesos de intervención profesional hacia la atención integral y adaptada, lograr un seguimiento personalizado, centrado en la persona usuaria y compartido por las y los profesionales.

1.3. Integración de servicios como forma de innovación en políticas sociales

Para dar respuesta a los aspectos recién mencionados sobre la fragmentación institucional, diversos países europeos han iniciado reformas destinadas a reorganizar y coordinar mejor sus sistemas de bienestar. Como muestran Heidenrich y Rice (2016), las medidas orientadas a la integración de servicios varían en función de tres grandes ejes. Por un lado, la “amplitud” o dimensiones comprendidas, que hace referencia a los ámbitos de las políticas sociales contempladas en la integración, como el empleo, los servicios sociales, la atención sanitaria, el cuidado de menores y personas dependientes o la vivienda. Un segundo eje se refiere a la diversidad de actores comprendidos en la coordinación, pudiendo ser solo actores públicos o incorporar a instituciones del Tercer Sector o mercantiles que gestionan programas sociales (*multi-stakeholders*). Como tercer eje, se menciona el carácter multinivel, que supone coordinar instancias nacionales, regionales y locales.

Independientemente de la forma en que se conjuguen los ejes anteriores, otro aspecto señalado por la literatura se refiere a la intensidad de las iniciativas de integración, reflejada en el aspecto organizativo del modelo resultante de la integración (Champion and Bonoli, 2011). En el nivel más básico, las iniciativas de coordinación descentralizada 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 (coordinación centralizada). El modelo de ventanilla única representa una forma intermedia de iniciativas de integración, consistente en un único punto de entrada para servicios que mantienen su autonomía. En los casos de menor intensidad, las iniciativas de coordinación suelen consistir en reformas políticas operativas, que suponen cambios en las formas en que se administran y prestan los servicios, a diferencia de reformas de tipo “estructural” que suponen la fusión y reasignación de competencias.

En el contexto europeo, estas experiencias de integración muestran una diversidad de modelos, que van desde medidas de baja intensidad, como la adopción de procedimientos de colaboración en los que participan los organismos pertinentes (Suiza), instancias intermedias representadas por los modelos de ventanilla única, que reúnen a varios servicios en puntos de entradas comunes, sin que ello implique una fusión de los servicios en cuestión (Dinamarca, Alemania), hasta iniciativas de mayor alcance, como la fusión de los organismos de empleo y seguridad social (Reino Unido) (Champion and Bonoli, 2011; Heidenrich and Rice, 2016; Minas, 2016; Scharle, 2015, 2018).

El Sistema de Servicios Sociales y las Políticas Activas de Empleo en España requieren una estrategia de integración acorde a sus características. Los modelos de mayor intensidad, como la fusión de agencias, supondrían transformaciones a gran escala que suponen una gran complejidad y que no han formado hasta el momento parte de la agenda política. Por ello, los modelos intermedios como el de ventanilla única o de colaboración interinstitucional se presentan como más apropiados, al menos a mediano plazo. En este tipo de reformas, la literatura destaca la importancia del pilotaje y la producción de evidencias durante la fase de implementación para poder ampliar o escalar posteriormente los resultados valorados positivamente. En ese sentido, el proyecto piloto ERSISI ofrece la experien-

cia de un modelo de intervención integrada que puede contribuir a la orientación de las políticas sociales y de empleo en España hacia modelos de mayor coordinación.

2. Metodología

Desde el punto de vista metodológico, el artículo se basa en una sistematización del modelo de integración de servicios a partir de los resultados obtenidos en la evaluación, centrándose en los aspectos institucionales y organizacionales. La evaluación ha tenido por finalidad producir evidencias sobre el piloto de reforma, con el objetivo de que puedan sustentar las decisiones sobre la ampliación del modelo a otras localidades de la comunidad o en otras comunidades autónomas o regiones. Estas evidencias surgen de un proceso de evaluación prospectivo, es decir, que se ha contemplado desde el diseño del programa y se ha desarrollado simultáneamente a la implementación de este.

Las fuentes de información provienen de registros documentales, entrevistas realizadas a personal técnico y a las personas participantes, cuestionarios de evaluación y análisis de bases de datos administrativas. El análisis documental ha permitido reconstruir los aspectos institucionales más destacados del proyecto, tanto en lo referido a los cambios contextuales como a los propios mecanismos implicados específicamente en el modelo de atención integrada. Los cuestionarios y entrevistas han permitido valorar, por parte de los principales agentes implicados, la eficacia del modelo y sus aspectos de mejora. Dada la amplitud de aspectos valorados, en el artículo se sintetizan aquellos factores claves valorados positivamente y los aspectos de mejora. El análisis de bases de datos de registros administrativos ha permitido analizar los resultados vinculados a la activación y el acceso al empleo de las personas participantes a partir de técnicas contrafactuales. La evaluación de impacto –de la que aquí sólo se sintetizan los aspectos más destacados– se llevó a cabo a través de un diseño cuasi-experimental, con las técnicas *Propensity Score Matching* y *Difference-in-Differences* (ALTER, 2019b).

El análisis y la sistematización del proyecto se realiza a partir de los principales ejes recogidos en la literatura sobre integración de servicios (Heidenrich and Rice, 2016; Munday, 2007; Scharle, 2015, 2018; Van Duijn et al., 2018). Por un lado, se abordan los resultados referidos a la fragmentación horizontal y vertical, que afecta tanto a la relación entre servicios como al funcionamiento interno de cada servicio. Por otro lado, se abordan elementos organizacionales, tales como los modelos organizativos, los aspectos culturales característicos de cada ámbito de la administración, la definición de la población objetivo y la gestión de la información compartida.

3. Resultados: el modelo de atención integrado del proyecto ERSISI

a. Co-locación y equipos de gestión de casos

Un primer aspecto de la integración de servicios en Navarra se vincula con la aprobación del Decreto Foral 52/2015, de 12 de agosto, que estableció la estructura básica del Departamento de Derechos Sociales, y por el que los Servicios Sociales y las Políticas Activas de Empleo pasaron a depender del mismo Departamento. Esta reorganización ha permitido reforzar los procesos de coordinación y de integración de las políticas que llevan adelante la Dirección General de Inclusión y Protección Social (DGIPS), encargada del Servicio de Garantía de Ingresos, y el Servicio Navarro de Empleo – Nafar Lansare (SNE-NL), responsable de las Políticas Activas de Empleo. Esta reforma supuso franquear, al menos en parte, las barreras vinculadas a la fragmentación horizontal de los principales servicios implicados, puesto que quedaron bajo un mismo organismo, desde donde se lideró el proyecto.

En ese marco, el proyecto llevó a cabo un modelo de atención integrado entre los servicios sociales y de empleo. Este modelo se plasmó en cuatro equipos de gestión de casos, conformados por parejas de profesionales que eran referentes únicos para las personas participantes. Cada pareja contaba con un perfil social y un perfil de empleo, con la finalidad de complementar los enfoques de intervención y, de esta forma, afrontar uno de los aspectos ya mencionados de la fragmentación institucional, relacionado con las diferentes culturas y visiones sobre la intervención social propia de cada servicio.

Los equipos estaban ubicados en las Agencias de Empleo, siguiendo el modelo de co-locación de servicios, dentro de los distintos modelos de ventanilla única (Askim et al., 2011; Scharle, 2015). La ubicación de los equipos fue ampliamente debatida en la fase de diseño. La decisión de ubicarlos en las Agencias de Empleo se tomó fundamentalmente por dos razones. En primer lugar, por separar la gestión de la Renta Mínima –a cargo de los Servicios Sociales– de la gestión de los itinerarios de incorporación sociolaboral. Este punto ha sido señalado como un aspecto crucial a la hora de llevar adelante un acompañamiento individualizado con relativa autonomía de las instancias de control de los sistemas de garantía de ingresos (Fernández, 2015). En segundo lugar, las agencias de empleo suelen ser espacios más “normalizados” desde el punto de vista social, frente a cierta estigmatización que sufren las personas que asisten a los Servicios Sociales. En este sentido, desde el diseño del proyecto las Agencias de Empleo se consideraron el espacio más idóneo para abordar una intervención intensiva y orientada principalmente, aunque no exclusivamente, a la activación e inserción laboral. La pertinencia de esta decisión fue confirmada en el proceso de evaluación, tanto por parte del personal técnico como de las personas participantes (ALTER, 2019b).

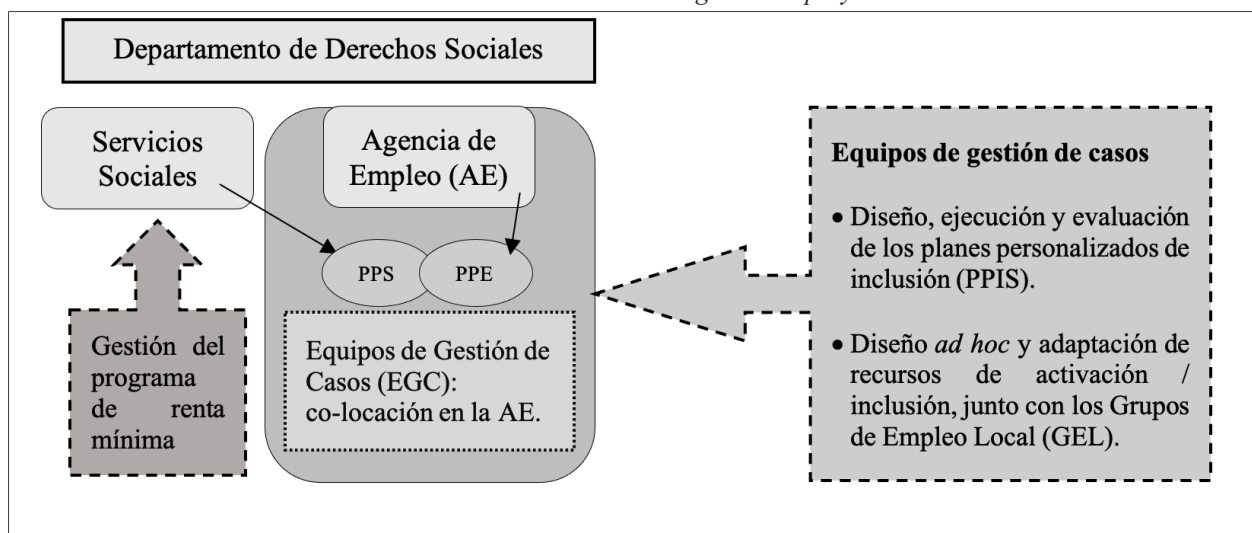
En cuanto a la dinámica de trabajo, la coordinación de los equipos de gestión de casos se realizaba desde el Departamento de Derechos sociales, con reuniones mensuales de planificación y seguimiento. Por su parte, en cada Agencia de Empleo se realizaban sesiones de seguimiento semanales en la que participaban, junto con los equipos del proyecto, tanto personal del servicio de Orientación del SNE-NL como de los Servicios Sociales de Base, con la finalidad de coordinar las principales acciones, poner en común la evolución del proyecto e intercambiar impresiones. Este mecanismo de comunicación entre distintas instancias participantes –que no estuvo exento de dificultades– ha sido valorado como un factor clave a la hora de otorgar legitimidad al pilotaje de reforma por parte del personal de los servicios a los que afectará posteriormente en la fase de transferencia al resto del territorio (ALTER, 2019a).

En cuanto al trabajo con las personas participantes, el modelo de atención contaba con cinco fases: (i) acogida, (ii) co-diagnóstico, (iii) diseño del Plan Personalizado de Inclusión Social (PPIS) y la firma de un acuerdo de incorporación, (iv) ejecución y seguimiento del plan, (v) valoración final. En promedio, la participación de las personas en el proyecto fue de seis meses, con una media de veinte encuentros con sus referentes únicos, con acciones orientadas principalmente al empleo, pero también con actuaciones orientadas a aspectos pre-laborales, a vivienda, a salud, al ocio y al acceso a recursos comunitarios (ALTER, 2019b).

Este modelo de atención se diseñó e implementó desde el enfoque de la atención centrada en la persona, poniendo énfasis en las fortalezas y aspiraciones personales, y con itinerarios personalizados, procurando diseños “a medida” que salieran de la lógica de los itinerarios estandarizados. El desarrollo de diagnósticos compartidos y consensuados entre los equipos de gestión de casos permitió enriquecer los planes de intervención. Los casos se abordaron aunando los conocimientos de ambos perfiles profesionales, pero también los recursos procedentes de las carteras de servicios de ambos sistemas

Por su parte, la participación de las personas beneficiarias tanto en las fases de diagnóstico como en el diseño de las intervenciones ha resultado muy positiva, en la medida en que ha permitido desde el inicio orientar las acciones hacia metas alcanzables de manera personalizada. La evaluación del proyecto ha puesto de manifiesto que tanto los equipos de gestión de casos como las personas usuarias han valorado muy positivamente este eje del proyecto, destacando el rol activo de las personas en la definición y ejecución de sus itinerarios, así como la adaptación a circunstancias personales (ALTER, 2019a). También se han señalado aspectos de mejora en cuanto a la flexibilidad y adecuación de los recursos de activación, solicitando recursos más “habilitantes” y más cercanos al empleo, como se indicará en el apartado f).

Ilustración 1. *Modelo de atención integrada del proyecto ERSISI*



Fuente: elaboración propia. Nota: PPS es acrónimo de “Perfil Profesional Social” y PPE Perfil “Profesional Empleo”.

b. Formación conjunta y cualificación de los equipos

A lo largo del proyecto se llevaron a cabo acciones formativas de los equipos de gestión de casos, a las que se incorporaron profesionales de los servicios implicados. La formación conjunta de los equipos ha sido valorada como uno de los aspectos fundamentales a la hora de trabajar en la superación de las barreras culturales y las inercias de cada servicio implicado (ALTER, 2019a).

En el proceso de intervención integrada, el personal técnico actuó como puerta de acceso a recursos especializados, por lo que uno de los ejes de la formación pasó por el conocimiento de los recursos disponibles en ambas carteras de servicios, los itinerarios de atención establecidos y los criterios a aplicar a la hora de asignar el tipo de recurso al que debe acceder la persona. Por otro lado, las formaciones se centraron en el trabajo con perfiles de necesidades

múltiples, particularmente en el caso de los servicios de empleo, menos habituados a intervenir en estas situaciones. Todo ello, desde luego, reforzando las habilidades de coordinación, diseño e implementación de protocolos, trabajo en equipo, comunicación, modelos de supervisión y evaluación, por mencionar las más destacadas.

La experiencia y el material acumulado durante en el pilotaje han sido sistematizados para dar continuidad a las formaciones en la fase de ampliación del modelo de atención integrado (DDSGN, 2019).

c. Asignación de las personas participantes

Un aspecto de gran relevancia en este tipo de programas se vincula con las reglas de asignación de las personas participantes. Como se ha indicado, el paradigma de la inclusión activa apunta a orientar los programas hacia la población que acumula mayores dificultades. La población objetivo del pilotaje ha estado conformada por aquellas personas de ambas zonas que se encontraban disponibles para el empleo y percibiendo rentas mínimas, en algunos casos complementada con Renta Activa de Inserción (RAI) o subsidios por desempleo. Sobre el total de estas personas se llevó a cabo una selección aleatoria, teniendo en cuenta un conjunto de variables de estratificación: sexo, edad y país de nacimiento.

Debe señalarse que esta selección aleatoria se realizó separadamente entre el grupo de participantes y el grupo de control conformado en la fase de evaluación. La aleatorización no tuvo en este caso la función de conformar dos grupos iguales desde el punto de vista probabilístico, tal como requeriría un diseño experimental, sino que se realizó con la finalidad de evitar los efectos de “*creaming and parking*” o “*cherry picking*”, es decir, seleccionar a aquellos individuos más “empleables”, con mayores niveles de motivación y que acumulen menos problemáticas sociales (Heidenrich and Rice, 2016). Además, desde el punto de vista de la producción de evidencias, esta decisión tuvo por objetivo evitar la falacia de la evidencia incompleta, que hubiera surgido en caso de trabajar con personas que estuvieran en situación de lograr un mejor desempeño y arrojar mejores resultados en el proyecto, pero sin reflejar la realidad de la población objetivo. La asignación aleatoria ha permitido, en cambio, reunir evidencias sobre un conjunto amplio de perfiles, a partir de los cuales se han establecido los criterios de definición del tipo de perfil específico que requiere un tipo de atención integrada o “Perfil Mixto” (*vid. infra*).

La incorporación de las personas al programa se realizó por grupos u oleadas que ingresaron en distintos momentos del tiempo. Entre septiembre de 2017 y marzo de 2019, con una periodicidad de entre tres y cinco semanas, se llevaron a cabo los sorteos de las personas a las que se invitó a participar. Esta selección se realizaba a partir de una base de datos del Departamento de Derechos Sociales con información sobre personas potencialmente beneficiarias del proyecto en cada una de las zonas, es decir, que se encontraban disponibles para el empleo y percibiendo rentas mínimas. Para la selección, se utilizó la función “Aleatorio” del programa Microsoft Excel®. Las personas elegidas eran citadas por carta certificada a una reunión en la que se les informaba sobre el proyecto y, salvo causas debidamente justificadas, comenzaban su participación. En total, se seleccionaron setecientos dieciséis (716) personas, de las cuales finalmente participaron quinientas (500), es decir, en torno a un 70%, cumpliendo la meta establecida en la fase de diseño.

d. Herramientas conjuntas de diagnóstico e intervención

Como se ha indicado, la utilización de herramientas conjuntas permite objetivar los criterios y procedimientos de intervención, evitando de esta forma los factores vinculados a los excesos de discrecionalidad y a la divergencia de concepciones que puedan existir a nivel técnico en cada servicio. Para plasmar estos criterios, a lo largo del proyecto se utilizaron distintas herramientas, tanto de diagnóstico como de gestión de casos. En lo que refiere a las herramientas de diagnóstico, la primera en utilizarse fue una adaptación de la herramienta de “Diagnóstico de la Exclusión” de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV)². Esta herramienta valora, a través de setenta y cinco indicadores, cinco ámbitos vitales –económico-laboral, convivencial, personal, salud y vida social– y arroja cinco resultados posibles: inclusión social, riesgo de exclusión, exclusión leve, exclusión moderada, exclusión grave.

Dadas las limitaciones de este diagnóstico social en materia de empleo, se optó por diseñar *ad hoc* un diagnóstico de empleabilidad, que comparte diecinueve ítems con la herramienta de diagnóstico social e incorpora cuarenta y ocho nuevos ítems referidos al campo específico del empleo. También se valoran cinco ámbitos personales: experiencia laboral, habilidades sociales, formación, motivación y búsqueda de empleo. La ampliación de factores que afectan a la empleabilidad de las personas respecto a la herramienta de valoración social ha permitido ganar especificidad en cuanto a las situaciones de empleabilidad tipificadas, obteniendo cuatro resultados posibles: empleabilidad alta, media, baja o muy baja. Según se ha valorado, este avance, aunque significativo, no ha logrado incorporar en la propia herramienta la influencia de los factores contextuales como determinantes de la empleabilidad de las personas, lo que ha sido recogido como un aspecto de mejora para próximas versiones.

Independientemente de los ajustes que requerirán ambos instrumentos, las entrevistas a los equipos de gestión de casos indican que la aplicación de los diagnósticos ha sido un aspecto clave a la hora de conocer la situación de las personas beneficiarias del proyecto, destacando tanto potencialidades como aspectos de mejora en la situación de

² <https://www.euskadi.eus/instrumentos-comunes-diagnostico-social-valoracion-exclusion/web01-a2gizar/es/> [Visitado el 11/12/2021].

la persona y, de esta forma, elaborar los Planes Personalizados de Inclusión Social (PPIS) en función no solo de sus necesidades sino también de sus potencialidades (ALTER, 2019a).

Por otra parte, la información acumulada a partir de la utilización de ambas herramientas permitió, en la fase final del proyecto, definir los perfiles que requieren un tipo de atención integrada (“Perfil Mixto”). La correlación de los resultados de ambas herramientas arroja veinte perfiles sociolaborales posibles:

Cuadro 1. *Perfilado en función del cruce de diagnóstico social y de empleabilidad*

Social / Empleo	Inclusión Social	Riesgo Exclusión	Exclusión Leve	Exclusión Moderada	Exclusión Grave
Alta	IS-A	RE-A	EL-A	EM-A	EG-A
Media	IS-ME	RE-ME	EL-ME	EM-ME	EG-ME
Baja	IS-BA	RE-BA	EL-BA	EM-BA	EG-BA
Muy baja	IS-MUBA	RE-MUBA	EL-MUBA	EM-MUBA	EG-MUBA

Nota: cada perfil se denomina con las iniciales de la valoración social seguida del resultado de la valoración empleabilidad. Por ejemplo: I-SA hace referencia a “Inclusión Social con empleabilidad Alta”; RE-MUBA, “Riesgo de Exclusión Social con Muy Baja Empleabilidad”.

Fuente: elaboración propia a partir de registros administrativos.

A partir de esos perfiles, se diseñó una herramienta sintética de triaje compuesta por doce ítems provenientes de los diagnósticos anteriores. La finalidad del triaje es realizar de manera ágil una segmentación para derivar a las personas a una atención que puede ser: exclusiva desde Servicios Sociales de Base (Atención Primaria), específica del Servicio Navarro de Empleo-Nafar Lansare o Atención Mixta, es decir, prestación integrada de servicios a través del trabajo conjunto entre ambas áreas. De esta forma, las evidencias acumuladas a lo largo del proyecto han resultado en un instrumento que permite agilizar los procesos de atención, aspecto de gran relevancia en la fase de ampliación del proyecto a otras zonas del territorio autonómico. Además, este punto permite poner de manifiesto que los itinerarios intensivos orientados a la activación laboral no son idóneos para todos los perfiles poblacionales que perciben rentas mínimas, sino a aquellos que específicamente lo requieran y en el momento adecuado.

e. Integración de los sistemas informáticos

Como se ha señalado, un aspecto de particular relevancia en materia de integración radica en la posibilidad de compartir información. A lo largo del proyecto se ha puesto en marcha el Sistema de Información del Derecho a la Inclusión Social (SIDIS), que permite profesionalizar y homogeneizar las intervenciones y los criterios profesionales. Se trata de una herramienta pensada para la intervención, a diferencia de las previamente disponibles como SIUSS, centrada fundamentalmente en la gestión de recursos y prestaciones. Además de informatizar el co-diagnóstico social, la aplicación informática incluye un apartado específico para el Plan Personalizado de Inclusión Social (PPIS), con un formato de diagrama de Gantt, lo cual facilita el diseño de itinerarios, la asignación de objetivos y tareas y su seguimiento y evaluación. SIDIS también incluye un conjunto de herramientas de apoyo para la intervención, como un diario de campo y otras herramientas diagnósticas complementarias –trayectoria vital, DAFO, línea de vida– de utilización opcional en función de lo que se considere pertinente en cada proceso de intervención.

Por su parte, el Servicio Navarro de Empleo diseñó la herramienta “Orientasare”. Esta herramienta, homóloga de SIDIS en el campo de los servicios de empleo, informatiza el diagnóstico de empleabilidad mencionado anteriormente y permite gestionar los itinerarios de orientación laboral. Durante la ejecución del proyecto, los equipos de gestión de casos tuvieron acceso a ambas herramientas. Sin embargo, pensando en la fase de ampliación territorial del proyecto, las herramientas introducen un elemento innovador que permite un uso autónomo por parte de cada servicio, a la vez que accionan un espacio compartido para aquellos perfiles que comiencen un itinerario de atención integrada, es decir, los perfiles que el triaje define como “mixtos”. De esta forma, los profesionales de cada servicio asignados como referentes únicos para los itinerarios integrados, cuyos espacios de trabajo –a diferencia del modelo pilotado– pueden no coincidir, tendrán acceso a una plataforma común en la que comparten diagnósticos, planificación y seguimiento de los itinerarios (DDSGN, 2019).

f. El diseño local de los recursos de activación

Como se ha señalado más arriba, la personalización de las intervenciones supone, además de personal capacitado, el acceso a recursos suficientes y adaptables y procedimientos flexibles. Los modelos de atención centrados en la persona, frente a otros modelos tradicionalmente diseñados desde el enfoque de los servicios, buscan adecuar los recursos de intervención (acciones formativas, cursos, ayudas de transporte, intermediación, conciliación, etc.) a las necesidades, características e intereses de las personas. Para ello se precisa de recursos flexibles y adaptables a situa-

ciones diversas. Al mismo tiempo, los procesos de reincorporación al mercado de trabajo requieren un conjunto de actuaciones dirigidas a acercar a los demandantes y los oferentes de empleo y a cualificar o recualificar a las personas desempleadas. Existen evidencias que demuestran que para alcanzar estos objetivos es importante que el diseño de las medidas de activación para el empleo se lleve a cabo desde el ámbito local (Künzel, 2012). Esto supone adoptar un enfoque “abajo-arriba” (*bottom-up*) en el diseño de las políticas de activación, con el fin de garantizar el desarrollo de medidas y recursos adaptados a las realidades de los territorios.

En esa línea, el proyecto ha puesto a prueba un nuevo mecanismo para la planificación de Políticas Activas de Empleo (PAE) a través de los Grupos de Empleo Local (GEL), compuestos por actores públicos, privados y de la sociedad civil. Los GEL, coordinados desde la dirección de las Agencias de Empleo, reúnan periódicamente a actores territoriales entre los que se encontraban, además de representantes de los servicios implicados, agencias de desarrollo local, asociaciones empresariales, además de instituciones puntuales en función a la temática abordada. El objetivo de estos grupos era, por un lado, producir propuestas de reformas de las medidas de activación –en particular de la formación para el empleo– adaptadas a las necesidades de la población y de los sectores empleadores y, por otro, actuar sobre las barreras que afectan a la incorporación sociolaboral de las personas con mayores dificultades de acceso al empleo.

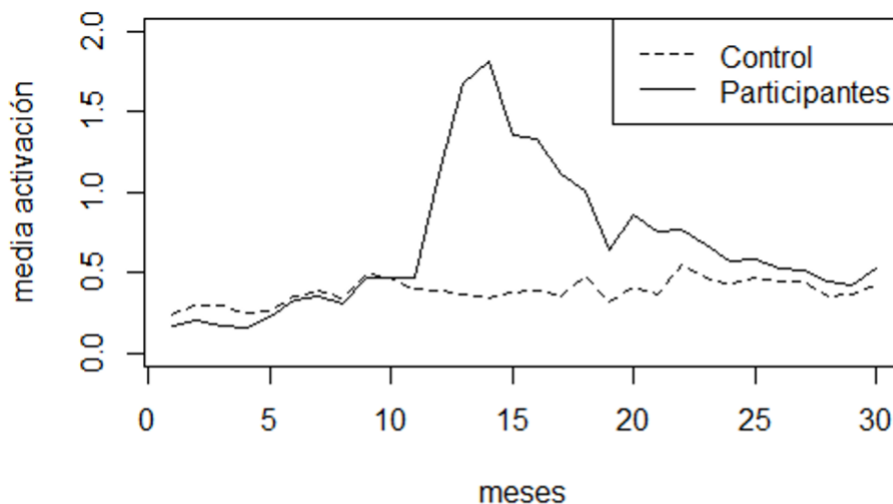
La evaluación ha mostrado que uno de los principales logros de los GEL ha sido inaugurar un espacio de comunicación y diálogo entre actores territoriales con responsabilidad en la creación de oportunidades de empleo. También han facilitado el acceso a acciones formativas adecuadas a los perfiles de personas participantes. Sin embargo, este punto del proyecto ha sido el que más obstáculos ha experimentado, que se han recogido en términos de recomendaciones de mejora (ALTER, 2019a). Entre ellas se podría destacar la necesidad de mejorar la coordinación externa de los GEL para que las demandas de estos y las propuestas en el diseño de las PAE puedan trasladarse de manera efectiva hacia los órganos de la Administración Pública competentes. Es decir, la rigidez normativa de las Políticas Activas de Empleo, en muchos casos con competencias no solo en el nivel autonómico sino también estatal, hace que el diseño de las PAE requiera una mejora en la coordinación con las instancias jerárquicas superiores.

Por otro lado, se ha concluido que los GEL deben contar con capacitación referida a la normativa y el diseño de las PAE, así como disponer de instrumentos de prospección laboral dinámicos y sostenidos en el tiempo para que su función de diseño y articulación de las PAE resulte más eficiente. Junto con esta función, se ha señalado que resulta ineludible reforzar los instrumentos de intermediación laboral con el sector empleador, que es una problemática frecuentemente señalada a los servicios públicos de empleo y las políticas de inclusión sociolaboral.

La inclusión activa en el marco de la atención integrada

Como se ha indicado, la evaluación de impacto del proyecto se ha llevado con técnicas a cabo con técnicas contrafactuales (estimar el efecto a partir de un grupo de control) con datos provenientes de registros administrativos. En cuanto a los resultados del proyecto en su fase de implementación, puede señalarse un aumento significativo en la activación para el empleo de las personas participantes. El Gráfico 1 muestra, por un lado, y como se ha mencionado en lo referido al diagnóstico previo, el bajo acceso a los recursos de activación para el empleo –expresado en media mensual inferior a 0.5 recursos de orientación y formación– en los doce meses previos al inicio del proyecto, tanto para el grupo de participantes como el de control.

Gráfico 1. *Media mensual de recursos de activación para el empleo por grupo*



Fuente: elaboración propia a partir de registros administrativos.

Durante el proyecto –entre los meses doce y dieciocho del gráfico– puede verse un aumento significativo en la media de acciones de las personas participantes frente a las de control. En conjunto, como se expone en la Tabla 1,

en esos seis meses el total de recursos de orientación y formación para el empleo destinados al grupo de participantes ha sido de 4.137, con una media de 8,2 por persona, frente a las 1.232 acciones del grupo de control, con una media de 2,4. En el caso de la orientación e información profesional las atenciones aumentan más de cinco veces y en la intermediación laboral llegan casi a duplicarse. En el caso de la formación, también es interesante destacar el aumento significativo de acceso a cursos a partir de la atención integrada, que es siete veces superior en el grupo participante. En este sentido, puede afirmarse que el modelo de atención integrado ha sido eficaz a la hora de garantizar el acceso de las personas receptoras de rentas mínimas a los programas de activación laboral.

Tabla 1. *Medidas de activación por tipo y grupos*

	Participantes		Control	
	Nº rec.	Media	Nº rec.	Media
Orientación e Información Profesional	2.556	5,11	450	0,90
Asesoramiento autoempleo y emprendimiento	29	0,06	3	0,00
Formación y cualificación para el empleo	105	0,21	15	0,03
Fomento del empleo	7	0,01	3	0,00
Intermediación laboral	1.440	2,88	761	1,52
Total	4.137	8,27	1.232	2,47

Fuente: elaboración propia a partir de registros administrativos.

En lo referido al impacto en los doce meses posteriores a la finalización del proyecto, se observa una permanencia en el sistema de activación para el empleo de las personas que participaron en el proyecto –un impacto en torno a dos puntos de media en la utilización de recursos con respecto al grupo de control– y, si bien el impacto en la contratación no es significativo, la descripción de la contratación en la Tabla 2 muestra una pequeña mejora en cuanto a la cantidad y calidad de los contratos obtenidos en el grupo de participantes. Esto podría indicar una tendencia positiva que debe ser corroborada entre veinticuatro y treinta y seis meses después de acabado el proyecto³.

Tabla 2. *Distribución de la contratación por duración del vínculo y tipo de jornada*

	Participantes	Control
Contratos indefinidos	35	17
Contratos temporales	594	581
Total	629	598

Fuente: elaboración propia a partir de registros administrativos.

Por último, cabe señalar que doce meses después de finalizada la intervención, tampoco se ha observado una salida significativa del programa de Rentas Mínimas, aunque la literatura especializada señala que en este tipo de programas los impactos deben medirse con mayor posterioridad (entre 24 y 36 meses). Desafortunadamente no se cuenta con información sobre las cuantías percibidas para evaluar un posible impacto en los ingresos de aquellos casos en que se compatibilizan las prestaciones con rentas del trabajo.

4. Conclusiones

A la hora de ofrecer respuestas innovadoras a problemáticas sociales complejas las reformas de integración de servicios sociales y de empleo ofrecen un modelo con resultados favorables. En el caso analizado, iniciar la reforma con un proyecto piloto –recomendado por la literatura académica y los organismos internacionales– ha permitido poner a prueba varios de los supuestos subyacentes a la teoría del cambio que sostiene al programa, acumular evidencias sobre la viabilidad de los cursos de acción y realizar ajustes en la orientación de la reforma, que han sido tenidos en cuenta en el diseño de la fase de transferencia del modelo (DDSGN, 2019). Al mismo tiempo, resulta crucial destacar que la condición de posibilidad del buen desarrollo de un proyecto piloto radica en inscribirlo en un ámbito institucional que comparta la orientación de las reformas pilotadas, es decir, que garantice su coherencia externa.

Comenzar por una reforma organizativa a menor escala ha permitido, además, generar legitimidad y valorar las resistencias a los cambios por parte de los servicios que se verán afectados por la política en fases siguientes. Este

³ Al momento de redacción del artículo se cuenta con una medición de resultados doce meses después de finalizadas las intervenciones, esto es, en julio de 2020. Está prevista realizar una segunda medición a los treinta y seis meses, en julio de 2022.

es uno de los aspectos fundamentales, y menos tangibles, que puede determinar el éxito de un proceso de integración, o, por el contrario, suponer obstáculos y estancamiento. La apertura en la realización de las actividades y los distintos productos y formaciones durante la implementación de la reforma, esto es, la participación no solo de los equipos de gestión de casos sino de personas y agencias que lo estarán en fases subsiguientes, ha supuesto –no sin tensiones y revisiones permanentes– abonar el terreno para la ampliación del modelo, a la vez que ha permitido la generación de consensos y un mejor diagnóstico de eventuales problemas o limitaciones que puedan surgir en fases subsiguientes.

Desde el punto de vista del coste-eficiencia futuro de las reformas, han resultado clave las evidencias y el diseño de herramientas que permiten definir con precisión la población destinataria. El proyecto ha puesto de manifiesto que una atención integrada debe ser destinada a perfiles determinados, que presentan dificultades múltiples, pero que al mismo tiempo puedan desarrollar un itinerario con cierta autonomía. En este sentido, se ha avanzado en una de las líneas de mejora recomendada para los servicios públicos vinculada al perfilado de personas destinatarias de recursos especializados. Sin dudas, este es un aspecto que requerirá una revisión permanente, dada la cambiante realidad de los mercados de trabajo y la incidencia de las recurrentes crisis sociales.

Otro aspecto por destacar radica en la gestión de la información. El piloto ha permitido diseñar y poner a prueba dos plataformas digitales, una por cada servicio, que, a diferencia de las plataformas tradicionales, permiten no solo la gestión de recursos, sino el diagnóstico, diseño y seguimiento de los itinerarios de intervención. La posibilidad de compartir información en los casos que se asignen a atención integrada ha supuesto una innovación de gran relevancia. Este aspecto, si bien supone un importante avance, representa solo un primer paso en el largo camino hacia la interoperabilidad de las bases de datos de todas las áreas de las políticas sociales, tal como queda plasmado en los proyectos de historia social única (ORS, 2020).

El rediseño de los recursos de activación sociolaboral, aspecto crucial para garantizar el acceso al empleo, ha sido el punto donde mayores limitaciones ha encontrado la experiencia aquí sistematizada. El diseño de los recursos de activación desde lo local ha sido un objetivo ambicioso, correctamente diagnosticado, pero que ha encontrado limitaciones a la hora de generar dinámicas que rompan con las inercias administrativas y operativas vinculadas al diseño y la implementación de las políticas activas de empleo. Este punto confirma los retos que quedan por delante en materia de diseño de políticas activas de empleo en el caso español (AIREF, 2019).

Por último, en cuanto a los resultados para las personas participantes, el proyecto ha puesto de manifiesto que la atención integrada supone una mejora en el acceso de la ciudadanía a los servicios públicos, reflejado en el impacto en la activación para el empleo, con recorridos institucionales más simplificados, a la vez que permite ofrecer respuestas integrales a problemas multidimensionales. En cuanto a la inserción laboral y la salida del programa de rentas mínimas de las personas, si bien el proyecto no ha tenido un impacto significativo en el corto plazo, debe recordarse que el impacto ha sido medido doce meses después de finalizado el piloto, cuando la literatura especializada señala la conveniencia de realizarlo entre veinticuatro y treinta y seis meses, mediciones que están previstas de ser realizadas. Estos resultados son coherentes con las evidencias disponibles en programas similares.

Es preciso destacar que, dadas las dificultades que enfrenta la población destinataria de este tipo de programas, las administraciones públicas deben ser conscientes de que las soluciones requieren respuestas de largo plazo, sostenidas en el tiempo y que garanticen la calidad y la idoneidad de los servicios públicos a lo largo de los itinerarios de inclusión social. Al mismo tiempo, incluso cuando el objetivo de la integración de servicios sea la inserción laboral de las personas disponibles para el empleo, es importante fortalecer los ámbitos de intervención que afectan a los procesos de exclusión más allá del empleo, como la salud y la vivienda. Solo de esa forma pueden esperarse impactos significativos en materia de inclusión social.

Agradecimientos

Un especial agradecimiento a todas las personas que participaron en el proyecto ERSISI por su contribución al proceso de evaluación y de generación de conocimiento para la mejora de las políticas públicas.

5. Bibliografía

- Aguilar Hendrickson, M. (2014). Hacia un replanteamiento de los servicios sociales en España. *Documentación Social*, 175, 35–64.
- AIREF. (2019). *Spending review. Estudio 3. Políticas activas*. Madrid: Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. <https://bit.ly/3CIUAw0>
- ALTER (2019a). *Claves y resultados del modelo de atención integrada de ERSISI*. Grupo de Investigación ALTER. Universidad Pública de Navarra. Pamplona: Departamento de Derechos Sociales. Gobierno de Navarra. <https://bit.ly/3IwS6bn>
- ALTER (2019b). *Resultados de la evaluación de impacto del proyecto ERSISI: actualización a doce meses de finalizada la intervención*. Grupo de Investigación ALTER. Universidad Pública de Navarra. Pamplona: Departamento de Derechos Sociales. Gobierno de Navarra. <https://bit.ly/3hr9EtB>

- Askim, J., Fimreite, A. L., Moseley, A. and Pedersen, L. H. (2011). One-stop shops for social welfare: The adaptation of an organizational form in three countries. *Public Administration*, 89(4), 1451-1468. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01933.x>
- Bonoli, G. (2010). The Political Economy of Active Labor-Market Policy. *Politics & Society*, 38(4), 435-457. <https://doi.org/10.1177/0032329210381235>
- Champion, C. and Bonoli, G. (2011). Institutional fragmentation and coordination initiatives in Western European welfare states. *Journal of European Social Policy*, 21(4), 323-334. <https://doi.org/10.1177/0958928711412220>
- DDSGN. (2019). Bases de transferencia del modelo de prestación integrada experimentado en el proyecto ERSISI. Pamplona: Departamento de Derechos Sociales. Gobierno de Navarra. <https://cutt.ly/MAqBDb0>
- European Commission. (2008). *Commission Recommendation of 3 October 2008 on the active inclusion of people excluded from the labour market*. Brussels: European Commission.
- Fernández, G. (2015). *Hacia un sistema más inclusivo de garantía de rentas en España: diferentes alternativas de desarrollo*. Madrid: Fundación Foessa, Cáritas Española Editores.
- Giménez Bertomeu, V. (2010). *Las organizaciones de servicios sociales de atención primaria: Estática, dinámica y propuestas de futuro*. Alicante: Diputación de Alicante.
- Heidenrich, M., and Rice, D. (Eds.). (2016). *Integrating Social and Employment Policies in Europe Active Inclusion and Challenges for Local Welfare Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Künzel, S. (2012). The local dimension of active inclusion policy. *Journal of European Social Policy*, 22(1), 3-16. <https://doi.org/10.1177/0958928711425270>
- Laparra, M. y Martínez, L. (2021). La integración de servicios sociales y de empleo en el debate entre protección y activación. *Papers. Revista de Sociología* 106(3), 467-494. <https://doi.org/10.5565/rev/papers.2839>
- Lara Montero, A., van Duijn, S., Zonneveld, N., Minkman, M. and Nies, H. (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.
- Minas, R. (2016). The concept of integrated services in different welfare states from a life course perspective. *International Social Security Review*, 69(3-4), 85-107 <https://doi.org/10.1111/issr.12113>
- Moreira, A. (2008). *The Activation Dilemma: Reconciling the Fairness and Effectiveness of Minimum Income Schemes in Europe*. Bristol: The Policy Press.
- Munday, B. (2007). *Integrated Social Services in Europe*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Muñoz de Dios, D. and García Pérez, J. I. (2019). *Informe de Evaluación del Proyecto RESISOR*. Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía.
- OECD. (2015). *Integrating Social Services for Vulnerable Groups: Bridging Sectors for Better Service Delivery*. In *Integrating social services for vulnerable groups: bridging sectors for better service delivery*. Paris: OECD Publishing.
- ORS (2020). *Historia Social Única de Navarra*. Pamplona: Observatorio de la Realidad Social de Navarra. Gobierno de Navarra. <https://cutt.ly/PAq1SIR>
- Pérez Eransus, B., and Martínez Virto, L. (Eds.). (2020). *Políticas de inclusión en España: viejos debates, nuevos derechos. Un estudio de los modelos de inclusión en Andalucía, Castilla y León, La Rioja, Navarra y Murcia*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas CIS.
- RIS. (2018). *Hacia un nuevo modelo de prestación integrada de servicios de empleo y servicios sociales*. Madrid: Red de Inclusión Social. Ministerio de Trabajo y Economía Social y Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.
- RIS. (2021). *Resumen. Primera sesión de trabajo del GT5 "diseño, puesta en marcha y financiación de proyectos piloto de coordinación de servicios sociales y servicios de empleo."* Madrid: Red de Inclusión Social. Ministerio de Trabajo y Economía Social y Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. <https://bit.ly/3sxOEbc>
- Scharle, Á. (2015). *Literature review and identification of best practices on integrated social service delivery*. Brussels: Budapest Institute – European Commission.
- Scharle, Á. (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.
- van Berkel, R. (2020). Making welfare conditional: A street-level perspective. *Social Policy and Administration*, 54(2), 191-204. <https://doi.org/10.1111/spol.12564>
- Van Duijn, S., Zonneveld, N., Lara Montero, A., Minkman, M. and Nies, H. (2018). Service Integration Across Sectors in Europe: Literature and Practice. *International Journal of Integrated Care*, 18(2) <https://doi.org/10.5334/ijic.3107>
- Zalakain, J. (2017). Sistemas de bienestar y sociedad inclusiva: de la inclusión activa a la activación inclusiva. *Documentación Social*, 186, 173-189.