

# REVISTA PRISMA SOCIAL N° 37

## EDUCACIÓN INCLUSIVA: UN MODELO SOSTENIBLE PARA LA SOCIEDAD DEL SIGLO XXI

2º TRIMESTRE, ABRIL 2022 | SECCIÓN ABIERTA | PP. 315-339

RECIBIDO: 1/2/2022 – ACEPTADO: 5/4/2022

## POTENCIALIDADES Y LÍMITES DE LA INTEGRACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES Y DE EMPLEO

LA VALORACIÓN DE LOS ACTORES IMPLICADOS

POTENTIALITIES AND LIMITS OF  
THE INTEGRATED DELIVERY OF SOCIAL  
AND EMPLOYMENT SERVICES  
STAKEHOLDERS' ASSESSMENT

LAUREANO MARTINEZ SORDONI / LAUREANO.MARTINEZ@UNAVARRA.ES

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA Y TRABAJO SOCIAL, UNIVERSIDAD PÚBLICA DE NAVARRA, ESPAÑA

BEGOÑA PÉREZ ERANSUS. BEGONIA.PEREZ@UNAVARRA.ES

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA Y TRABAJO SOCIAL, UNIVERSIDAD PÚBLICA DE NAVARRA, ESPAÑA

VÍCTOR SÁNCHEZ SALMERÓN. VICTOR.SANCHEZ@UNAVARRA.ES

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA Y TRABAJO SOCIAL, UNIVERSIDAD PÚBLICA DE NAVARRA, ESPAÑA

ESTE ARTÍCULO ES RESULTADO DEL PROYECTO ENHANCING THE RIGHT TO SOCIAL INCLUSIÓN THROUGH SERVICE INTEGRATION (ERSISI) (VS/2016/0209), FINANCIADO POR EL PROGRAMA EMPLOYMENT AND SOCIAL INNOVATION (EASI) DE LA COMISIÓN EUROPEA.



prisma  
social  
revista  
de ciencias  
sociales

## 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 que representan la fragmentación de los sistemas de bienestar. Este artículo tiene por objetivo contribuir al conocimiento en este campo a partir del análisis de una experiencia piloto llevada a cabo en la Comunidad Foral de Navarra entre 2016 y 2019, concretamente en las áreas de Tudela y Sakana. Para ello, se presenta una valoración del modelo de atención integrada basada en la evaluación del proyecto por parte de los actores implicados, incluyendo a las personas beneficiarias. Los resultados muestran que se ha conseguido avanzar en aspectos innovadores en materia de integración de servicios, tanto a nivel organizativo como en el acceso a recursos por parte de las personas participantes. Sin embargo, 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. Estos resultados contribuirán a la transferencia del modelo a todo el territorio de la comunidad, previsto para 2022. Dado el tipo de problemáticas sociales que abordan, se señala la necesidad de dar continuidad en el tiempo a este tipo de reformas y evaluarlas en el largo plazo.

## PALABRAS CLAVE

*Innovación social; integración de servicios; Servicios Sociales; empleo; Inclusión Activa.*

## ABSTRACT

The integrated delivery of social and employment services has become one of the main social innovation reforms in European policies. Its aim is to overcome the obstacles posed by the fragmentation of welfare systems. This article aims to contribute to knowledge in this field based on the analysis of a pilot experience carried out in Navarra between 2016 and 2019, in the areas of Tudela and Sakana specifically. To this end, the article presents the results of the evaluation of the integrated service delivery model based on the assessments made by the stakeholders involved, including the beneficiaries. The results show that progress has been made in innovative aspects of service integration, both at the organisational level and in terms of access to activation resources for participants. However, the design of active inclusion policies for groups with complex problems needs to be improved in order to achieve better results in terms of labour market integration. This evidence is intended to underpin the transfer of the model to the entire territory of the community, planned for 2022. Given the type of social problems they address, the need to give continuity over time to this type of reforms and to evaluate them in the long term is pointed out.

## KEYWORDS

*Social innovation; service integration; Social Services; employment; Active Inclusion.*

## 1. INTRODUCCIÓN

Desde fines de la década de 1990, con el auge de las medidas de activación para el empleo, la fragmentación institucional de los sistemas de protección social ha emergido como uno de los principales problemas que afectan a su funcionamiento (Heidenrich y Rice, 2016; Scharle, 2018; van Berkel y Borghi, 2008). En el caso de las personas en edad de trabajar, el desplazamiento del eje de las políticas de bienestar desde la garantía de ingresos hacia la reincorporación en el mercado de trabajo condujo a la necesidad de dar respuesta a nuevas problemáticas y a redefinir los objetivos e instrumentos de las políticas sociales. Como consecuencia, la discontinuidad, la duplicidad o las lagunas entre los programas de garantía de ingresos y las medidas de activación para el empleo fueron señalados como obstáculos para la creación de itinerarios eficaces entre garantía de rentas, servicios sociales y activación laboral (Rodríguez Cabrero, 2011).

El alcance y la extensión en el tiempo de la crisis desatada en 2008, a lo que se suman los efectos de la crisis causada por la Covid-19, han agudizado estos problemas y han puesto de manifiesto las limitaciones de las instituciones del estado de bienestar para garantizar la reincorporación al empleo a las personas desempleadas en general, pero particularmente de aquellas personas beneficiarias de los sistemas de rentas mínimas. Al tratarse de la última red de soporte que ofrece el sistema, el perfil de población beneficiaria de estas prestaciones se caracteriza por la acumulación de problemas en diversos ámbitos, lo cual acentúa la necesidad de acción conjunta entre los diversos ámbitos del estado de bienestar.

La necesidad de reforma de estos mecanismos fue incluida hace más de una década por la Comisión Europea en el marco de la «Estrategia de Inclusión Activa» (European Commission, 2008). Dicha estrategia destaca que todo programa de inclusión requiere un trabajo coordinado en las políticas sociales que garantice una renta adecuada; el apoyo de servicios públicos de calidad en los campos de la sanidad, educación, empleo y servicios sociales; y, por último, programas que faciliten la inclusión en el mercado de trabajo o apoyos a una formación profesional u ocupacional que lo haga posible. Estos mismos criterios, cuya articulación ha dado lugar a modelos diversos según el mayor peso otorgado a la protección social o a la activación laboral (Heidenrich y Rice, 2016), se encuentran plasmados actualmente en el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales (Comisión Europea, 2021).

En ese marco, la integración de servicios sociales y de empleo emerge como una de las principales estrategias de innovación social para favorecer las medidas de inclusión activa (Scharle, 2018; Van Duijn, Zonneveld *et al.*, 2018). La idea de medidas orientadas a la coordinación o integración de servicios hace referencia aquellas reformas de los modelos de prestación de servicios que apunten a resolver el problema de la fragmentación de los distintos elementos componentes de los sistemas de protección social (Champion y Bonoli, 2011).

A nivel europeo, estas reformas fueron motivadas por tres factores: el acceso limitado a las políticas activas de empleo por parte de las personas beneficiarias de prestaciones asistenciales –particularmente en el caso de los programas de Rentas Mínimas; diversos desajustes en la configuración institucional de los actores e instituciones vinculados a la inclusión activa (duplicidades, inadecuación de los recursos a las necesidades de las personas, etc.) y la baja eficacia de los servicios existentes en lo referido a la integración en el mercado laboral (Scharle, 2018).

Los dos primeros factores recién señalados responden directamente a aspectos del diseño institucional de los servicios en cuestión. En este punto, la capacidad de impacto de estas medidas –la mejora en la activación y en el acceso a servicios– está condicionada por lograr un marco institucional adecuado, es decir, que resuelva los factores organizacionales y de diseño de recursos que se mencionan más abajo. En el caso de la inserción laboral y la salida de los programas de rentas mínimas, en cambio, es importante señalar ciertas limitaciones que afectan a los resultados esperados de una reforma de integración de servicios. Estas limitaciones están dadas por aspectos estructurales de la economía y el mercado de trabajo, que condicionan las posibilidades de acceso al empleo de calidad por parte de personas en riesgo de exclusión social.

Es por tanto fundamental resaltar lo problemático que resulta plantear objetivos y esperar resultados que diluyan la responsabilidad de las dimensiones institucionales y estructurales en los procesos de inclusión social, y particularmente de inserción laboral, para centrarlos en la dimensión individual. Dicho de otra forma, si una reforma de integración de servicios no logra generar un marco institucional adecuado y las condiciones del mercado de trabajo y las políticas de empleo no son favorables, difícilmente pueda esperarse que este tipo de reformas conduzcan a una mejora en el acceso al empleo y acaben con la necesidad de apoyos económicos, por grande que sea el esfuerzo realizado por las personas beneficiarias de estas medidas.

Los sistemas de protección social en España no son ajenos a las necesidades de cambio recién mencionadas. Por ello, la integración de servicios sociales y de empleo ha ganado interés en los últimos años (RIS, 2019, 2021). Diversos estudios sobre el sistema de garantía de ingresos han puesto de manifiesto la necesidad de mejorar la coordinación entre estos ámbitos de intervención (AIReF, 2019a, 2019b; Ayala Cañón, *et al.*, 2016). La implementación del Ingreso Mínimo Vital supone un nuevo desafío en materia de coordinación entre distintos niveles de la administración, así como entre los distintos sectores que intervienen en las políticas de inclusión social. El Consejo Europeo puso de manifiesto la necesidad de dar respuesta a esta problemática en sus recomendaciones relativas al Programa Nacional de Reformas de 2014 de España, donde destacaba los efectos negativos de la limitada coordinación entre los servicios sociales y de empleo en la reincorporación al mercado laboral de las personas receptoras de los programas de rentas mínimas (Consejo Europeo, 2014).

Como respuesta a esta problemática, la Comunidad Foral de Navarra llevó a cabo entre 2016 y 2019 un proyecto piloto de innovación social denominado *Enhancing the Right to Social Inclusion through Service Integration (ERSISI)*, con el objetivo de producir evidencias sobre un nuevo modelo de prestación de servicios que articula la protección económica con una atención integrada entre servicios sociales y de empleo y, de ese modo, hacer más eficaces las vías de inclusión en el mercado de trabajo. El objetivo de este artículo es presentar los resultados del modelo de integración de servicios sociales y de empleo del proyecto ERSISI desde el punto de vista del personal técnico y de las personas participantes. Estas evidencias complementan el enfoque de la evaluación contrafactual (ALTER 2020b, 2021) así como el análisis del modelo de integración desde el punto de vista institucional (Martinez, 2022) llevados a cabo con anterioridad.

La integración entre servicios sociales y de empleo plantea algunos obstáculos de gran calado, por lo que su implementación no resulta inmediata. Se precisa superar algunos retos que se

ponen de manifiesto en distintos niveles y ámbitos, y a los que ha tenido que hacer frente ante dicha experiencia piloto.

El primero de estos retos gravita en torno al acceso a los sistemas de protección y al diseño de medidas de inclusión laboral adecuadas para la población en riesgo de exclusión. En nuestro país, donde los altos índices de desempleo constituyen un factor relevante a la hora de caracterizar las situaciones de exclusión social, existe un importante volumen de población atendida tanto por los servicios sociales como por los de empleo. Por lo general, esto viene ocurriendo de manera escasamente coordinada (Laparra y Martínez, 2021). Tradicionalmente ha sido muy limitada y poco adecuada la oferta de oportunidades formativas para las personas receptoras de rentas mínimas entre las medidas de activación de los servicios de empleo, lo que puede considerarse un reflejo claro del funcionamiento estanco de ambos sistemas.

Este déficit de acceso a los servicios de empleo por parte de los sectores en situaciones de exclusión más complejas se conjuga además con una gran descoordinación entre la planificación de 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. Esto tiende a generar solapamientos, duplicidades o huecos en la provisión de servicios de inclusión sociolaboral (Pérez Eransus y Martínez Virto, 2020). En último término, se dificulta planificar itinerarios diacrónicos que progresivamente acerquen a la población más alejada del empleo hacia el mismo. Además, las medidas de activación no están suficientemente adaptada a las necesidades sociolaborales que gradualmente presentan estos sectores de población. Existe, en definitiva, una falta de respuestas diferenciadas de acuerdo a los perfiles y situaciones de necesidad (Zalakain, 2017). Sobre este punto, existen evidencias sobre la importancia del ámbito local en el diseño de las medidas de activación para el empleo a la hora de buscar respuestas más adaptadas (Finn, 2000; Künzel, 2012).

Los aspectos organizativos y de gestión representan, en segundo lugar, otra de las dimensiones que retan superar la segmentación en las políticas sociales en general, y de inclusión en particular. Las diferencias en aspectos tales como la estructura y los procesos organizacionales, los sistemas de toma de decisiones, los perfiles profesionales y su grado de especialización imprimen notables dificultades a la hora de realizar acciones conjuntas entre sistemas distintos. Es necesario encajar en la dinámica de cada organización nuevas tareas, procesos de trabajo y metodologías de intervención, pero a ello se oponen en mayor o menor medida tanto resistencias profesionales como inercias institucionales (Van Duijn, Zonneveld *et al.*, 2018).

A esto se deben sumar las diferencias en aspectos culturales o simbólicos como los valores, el lenguaje y los enfoques sobre la intervención social (Giménez Bertomeu, 2010). Esto afecta a la coordinación en la medida en que dificulta la existencia de una base conceptual común en torno a aspectos tales como las concepciones de la exclusión social o el diseño de los itinerarios de inclusión. 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.

La gestión de la información representa un factor crucial desde el punto de vista organizativo (Muñoz de Dios y García Pérez, 2019). La mayor parte de las Administraciones Públicas cuentan con procesos mayoritariamente informatizados y digitalizados. En el caso de los Servicios

Sociales y las oficinas de empleo, 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 problemas 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).

El proyecto ERSISI ha tenido por objetivo abordar las dimensiones recién mencionadas (ALTER 2020a, 2020b, 2020c). Como se ha mencionado, en este artículo se presenta la perspectiva de los principales actores implicados en la implementación del piloto. De esta forma, se pretende contribuir al conocimiento sobre los aspectos innovadores de la integración de servicios sociales y de empleo desde la perspectiva del personal de primera línea de atención –siguiendo el enfoque de los estudios de *street level boureaucracy*– y las personas beneficiarias (Caswell, 2020). En conjunto, estas evidencias han dado sustento al diseño de la transferencia del modelo de atención integrada al conjunto de la Comunidad, prevista para junio de 2022.

## 2. DISEÑO Y MÉTODO

El presente artículo tiene como objeto de estudio el modelo de integración de servicios sociales y de empleo que, con carácter innovador y experimental, se puso en práctica en Navarra entre los años 2016 y 2019. En concreto, el proyecto piloto ERSISI tenía por objetivo diseñar y poner a prueba un nuevo modelo de atención sociolaboral para población desempleada de larga duración mediante una intervención coordinada de los servicios sociales y de empleo.

Lo novedoso de la propuesta consistía en la creación de cuatro parejas de profesionales (formadas por un profesional con un perfil orientado al empleo y otro a la intervención social) que, mediante la gestión de casos, intervenían de manera coordinada sobre la demanda de las personas beneficiarias, tanto a nivel individual como grupal. La iniciativa apostó entonces por aunar el bagaje y los conocimientos de profesionales procedentes de cada uno de los servicios en un nuevo recurso. Se diferenciaba así de otras propuestas más extendidas que apuestan por reunir –previa formación– estos conocimientos sobre una única figura profesional.

En paralelo, el proyecto promovió la implementación de un novedoso enfoque bottom-up para la planificación las políticas de activación locales. Dicho se enfoque se articuló mediante la creación de grupos de trabajo participados por actores (tanto públicos, privados y de la sociedad civil) con responsabilidades y/o capacidad para identificar y promover oportunidades laborales y formativas para los sectores de población menos cualificados de las zonas en las que se llevó a cabo la experimentación (ALTER, 2020a).

Cabe señalar que el modelo de integración de servicios se puso a prueba en un contexto político de mejora del nivel de protección del programa de rentas mínimas autonómico y de su consolidación como derecho garantizado. En paralelo, este mismo reconocimiento se concedió al derecho a la inclusión social, siendo ambos derechos decretados por la vigente Ley Foral 15/2016, por la que se regulan los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada.

El proyecto en su conjunto trataba de demostrar que un sistema generoso de garantía de ingresos, acompañado de un atención adecuada e intensa, puede favorecer —y no desincentivar— la reintegración al empleo de individuos alejados del mismo y, en todo caso, mejorar la satisfacción e inclusión de las personas beneficiarias.

## 2.1. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA EXPERIMENTACIÓN Y UNIVERSO POBLACIONAL

El proyecto piloto se implementó en los territorios navarros de Tudela (35 mil habts.) y Mancomunidad de Sakana (Alsasua, Olazti y Ziordia) (9,5 mil habts.), ambos caracterizados por tener dinámicas socioeconómicas y tejidos productivos dispares entre sí (de carácter agrícola en el primer caso, y más industrializado en el segundo), pero por haber padecido un gran crecimiento del desempleo y los indicadores de pobreza en el periodo inmediatamente anterior a la experimentación (ver ALTER, 2020a). El universo de la experimentación lo componían las personas desempleadas de dichos territorios con disponibilidad para el empleo y perceptoras de prestaciones sociales de carácter monetario, en su mayoría —en torno al 90%— personas perceptoras del programa de Renta Mínima Autonómica —(Renta Garantizada)— y, en menor medida, personas beneficiarias de Renta Activa de Inserción (RAI) o Subsidios por desempleo.

La forma de selección de las personas a las que se propuso ingresar al proyecto se realizó de manera aleatoria tomando como variables de estratificación el sexo, la edad y el país de nacimiento. En total participaron quinientas dos (502) personas<sup>1</sup> a las que habría que sumar otro número igual que conformaron el grupo de control (cuya selección se realizó separadamente a través de la técnica de *propensity score matching*). La incorporación al proyecto fue escalonada en un total de ocho oleadas desde octubre de 2017 hasta mayo de 2019, y la intervención con cada individuo duró una media de cinco meses consecutivos.

## 2.2. EVALUACIÓN DE LA EXPERIMENTACIÓN

La evaluación de la experimentación requería, por un lado, analizar los resultados diferenciales obtenidos en términos de activación e inserción laboral por la población participante en el programa piloto con respecto a la del grupo de control, lo que resulta característico de los diseños cuasi-experimentales (Crano *et al.*, 2014). La naturaleza voluntaria de la participación en el programa podría introducir sesgos en la selección, por lo que se optó por adoptar las técnicas cuasi-experimentales de *Propensity Score Matching* (PSM) y *Difference in Differences* (DiD) de manera combinada en tanto que permiten mitigar los sesgos observables y no observables en la comparación entre el grupo participante y de control (Loi y Rodrigues, 2012; Card *et al.*, 2011). Los resultados en términos de activación para el empleo se pulsaron al término de la experimentación y doce meses después, mostrando impactos claramente positivos en términos

<sup>1</sup> Por territorio, 403 en Tudela (80,2 %) y 99 en Sakana (19,8 %); por sexo, 310 fueron mujeres (62%) y 194 hombres (38 %); por origen, 363 nacidos en España (72 %) y 139 nacidos en el extranjero (28 %); por edad, 99 jóvenes (18-30 años), 354 adultos (31-50 años) y 48 mayores de 50; por tipo de prestación, 430 beneficiarias de RG (85 %), 72 de RAI o Subsidios (15%). Por su parte, el grupo de control estuvo constituido por quinientas dos (502) personas cuando se analizaron registros administrativos, particularmente en la evaluación de impacto. En el caso de los cuestionarios realizados de manera presencial, se realizaron a doscientas treinta y siete personas del grupo de control (237).

acceso a recursos de orientación y formación, y más moderados en el acceso a la contratación y autonomía con respecto a prestaciones sociales (ALTER, 2020b, 2021).

De forma complementaria, se preveía evaluar el proceso de implantación del nuevo modelo. Esta perspectiva buscaba ir más allá del conocimiento sobre la efectividad de la intervención para apreciar los factores que afectan a su desarrollo. Siguiendo a Rossi (1999), elaborar un análisis de proceso con el que evaluar la calidad general de la propuesta y determinar si el programa se presta de manera coherente con los objetivos propuestos en su fase de diseño. A saber, ofrecer un acompañamiento altamente individualizado, adaptado a las necesidades de la persona, su situación y su evolución personal, y con la suficiente flexibilidad para responder a las posibilidades, expectativas y necesidades muy diversas. Los resultados expuestos en este trabajo corresponden a esta parte de la evaluación del programa, y tienen por objetivo evaluar las potencialidad y limitaciones para la acción inclusiva del modelo de atención integral.

Por lo general, para realizar un análisis de proceso se precisa de la combinación de distintas métodos y técnicas (Alston y Bowles, 2003). En este caso, se optó desplegar cuestionarios de evaluación, entrevistas individuales y dinámicas grupales. En este trabajo se analizan los resultados de dichas técnicas empleadas con los actores involucrados en el desarrollo del modelo integrado de servicios (ver Tabla 1). Con el objetivo de obtener una evaluación que trascienda al personal directamente implicado y, de esta forma, poder contrastar puntos de vista, se incorpora la valoración de personal técnico externo al proyecto de Servicios Sociales de Base (SSB) y de Agencias de Empleo Locales (AEL). También los datos de valoración del modelo tradicional —no integrado— de prestación de servicios por parte del grupo de control. En total se han extraído datos de 645 cuestionarios, se han llevado a cabo 10 entrevistas individuales, y se han realizado un total de 11 grupos de discusión en los que han participado un total de 56 personas.

**TABLA 1: Cómputo de trabajo de campo realizado, por técnicas y perfiles**

	Cuestionarios	Entrevistas	Dinámicas grupales
Gestores/as de caso.	8	8	5 (8 pers.)
Técnicos/as de SSB y AEL.	42	-	2 (24 pers.)
Dirección y equipo técnico.	4	2	-
Personas beneficiarias.	385	-	4 (24 pers.)
Grupo control.	237	-	-
Total	645	10	11 (56 pers.)

**Fuente: Elaboración propia**

El estudio que aquí se presenta ha partido de dos hipótesis nucleares e incardinadas. En primer lugar, que los aspectos innovadores en materia de integración de servicios favorecen el desarrollo de una intervención más holística e individualizada y un mejor acceso a los recursos sociales disponibles en el territorio por parte de las personas beneficiarias. Ya en segundo término, y en el caso particular de los individuos con problemáticas más complejas y multidimensionales, que este mayor acceso favorece mejores resultados en materia de inclusión social y una mayor satisfacción con los servicios prestados.



Se ha considerado que cada una de las fuentes de información podían aportar distintas informaciones a la evaluación. En este sentido, las principales variables de análisis empleadas en el caso de las técnicas empleadas con profesionales, técnicos y directivos han sido: a) el nivel de integración y coordinación tanto sustantiva como operativa alcanzado entre servicios sociales y de empleo; b) de desarrollo de instrumentos y procedimientos para facilitar el trabajo integrado; c) de definición de las funciones y responsabilidades de parejas de gestión de casos y en su capacitación; d) de individualización de las intervenciones realizadas por los gestores de caso a las necesidades, intereses y perfiles de las personas beneficiarias. También e) la idoneidad del modelo de integración por pares para facilitar el acceso de las personas beneficiarias a la red de recursos y mejorar las posibilidades de inclusión social; y f) las posibilidades de replicabilidad del modelo de intervención a otros territorios y perfiles.

Por su parte, en el caso de las personas beneficiarias, las principales variables de análisis han gravitado sobre: a) el cumplimiento de las expectativas antes y durante la intervención; b) la valoración de la adaptación de la intervención a las situaciones y motivaciones particulares; c) el nivel en que sus preferencias e intereses han sido incorporados a la intervención; d) la satisfacción con el acompañamiento y la relación con gestores/as de caso; e) la medida en que posibles factores ambientales han podido obstaculizar el seguimiento de la intervención; y f) la valoración y satisfacción con los resultados de la intervención en términos de inserción sociolaboral e inclusión en general.

### 3. TRABAJO DE CAMPO Y ANÁLISIS DE DATOS

El trabajo de campo para la evaluación de los resultados se llevó a cabo a lo largo de la experimentación. La información prestada por las personas beneficiarias se recabó en dos momentos distintos. Al término de las intervenciones se pasó el cuestionario de satisfacción, y en el mes de febrero de 2019 se llevaron a cabo los grupos de discusión. Las entrevistas, cuestionarios y grupos de discusión con profesionales se llevaron a cabo entre los meses de enero y junio de 2019.

Los resultados de las encuestas se analizaron utilizando estadísticos descriptivos, para ello se utilizó la aplicación informática IBM SPSS 26. Todas las entrevistas y dinámicas grupales fueron grabadas y transcritas parcialmente. Posteriormente, su contenido ha sido objeto de un análisis temático en torno a las variables antedichas siguiendo procedimiento polietápico (Taylor y Bogdan, 1990) y utilizando la aplicación ATLAS.ti. Tras una primera fase de descubrimiento y codificación de la información, se ha implementado una segunda fase de interpretación, vinculando la información recabada en torno a ideas emergentes en los discursos. Este proceso se ha realizado en paralelo, por un lado, para información procedente de profesionales, técnicos/as y dirección del proyecto, y para la de los beneficiarios por otro. Los resultados se presentan a continuación siguiendo esta estructura, e intercalando, cuando se ha estimado preciso, datos procedentes de las encuestas. El análisis conjunto de toda esta información se presenta en las conclusiones.

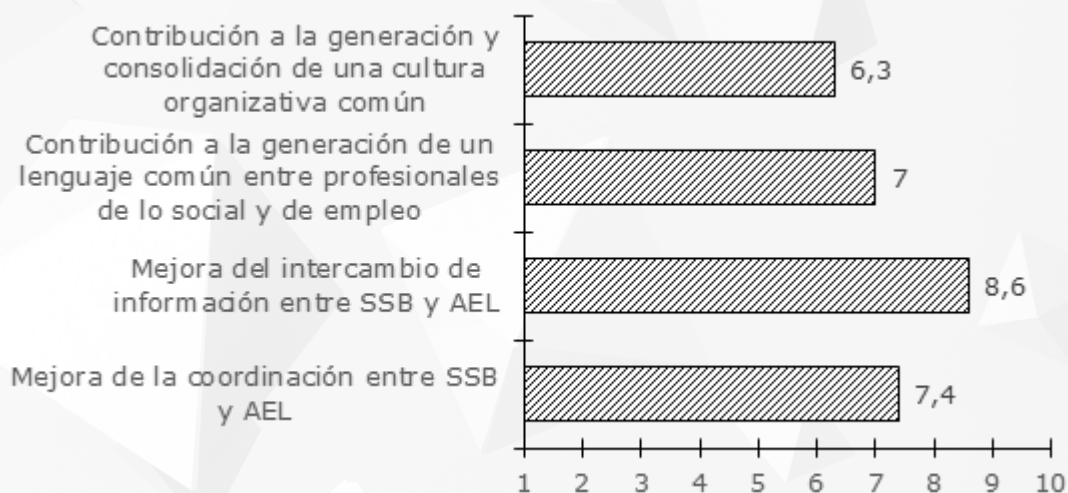
## 4. RESULTADOS

### 4.1. LA PERSPECTIVA DEL PERSONAL TÉCNICO

Como se adelantaba, el proyecto tenía por objetivo ofrecer un acompañamiento altamente individualizado, flexible y comprensivo con las necesidades sociales y laborales de las personas beneficiarias. En cómputo general, al término de la experimentación, se han llevado a cabo avances notables en todas estas líneas de acción.

Sin duda, uno de los principales logros manifestados de la experimentación ha sido su contribución para romper algunas de las fronteras todavía existentes entre los servicios sociales y de empleo. En primer lugar, la experimentación ha sido impulsora de los primeros contactos entre ambos en las localidades donde se ha implementado, lo que ha de ser leído sin duda en términos de avance con respecto a la tendencia previa. Según los principales informantes clave del proyecto, la valoración media en la mejora de la coordinación e intercambio de información entre servicios sociales y de empleo es de 7,4 puntos y 8,6 sobre diez respectivamente (ver Gráfico 1).

**GRÁFICO 1. Valoración (media aritmética) de aspectos vinculados con la coordinación entre Servicios Sociales de Base (SSB) y Agencias de Empleo Locales (AEL)**



**FUENTE: Encuestas EGC Técnicos/as de SSB-AEL y Dirección y equipo técnico**

A nivel práctico, la mejora de la cooperación entre ambos servicios se ha materializado en dos aspectos concretos. Por un lado, los Equipos de Gestión de casos (EGC en adelante), compuestos por dos pares de profesionales, han compartido durante la experimentación un espacio de trabajo físico común, situado en la Agencia de Empleo Local (AEL en adelante). Desde este espacio se ha llevado a cabo las intervenciones individualizadas con las personas beneficiarias. Por otro lado, los pares profesionales han diseñado conjuntamente planes de intervención individualizados consensuados con las personas beneficiarias, siendo una característica definitoria la integración en los mismos de las perspectivas y recursos de ambos perfiles y sistemas.

«Estando a cien metros de distancia física los servicios eran dos auténticos desconocidos. ERSISI ha conseguido que se supere la distancia, que se acerquen los servicios, que

se conozcan los profesionales [...], por lo tanto, ahora existe la posibilidad de trabajar conjuntamente, cosa que al principio era impensable» (Entrevistas Equipos de Gestión de Casos).

A pesar de este acercamiento y de la ruptura de algunas inercias como la que se describe en la cita anterior, se percibe con claridad que superar la distancia existente entre ambos servicios necesita de un proceso de largo recorrido. Ha quedado evidenciado a lo largo de la intervención que persisten culturas profesionales, estructuras y dinámicas de trabajo diferenciadas, lo que sigue obstaculizando el logro de una dinámica de integración de servicios completa. Con todo, también sobre cada uno de estos nudos se ha comenzado a dar una serie de pasos que permiten sostener que nos encontramos ante una ventana de oportunidad para favorecer cambios profundos sobre estos condicionantes.

Así, por ejemplo, se ha recogido que durante el desarrollo de la experimentación se ha producido cierta permeabilidad entre las distintas culturas profesionales. Esto ha sido particularmente visible en el caso de los y las profesionales procedentes de los servicios de empleo, quienes relatan que han tenido la oportunidad de problematizar algunas de las ideas preconcebidas sobre los sectores de población más vulnerables, en ocasiones percibidos de manera mecánica como inempleables. Así se ha constatado también en la valoración de los principales informantes clave, quienes de media valoran el logro de un lenguaje común de media con 7 puntos en una escala sobre 10 (ver Gráfico 1).

«Yo creo que antes no lo teníamos en cuenta. Había aspectos de la persona que ni preguntábamos, ni sabíamos, ni nos importaba. Nos centrábamos en aspectos más del tipo laboral. [...] Ahora me he dado cuenta de que es fundamental: si alguien no tiene vivienda digna, no tiene una vivienda en condiciones, pues malamente va a estar entregando currículos» (Dinámica grupal Técnicos/as de Empleo).

En clave de intervención la mejora de la coordinación ha posibilitado generar itinerarios de incorporación sociolaboral más completos, eficaces e integrales. Incluso en algunos casos particulares los diagnósticos conjuntos han posibilitado trabajar adoptando nuevas perspectivas en la intervención. El refuerzo de los itinerarios de incorporación ha abierto más oportunidades para lograr más progresos en estos. Incluso se ha manifestado también por parte de algunos informantes clave que el espacio físico en el que se han desarrollado las intervenciones (oficinas locales del SNE) ha facilitado el logro de estos resultados, en tanto se trata de un contexto normalizador desde el que generar nuevas dinámicas de trabajo, reimpulsar las intervenciones, y aumentar motivación de las personas beneficiarias:

«Es esencial, ya que la persona acude con otra actitud, ya que el espacio es percibido como más normalizado, se evita el sentimiento de vergüenza. Las reuniones [son] en mesas redondas donde se difumina la posición de poder del profesional» (Dinámica grupal Equipo de Gestión de Casos).

El trabajo por pares ha permitido plantear los casos desde bagajes y conocimientos profesionales diferenciados, pero estableciendo objetivos comunes. Como se adelantaba, durante el diseño del modelo de intervención se descartó apostar un modelo de trabajo sustentado sobre una única figura multidisciplinar (un/a profesional por caso). La experiencia ha dejado evidencias suficientes para sostener que el papel de los EGC ha resultado fundamental para prestar una

atención integrada. Se han convertido en un importante articulador de la demanda, aportando además coherencia y sentido a las intervenciones. Los equipos han logrado mejorar la conexión de las personas beneficiarias con los recursos territoriales. Han procurado además dirigir las demandas de las personas beneficiarias hacia objetivos alcanzables (tal y como se desarrolla más adelante). En esencia, en la medida que cada uno de los profesionales partícipes en los equipos conoce su sistema y comparte su experiencia y conocimientos, se favorece que se desarrollen sinergias entre ambos.

«Se ha puesto en evidencia para ambos servicios la necesidad de trabajar de forma conjunta y cooperada para mejorar los resultados de la intervención. En la medida que la información fluye entre ambos servicios los resultados mejoran» (Entrevistas Equipo de Gestión de Casos).

Claro que, como cabría esperar, esto no es inmediato. La puesta en marcha de dinámicas de trabajo coordinado entre las figuras profesionales ha supuesto un importante reto. El nuevo modelo de intervención ha generado un espacio de incertidumbre para los y las profesionales, quienes, por lo general, han demandado el desarrollo de más protocolos de intervención para conocer con mayor detalle cómo deben actuar ante determinados casos. Al mismo tiempo, se ha solicitado generar procedimientos de intervención comunes ante determinados casos-tipo (aunque no todos ellos puedan ser previsibles, ni las intervenciones puedan resultar siempre las más adecuadas).

En la práctica, a pesar de estos esfuerzos por mejorar la comunicación interna entre ambos servicios, todavía se han venido produciendo algunas situaciones que muestran con claridad que se precisa seguir trabajando para contrarrestar los puntos que obstaculizan la gestión integrada y el trabajo conjunto entre profesionales, como la puesta en común de lenguajes, y enfoques comunes:

«Se han producido situaciones de incomodidad, de confusión para la persona participante por la existencia de diferentes enfoques (en muchos casos incluso opuestos), lo que en muchos casos ha debilitado la intervención» (Entrevistas Equipo de Gestión de Casos).

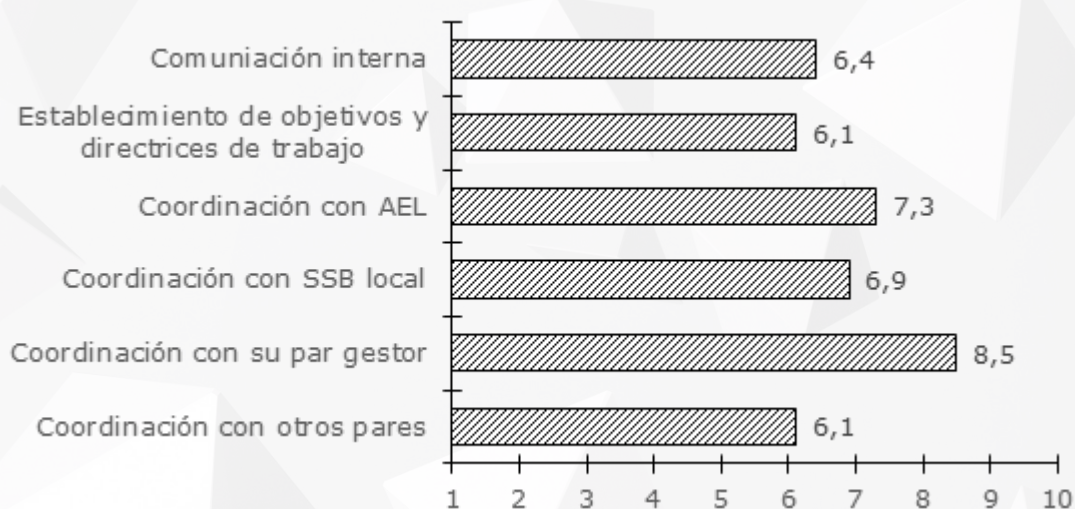
«No hay protocolos para trabajar los pares [profesionales de servicios sociales y empleo]. Todavía es la voluntariedad [la que dirige las intervenciones] y queda camino por hacer» (Dinámica grupal Técnicos/as SSB).

Otro elemento de incertidumbre a lo largo de la intervención ha sido la ausencia de un modelo estandarizado y consolidado de trabajo conjunto entre los pares (ver cita previa). En la práctica la ausencia de estos directrices claras ha sido reemplazada por el criterio de los EGC, lo que puede haber ocasionado cierta discrecionalidad y heterogeneidad en las intervenciones. Las formas de cooperación entre profesionales han respondido a dinámicas internas de los pares y a la capacidad para hacer uso de antedichas competencias. Se ha puesto de manifiesto durante la intervención que ha existido cierta tensión entre la necesidad de establecer criterios homogéneos para la intervención y la existencia de cierta flexibilidad en las intervenciones para que estas puedan seguir adaptándose a las necesidades y circunstancias individuales de las personas y sus hogares. En coherencia con todo ello, en términos cuantitativos, la contribución a la generación y consolidación de una cultura organizativa común ha sido a juicio de

los informantes clave otro de impactos menos logrados durante la intervención. De media esta valoración ha obtenido 6,3 puntos sobre diez posibles (ver Gráfico 1).

En lo que concierne a la valoración de aspectos vinculados con la coordinación en el seno de los EGC la coordinación con el par gestor es sin duda el aspecto más valorado por las propias personas que ejercen esta figura (ver Gráfico 2). En concreto, de media, con 8,5 puntos sobre 10 posibles. A pesar de las dificultades antes señaladas, esta coordinación ha sido intensa pero positiva. En cambio, en opinión de los propios EGC de caso la coordinación con otros equipos ha sido menos intensa (6,1/10). Todo ello, a buen seguro, ha dificultado la transmisión de aprendizajes, la puesta en común de criterios que habrían resultado positivos para la experimentación.

**GRÁFICO 2. Valoración (media aritmética) de aspectos vinculados con la coordinación entre los EGC**



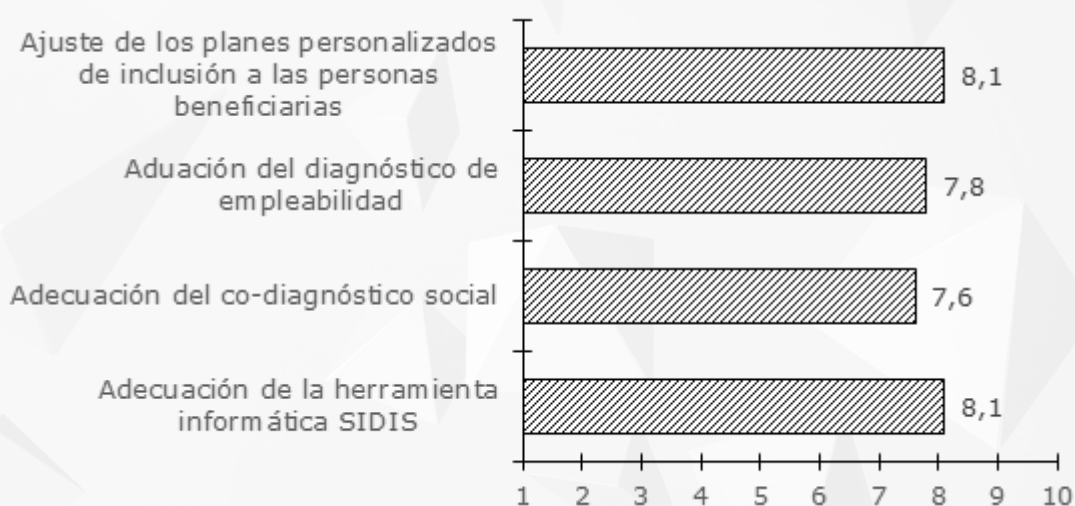
**FUENTE:** Cuestionario evaluación Equipos de gestión de casos

Por otro lado, para el desarrollo de la intervención y de la toma de decisiones conjuntas se había previsto el desarrollo de una serie de instrumentos de diagnóstico y de planificación que habrían de favorecer el desarrollo del modelo de servicios integrado. Entre ellas se desarrolló un diagnóstico de empleabilidad -elaborado y aplicado por los profesionales del servicio de empleo- que se construyó con el propósito no solo de funcionar como instrumentos de registro, sino también para apoyar y orientar las intervenciones. Se preveía que esto permitiría homogeneizar las intervenciones y los criterios profesionales.

Todos los actores partícipes valoran positivamente las herramientas. La elaboración y aplicación de diagnósticos de empleabilidad, complementario al diagnóstico social, ha permitido ampliar el conocimiento sobre la situación de las personas beneficiarias del proyecto y, en último término, enriquecer el diagnóstico final. Siendo cierto esto, también existe cierto consenso entre los profesionales sobre la necesidad de perfeccionar las herramientas diagnósticas. Los diagnósticos sociales a juicio de los mismos resultan en ocasiones contradictorios con las percepciones profesionales, por ejemplo. Y en lo que concierne a las herramientas diagnósticas de empleo, la demanda por parte de los actores involucrados se dirige hacia la superación de lógicas individualizadoras que se centran en las capacidades y habilidades de las personas en

intervención sin tener en cuenta las posibilidades laborales del entorno más inmediato. Resulta evidente que avanzar en materia de prospección de empleo permitiría sopesar con más rigor las posibilidades de las personas beneficiarias del programa para acceder al mercado laboral en lo inmediato, así como orientar las acciones de inserción laboral hacia espacios y nichos de trabajo que ofrezcan más oportunidades.

**GRÁFICO 3. Valoración (media aritmética) de aspectos vinculados con la adecuación de las herramientas implementadas durante la intervención**



**FUENTE: Encuestas EGC Técnicos/as de SSB-AEL y Dirección y equipo técnico**

Durante la experimentación se ha podido comprobar también que no en todos los casos resulta idóneo establecer metas laborales a corto plazo, ni realizar un trabajo de intervención intenso como el propuesto por ERSISI. En el caso de los individuos y hogares en situación de exclusión social severa, no al menos no hasta lograr restituir las situaciones de dificultad más graves. Pero también es el caso de aquellos otros hogares o individuos que, encontrándose en situaciones de exclusión social más moderadas, tienen dificultades para llevar a cabo itinerarios de inserción sociolaboral por enfrentarse a contingencias como asumir el cuidado a terceras personas por sí solas sin posibilidad de acceder a recursos de conciliación, hacer frente a problemas de salud grave (y en particularmente aquellos relacionados con la salud psíquica), que siguen tratamientos de cierta intensidad (de salud, desintoxicación...), se encuentran atravesando situaciones vitales de crisis (violencia de género, desahucios, rupturas familiares...), etc.

Todo apunta a que, en casos como los anteriores en los que las situaciones son especialmente complejas, ni tan siquiera la capacidad del proyecto para adecuarse a las circunstancias particulares de las personas en intervención (sobre la que se ahondará posteriormente) resulta suficiente. En este mismo sentido, se han identificado algunas circunstancias que —sin alejar especialmente a las personas del mercado laboral— reducen la eficacia de una intervención integrada para convertirse en lanzaderas hacia el empleo. Sin agotarlas, son ejemplo de ello personas que padecen situaciones de desempleo de muy larga duración (más de dos años), en las últimas etapas del ciclo laboral (mayores de 55 años), que todavía no dominan el idioma, o cuya situación económica o residencial —sin ser grave— es muy precaria o inestable.

Tal y como se señalaba al inicio, entre los principales objetivos de la intervención se encontraba llevar a cabo intervenciones centradas en las necesidades y expectativas de las personas. El intenso proceso de acompañamiento profesional llevado a cabo durante los meses de intervención ha permitido a los y las profesionales conocer en profundidad las demandas explícitas e implícitas de cada caso. La frecuencia de los encuentros entre los EGC y las personas beneficiarias ha experimentado un salto cuantitativo con respecto a los servicios tradicionales, lo que para muchas de las personas beneficiarias ha resultado un importante valor del proyecto. En concreto, cuando se interroga si consideran que durante la intervención se les ha dedicado tiempo suficiente, un 65,6 % manifiestan estar muy de acuerdo con dicha afirmación. Este salto cualitativo ha ido acompañado también de una importante mejora en términos cualitativos de la intervención.

Así, en primer lugar, el proyecto ERSISI ha dispuesto de los mecanismos tanto para incorporar de manera activa a las personas beneficiarias en la intervención. El procedimiento de elaboración de los planes de intervención establecía que estas debían participar en el diseño y planificación de las intervenciones, para incorporar de este modo sus preferencias en el proceso de toma de decisiones. El proceso de definición del plan de intervención ha permitido poner en diálogo los criterios profesionales sobre los itinerarios de inclusión sociolaboral con las expectativas de las personas, orientando estas últimas —cuando ha resultado preciso— hacia objetivos concretos y metas alcanzables.

«Los planes personalizados de inclusión social [PPIS] se han ajustado en todos los casos a las necesidades, intereses y perfiles de las personas beneficiarias. Se han respetado los tiempos de cada persona participante, siendo decisivas a las sesiones previas al PPIS, ya que tenían una función preparatoria para que la persona integrase su proceso de cambio. Observando diferencias significativas desde la entrevista inicial hasta la firma del PPIS, en algunos casos sorprendentes» (Entrevistas Equipo de Gestión de Casos).

De igual manera, en conjunción con la información procedente de las herramientas diagnósticas, este momento de la intervención ha permitido adecuar el ritmo y la finalidad de la intervención a las posibilidades de las personas beneficiarias del programa, aumentando las posibilidades de alcanzar logros y éxitos en la intervención. La conjunción de una buena definición de objetivos y metas con un mayor compromiso por parte de las personas beneficiarias parece haber resultado trascendental para que muchos itinerarios progresen a juicio de los y las profesionales técnicos.

Por último, entre los principales aspectos de mejora detectados por parte de los equipos profesionales se encuentran todavía, por citar algunos de los más referidos, la necesidad de crear más recursos de empleo con apoyo y/o acompañamiento sociolaboral, de desarrollar acciones de prospección laboral más intensas y continuadas, de crear servicios y apoyos que faciliten la movilidad y la conciliación familiar, o de desarrollar dispositivos formativos más cualificantes que incorporen prácticas profesionales y adaptados a los perfiles con menor nivel formativo y/o experiencia laboral.

Las dificultades para generar recursos adecuados a nivel local han sido suplidas por una partida presupuestaria ad hoc de la experimentación con la que realizar apoyos económicos puntuales en materia de conciliación y movilidad. Este tipo de recursos económicos ágiles y flexibles ha podido resultar esencial para diseñar medidas desde las necesidades detectadas.

«Yo, por ejemplo, quería estudiar, porque dejé los estudios, la ESO. Entonces yo, me pusieron una profesora particular y aprobé el acceso a grado medio, y entonces mi sueño es estudiar administrativa, y he aprobado, así que ahora puedo ir a hacer lo que me gusta» (Dinámica grupal con personas beneficiarias).

#### 4.2. LA VALORACIÓN Y PERSPECTIVA DE LAS PERSONAS BENEFICIARIAS

En líneas generales, la valoración de las personas beneficiarias al proyecto ERSISI es muy positiva, y eso a pesar de que, inicialmente, la expectativa generalizada era la de lograr insertarse efectivamente en el mercado laboral una vez finalizada la experimentación. Estas altas expectativas previas implican que los resultados del proyecto se valoran sobre este baremo y que, en consecuencia, existan ciertas expectativas incumplidas. En todo caso, en la medida que el desarrollo de la intervención ha ido generando otros resultados no previstos, la valoración se torna más positiva. A lo largo del proceso de evaluación de la experiencia se han ido recogiendo algunas claves que explican este hecho. Sin agotarlas, en lo sucesivo se esbozan algunas de estas cuestiones.

**TABLA 2. Valoración sobre aspectos concretos de la prestación de servicios y gestión de casos en el marco del proyecto**

		(Muy) en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	Ns/Nc
Se ha adaptado a sus necesidades	Participantes	18,4	32,4	47,9	1,3
	G. Control	54,6	26,6	14,0	4,8
Se ha tenido en cuenta sus dificultades de conciliación	Participantes	2,2	15,7	35,4	46,7
	G. Control	14,8	23,5	7,8	53,9
Se ha mostrado flexibilidad ante cambios en su situación personal	Participantes	4,0	20,3	71,8	3,9
	G. Control	29,6	34,3	14,3	21,7
Se han tenido en cuenta sus dificultades de movilidad	Participantes	1,9	18,7	18,2	61,2
	G. Control	20,5	21,4	7,4	50,7
Se ha sentido partícipe de las decisiones tomadas	Participantes	8,2	24,0	65,7	2,1
	G. Control	45,0	35,8	9,6	9,6

**FUENTE:** Encuesta de valoración personas beneficiarias y grupo de control

Uno de los principales objetivos perseguidos durante la intervención ha sido el de adecuar los apoyos prestados a las necesidades y situaciones particulares de la población beneficiaria. De las opiniones expresadas por estas, pero también por parte de los y las profesionales, se deduce que el modelo de intervención ha resultado especialmente exitoso en su capacidad para adaptarse a los obstáculos y las dificultades que las personas suelen encontrar para participar con normalidad en los procesos de inclusión social.



Los datos recogidos en las encuestas de satisfacción corroboran esta afirmación. Como se puede observar en la TABLA 2, un 80,3 % de las personas participantes se muestra de acuerdo o muy de acuerdo en que el modelo se ha adaptado a sus necesidades, mientras que una amplia mayoría (92,1 %) señala que los servicios recibidos han resultado flexibles. De otra parte, también la inmensa mayoría de las personas que han tenido dificultades en materia de conciliación y/o movilidad declaran que estas han sido tenidas en cuenta (ver de nuevo TABLA 2). Esta rotundidad se percibe también en el discurso de las personas participantes en las dinámicas de discusión corroborando que las intervenciones se han orientado hacia la búsqueda de recursos de inserción adecuados, al establecimiento de ritmos de intervención en función de las situaciones personales, etc.

«[me ayudaban] a buscar cursos que están adaptados a mi situación. Tengo dos niños [...] y estaba complicado ir a cursos o trabajar por eso» (Dinámica grupal con personas beneficiarias).

«La verdad que yo acabo de pasar una temporada mala [...] y salí ese curso y les dije: «perdonadme, pero yo para esto, no estoy preparada». Y ahí me respetaron...» (Dinámica grupal con personas beneficiarias).

A este propósito, los avances con respecto al modelo tradicional también son muy notables. Un 54,6 % de las personas del grupo de control se muestran muy en desacuerdo o en desacuerdo con que los servicios (tradicionales) recibidos se adapten a sus situaciones. Por otra parte, un 29,6 % tiene la misma opinión sobre la flexibilidad de los servicios ante posibles cambios en sus situaciones personales. También entre las personas beneficiarias el porcentaje de quienes consideran que no se ha tenido en cuenta sus dificultades de conciliación y movilidad es mucho más alto. En el primer caso el dato se multiplica por siete, y en segundo multiplica por diez veces (ver TABLA 2).

«Porque los servicios sociales son simplemente para renovar la Renta Garantizada, [...] Sin embargo, aquí, [ERSISI] te hacían un plan y tú decías lo que te gusta, y cada uno, claro, le gusta una cosa diferente. A mí me gustaba tal cosa, te hacían un plan [...] Y aquí pues consiguen más cosas de lo que te gusta [...] Entonces esto es diferente, porque ayuda más» (Dinámica grupal con personas beneficiarias).

La propuesta del modelo de atención se ha concretado también en la participación y en la toma en consideración de las preferencias y opiniones de las personas beneficiarias en la planificación de la intervención (ver cita previa). Si bien es cierto, en algunos casos se ha manifestado cierta incapacidad para influir en el diseño de las intervenciones puesto que no se conocían las posibilidades que esta ofrecía de partida, por lo que todavía en muchos casos las opiniones se han plegado a los criterios profesionales. También en este caso, entre las personas beneficiarias de ERSISI, un 89,7 % se muestra de acuerdo o muy de acuerdo cuando se les pregunta si se ha tenido en cuenta su participación en la toma de decisiones. En cambio, esta opinión apenas alcanza a un 45,4 %, reduciéndose a la mitad los puntos porcentuales resultantes.

«Es que lo bueno que tienen ellos es que, [...] primero la salud, mi salud. Y a mí eso... aquí [servicios sociales] lo primero que te miran: «¿cuándo te vas a coger el alta para empezar ya...?» [...] Aquí se viene con más tensión, ¿sabes?, como te están pagando la renta... [resopla], vienes más tensionao [sic], vienes ahí a cada reunión... [resopla]» (Dinámica grupal con personas beneficiarias).

Por otro lado, como se puede percibir de la cita anterior, este espacio de intervención generado se percibe mucho más indulgente, lo que reduce la percepción de los servicios como contraprestación por los apoyos económicos recibidos. La clara disociación de la intervención con respecto a la percepción de la prestación ha podido contribuir a generar un contexto más proclive al cambio. Es factible además que, al entablarse más contactos con los servicios en el nuevo modelo, las personas partícipes sientan que sus esfuerzos de activación pueden ser más visibles y por tanto valorados, lo que disminuiría el temor —subjetivo, porque no cabía esa posibilidad— a perder la prestación por no realizar suficientes méritos o por incumplimiento de las obligaciones.

«Yo lo que he visto bien es que no tienes que estar dependiendo del servicio social. Sí, porque yo he tenido un problema, ellas «eh, aquí estamos nosotras, nosotras te lo solucionamos, nosotras hablamos con tu asistencia social, y ya está, no tienes que hacer nada». Eso es lo que más me ha gustado» (Dinámicas grupal con personas beneficiarias).

A este respecto, los EGC han ejercido un importante papel de intermediación, convirtiéndose en una fuente cercana de información y apoyo. Estos se han vuelto especialmente valiosos en momentos en los que, por ejemplo, surgen problemas con la gestión de las prestaciones de ingresos mínimos. Este aspecto, junto con la capacidad para responder con inmediatez ante posibles imprevistos, ha resultado otro de los elementos positivos y cruciales de la intervención en opinión de las personas beneficiarias

«Estás con ellos y parece que solamente están para ti, parece que solamente llevan tu caso. No es los típicos que llevan doscientos casos [...] Es que parece que están solo contigo» (Dinámicas grupal con personas beneficiarias).

Además de esta predisposición para solventar problemas, se valora muy positivamente el apoyo psicosocial ejercido por parte de los gestores y las gestoras. En muchos casos este se ha materializado en la contención emocional ante situaciones de crisis. En ocasiones en el acompañamiento realizado para lograr reinterpretar y redirigir estas situaciones personales —sean o no de crisis— hacia la búsqueda de soluciones. Ya en materia de inserción, este acompañamiento ha contribuido a apoyar a los individuos en la planificación sus objetivos y metas laborales.

«¿En qué quieres trabajar? Para mí es la pregunta del millón [resopla]. Eso ha sido siempre la cruz de las cruces. [...] Te preguntan eso... pues trabajarías en todo, pero tienes que definirte, el saber definirte y encontrar tus fortalezas, tus... pues eso al final cuesta» (Dinámicas grupal con personas beneficiarias).

Las personas participantes en las dinámicas grupales han manifestado con rotundidad estas cuestiones, que también han quedado recogidas en los cuestionarios al uso. Como se puede ver en la TABLA 3, más de un 60 % de las personas consultadas señalan encontrarse muy satisfechas con la disponibilidad, dedicación e interés de los EGC a su caso particular. En líneas generales, el proyecto ERSISI, bajo su propuesta de intervención más comprensiva con las circunstancias particulares de los individuos ha permitido generar espacios de mayor calidez. Y esto, en gran medida, como resultado de un trabajo más intenso y sostenido en el tiempo que ha permitido generar espacios para el acompañamiento. Si bien es cierto que en muchos casos los gestores y las gestoras de caso no se han convertido en las únicas personas de referencia

(ver TABLA 3), sí que se ha generado vínculos de confianza y reciprocidad lo suficientemente sólidos como para que las intervenciones puedan generar oportunidades de cambio.

«Yo por la cercanía igual, porque como conozco desde hace muchos años a mi asistente social, pero del poco tiempo, de los seis meses que he pasado con ellos también he hecho confianza» (Dinámicas grupal con personas beneficiarias).

**TABLA 3. Valoración sobre los gestores y las gestoras de casos en el marco del proyecto**

	(Muy) en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	Ns/Nc
Se ha convertido en su única persona de referencia	26,3	21,4	49,7	2,6
Se ha mostrado siempre disponible	2,6	29,5	65,5	2,4
Siente que se ha dedicado con exclusividad a su caso	7,1	25,3	63,7	3,9
Le han dedicado tiempo suficiente	4,3	30,1	65,6	-
Se han preocupado e interesado adecuadamente por usted	6,6	23,5	66,5	3,4
Se ha sentido acompañado/a y/o escuchado/a	4,8	25,7	65,8	3,7

**FUENTE: Encuesta de valoración personas beneficiarias**

Buena parte de las actividades realizadas en el marco del proyecto han tenido carácter grupal, lo que ha inaugurado un espacio de intercambio y reconocimiento mutuo desde el que también se han podido trabajar la mejora de la autoestima, el autoconocimiento y la mejora de la salud relacional de las personas (ver cita siguiente). En la medida que este tipo de actuaciones pueden contrabalancear las consecuencias negativas de la ausencia de empleo, son un importante aliciente.

«En una [sesión grupal] se daba curso de decir a las personas, las que estaban en baja moral, cómo valorarnos y querernos a nosotros mismos. Esa fue la que a mí más me gustó porque en ese tiempo yo estaba también... Y que nos ayudó vaya, a mí me gustó mucho y se lo dije a [gestora de caso]» (Dinámica grupal con personas beneficiarias).

Entre las personas participantes en el grupo se valora muy positivamente el conjunto de opciones formativas que el proyecto les ha ofrecido. Esto incluye tanto a la variedad temática de los talleres y cursos como la flexibilidad horaria. No obstante, hay una demanda generalizada de mayor duración e intensidad de los cursos para poder profundizar más en los contenidos, disfrutar de los espacios compartidos y, en último término aumentar las posibilidades de acceso al mercado laboral.

Con todo, entre los recursos a los que se accede hay un predominio claro de la formación prelaboral y de la orientación y búsqueda de empleo. Esto concluye en que, al menos desde el punto de vista de las personas beneficiarias, no se percibe una clara valoración de los recursos como herramientas con un claro beneficio a corto-medio plazo, en parte debido a la escasa novedad

de los contenidos y a la proximidad de muchas actuaciones con las desarrolladas previamente en los servicios de empleo.

«Igual te pueden corregir en algo que tú estabas haciendo mal, tu explicas pues cómo te has presentado, hombre... Y ellas pues hombre, por experiencia te pueden decir «pues mira esto no lo puedes decir, tienes que hacer así». Eso quieras que no te motiva y te ayuda. Te da ese pequeño empujón que te falta. Pero hasta ahí, nada más» (Dinámica grupal con personas beneficiarias).

Todo ello no impide que las personas participantes se autoidentifiquen en una posición mejor que la previa a su participación en la experimentación. El proyecto ha sido un importante revulsivo para considerar que, una vez finalizado el itinerario, se está «más cerca del empleo». Una valoración que deriva de haber mejorado la motivación para la búsqueda de empleo, cierta mejora de la cualificación prelaboral con respecto a la situación previa a la entrada en el proyecto y, en algunos casos, la mejora de la cualificación mediante la obtención de titulaciones.

«Te anima más porque te hace como ese empuje. [...] Te sacas el título, pues te enorgulleces más, te dices a ti misma, «pues yo puedo hacerlo». De hecho, te motiva más a encontrar trabajo [...] Tenemos como esa confianza, esa motivación y esas ganas claro. [...] Al menos ha merecido la pena este proyecto [porque] yo he conseguido algo para acercarme mucho más a lo que quiero» (Dinámica grupal con personas beneficiarias).

Dicho esto, aún reconocidas estos aportes como resultado de la participación en el proyecto, entre las personas participantes se echa en falta que la intervención esté más vinculada con el mercado laboral, y que esta pueda culminar, al menos, con la participación en algún proceso selectivo, o con alguna oportunidad de empleo real.

«Porque hacer todo esto, pero luego no encarar rápidamente una entrevista de trabajo después, un proceso de selección, porque si no se queda todo... Está muy bien... pero se pierde todo, se queda todo en el aire. Se queda como... Sí, estás muy preparado, pero si no te llaman para una entrevista de trabajo, a los diez minutos te has olvidado» (Dinámicas grupal con personas beneficiarias).

## 5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

A lo largo de las páginas previas se ha podido comprobar que la experiencia examinada ha permitido avanzar en la coordinación entre los servicios sociales y de empleo, favoreciendo en último término el desarrollo de itinerarios de inclusión sociolaborales más integrales y completos. Existen además suficientes elementos para sostener que el papel de los Equipos de Gestión de Casos ha resultado central en la articulación de una respuesta coordinada y cohesionada y han logrado crear una dinámica de trabajo con nuevas tareas, procesos y metodologías de intervención que ha permitido avanzar –sino total al menos significativamente– sobre previas resistencias profesionales e inercias institucionales (Van Duijn, Zonneveld *et al.*, 2018).

En este sentido, como se preveía en el diseño inicial de la experimentación, la creación de servicios a través del trabajo por pares es una estrategia plausible y adecuada para este propósito, en la medida que ofrece resultados positivos en materia de integración de servicios. Aprovechar el bagaje y conocimientos de perfiles profesionales procedentes de los servicios a integrar resulta eficaz y eficiente para tal fin. Los casos se han planteado aunando los conocimientos

de ambos profesionales, pero también los recursos procedentes de ambos sistemas. Vistos los resultados positivos de la experimentación en términos de activación (ALTER, 2021), no cabe duda de que estos resultados son imputables en gran medida al modelo de intervención puesto en práctica.

Cabe señalar que los resultados de la experimentación son consecuentes con otras desarrolladas a nivel comarcal en el país, que concluyen también que la creación de figuras mixtas de servicios sociales y de empleo, junto con una buena definición de sus roles y funciones, contribuyen a minorar la tradicional fragmentación entre ambos (Zulaika Arriaga, Sánchez-Salmerón y Arrieta-Frutos, en prensa).

Estas afirmaciones derivan además del cumplimiento de las hipótesis de partida de este estudio. En primer lugar, el modelo de integración e intervención ha permitido ofrecer un acompañamiento altamente individualizado y adaptado a las necesidades de las personas beneficiarias. Esta ha sido una percepción manifestada por todos los actores implicados, incluidas las personas beneficiarias. Ha sido especialmente perceptible en aquellos casos en los que se dan circunstancias que dificultan el seguimiento de los itinerarios, y en los que se ha reorientado la intervención hacia objetivos alcanzables a corto y medio plazo. También en el hecho de que los Equipos de Gestión de Casos son valorados muy positivamente por su alta disponibilidad y cercanía en el acompañamiento prestado.

En segundo término, se ha confirmado que el modelo ha sido lo suficientemente flexible como para responder a circunstancias, expectativas y necesidades muy diversas. La participación de las personas beneficiarias en los procesos de toma de decisiones repercute favorablemente en el desarrollo de las intervenciones y supone un gran catalizador de las mismas con el adecuado acompañamiento. Incluso a pesar de que la prioridad para las personas beneficiarias sigue siendo el acceso al empleo —y que en este sentido puede hablarse de ciertas expectativas incumplidas— en la medida que la percepción de las propias personas beneficiarias es la de un mejoramiento en su situación personal y anímica con respecto al momento previo de entrada al programa, la valoración en términos globales de la atención recibida sea muy positiva.

La experimentación permite extraer a su vez algunos aprendizajes que pueden ser extensibles a otras experiencias similares de integración de servicios, e incluso para el desarrollo de políticas de inclusión en general. Así, en primer lugar, parece razonable pensar que mantener una ratio baja de personas beneficiarias por profesionales —aunque es una cuestión compleja en términos de costes económicos— acaba por revertir favorablemente en la calidad y calidez de los servicios prestados, por lo que este objetivo debe ocupar un lugar destacado en la agenda de las personas responsables en la materia.

Sin embargo, el avance hacia respuestas diferenciadas de acuerdo a los perfiles y situaciones de necesidad señaladas por Zalakain (2017) requiere de dinámicas sostenidas en el tiempo y con el compromiso de una amplia variedad de actores, que suponen un gran desafío para proyectos con un alcance territorial más amplio que el aquí abordado. En ese sentido, la ampliación del modelo de atención integrado supondrá un considerable desafío para los ámbitos de gobierno encargados de llevarla a cabo.

Por otro lado, a pesar de que se ha puesto de manifiesto que es posible establecer objetivos laborales en los itinerarios de inclusión de una amplia mayoría de las personas en situación de

exclusión social y/o vulnerabilidad —lo que rebate los discursos que preconizan la inempleabilidad de este sector de la población— es igualmente extrapolable que algunas situaciones individuales resultan más adecuadas que otras para el desarrollo de un trabajo integrado e intensivo. Un reto que se debe de afrontar en este sentido es el de discernir qué perfiles y situaciones son más idóneos para aprovechar este tipo de recursos, y qué otros casos precisan sólo del acceso garantizado a unos ingresos mínimos, bien porque necesitan apoyos menos intensos para mejorar su situación sociolaboral por su alta autonomía, bien porque su situación es tan compleja que no se encuentran en disposición de seguir un proceso más o menos intenso de inserción (Pérez Eransus y Martínez Virto, 2020).

Es extrapolable de la experimentación que cuando se conjugan las circunstancias vitales idóneas, y se dispone de oportunidades laborales para los sectores de población más vulnerables, modelos de alta intensidad como el examinado resultan efectivos. Para ello es necesario estrechar el vínculo de estos recursos y dispositivos con los recursos y las oportunidades laborales disponibles en los territorios, cuando no generarlas. Es importante que los diagnósticos sociales y los planes de intervención estén respaldados por recursos.

Sin embargo, como limitación sobre este último punto, puede señalarse que el estudio no ha logrado identificar la medida en que las diferencias territoriales de las dos zonas de experimentación han podido tener incidencia en los resultados del piloto. Además, es preciso subrayar que el hecho de que en el corto plazo no se aprecie un impacto significativo en la inserción laboral ni en la salida del programa (ALTER, 2021) no debe ser leído como un fracaso del piloto. En todo caso, es un señalamiento sobre la necesidad de mejorar en aquellos aspectos organizacionales que presentan margen para ello y en la importancia de avanzar hacia un modelo de activación que no solo sea intensivo en la cantidad de recursos que utiliza, sino en su calidad, es decir, en recursos adecuados a las necesidades de las personas y habitantes de cara al empleo, como las formaciones adaptadas y las distintas modalidades de empleo protegido.

Finalmente, y más allá de las limitaciones mencionadas, es válido destacar que como consecuencia de la experimentación se han comenzado a superar algunas barreras existentes entre los y las profesionales procedentes del ámbito social y de empleo. Si bien todavía superar la distancia conceptual y simbólica existente entre ambos servicios se presume un proceso de largo recorrido del que el proyecto ERSISI, al menos, ha sido impulsor. Es recomendable mantener por lo tanto este tipo de líneas de acción en el tiempo para que se sigan logrando permear ambos servicios tanto a nivel operativo como sustantivo.

## **Agradecimientos**

Los autores quieren expresar su agradecimiento a todas las personas que han participado en la evaluación del proyecto ERSISI por su tiempo y predisposición a colaborar con la investigación. También agradecer los comentarios volcados en el proceso de revisión y los realizados a una versión previa de este artículo en el VIII Congreso de la Red Española de Política Social (REPS), en Bilbao, 15-17 de marzo de 2021.

## 6. REFERENCIAS

AIReF. (2019a). *Los programas de rentas mínimas en España*. Madrid: Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Disponible en: [https://www.airef.es/wp-content/uploads/RENTA\\_MINIMA/20190626-ESTUDIO-Rentas-minimas.pdf](https://www.airef.es/wp-content/uploads/RENTA_MINIMA/20190626-ESTUDIO-Rentas-minimas.pdf)

AIReF. (2019b). *Spending review. Estudio 3. Políticas activas*. Madrid: Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Disponible en: [https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/06/Estudio3-PAE/protegido\\_Proyecto\\_03.pdf](https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/06/Estudio3-PAE/protegido_Proyecto_03.pdf)

Alston, M., y Bowles, W. (2003). *Research for social workers: An introduction to methods*. Allen y Unwin.

ALTER. (2020a). *Políticas de empleo desde lo local. El caso del proyecto ERSISI en Navarra*. Departamento de Derechos Sociales del Gobierno de Navarra. Disponible en: <https://ersisi.navarra.es/documents/5014040/0/2-Politic-as-activas-desde-lo-local-Proyecto-ERSISI-Navarra.pdf>

ALTER. (2020b). *Integración de servicios para personas receptoras de rentas mínimas: resultados preliminares de la evaluación de impacto del proyecto piloto ERSISI en Navarra*. Departamento de Derechos Sociales del Gobierno de Navarra. Disponible en: <https://ersisi.navarra.es/documents/5014040/0/3-Integracion-servicios-personas-receptoras-rentas-minimas-resultados-preliminares-evaluacion-impacto-proyecto-piloto-ERSISI-Navarra.pdf>

ALTER. (2020c). *Claves y resultados del modelo de atención integrada de ERSISI*. Departamento de Derechos Sociales del Gobierno de Navarra. Disponible en: <https://ersisi.navarra.es/documents/5014040/0/1-Claves-resultados-modelo-atenci%C3%B3n-integrada-ERSISI.pdf/f0043835-6171-62a3-e5c1-e46a15f20a85?t=1581332563134>

ALTER. (2021). *Resultados de la evaluación de impacto del proyecto ERSISI: actualización a doce meses de finalizada la intervención*. Departamento de Derechos Sociales del Gobierno de Navarra. Disponible en: <https://ersisi.navarra.es/documents/5014040/0/Informe+ERSISI+2021.pdf>

Ayala Cañón, L., Arranz Muñoz, J. M., García Serrano, C., y Martínez Virto, L. (2016). *El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma*. Madrid: Programa para el Empleo y la Innovación Social de la Unión Europea (eje PROGRESS). Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social de España. Disponible en: <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/inclusion/contenido-actual-web/SistGarantIngresos-informe.pdf>

Card, D., Ibararán, P., y Villa, J. M. (2011). *Building in an evaluation component for active labor market programs: A practitioner's guide (No 311; Impact-Evaluation Guidelines)*. Washington D. C.: Inter-American Development Bank. Disponible en: <https://davidcard.berkeley.edu/papers/dp6085.pdf>

Caswell, D. (2020). Talking policy into being—How street-level bureaucrats and vulnerable unemployed talk about labor market participation. *European Policy Analysis*, 6(1), 23–37. <https://doi.org/10.1002/epa2.1071>

- Champion, C., y 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>
- Comisión Europea. (2021). *Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales*. Oficina de Publicaciones de la Comisión Europea. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM%3A2021%3A102%3AFIN&qid=1614928358298>
- Consejo Europeo. (2014). *Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2014 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2014 (2014/C 247/08)*. Diario Oficial de la Unión Europea.
- Crano, W. D., Brewer, M. B., y Lac, A. (2014). Quasi-experiments and evaluation research. En *Principles and Methods of Social Research* (3.a ed., pp. 185-216). Routledge.
- European Commission. (2008). *Commission Recommendation of 3 October 2008 on the active inclusion of people excluded from the labour market*. Brussels.
- Finn, D. (2000). Welfare to Work: The local dimension. *Journal of European Social Policy*. <https://doi.org/10.1177/a010187>
- Giménez Bertomeu, V. (2010). *Las organizaciones de servicios sociales de atención primaria: Estática, dinámica y propuestas de futuro*. Diputación de Alicante.
- Heidenrich, M., y Rice, D. (Eds.). (2016). *Integrating Social and Employment Policies in Europe Active Inclusion and Challenges for Local Welfare Governance*. Edward Elgar.
- Künzel, S. (2012). The local dimension of active inclusion policy. *Journal of European Social Policy*. <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*, 3(106), 2021, pp. 467-494. <https://doi.org/10.5565/rev/papers.2839>
- Laparra, M., Pérez Eransus, B., y Corera Oroz, C. (Eds.). (2012). *Impacto de la crisis 2007-2011. Primer informe sobre desigualdad, pobreza y exclusión social en Navarra*. Traficantes de Sueños.
- Loi, M., y Rodrigues, M. M. (2012). *A note on the impact evaluation of public policies: The counterfactual analysis*. Publications Office of the European Union. Disponible en: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC74778>
- Martínez, L. (en prensa). 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*, en prensa.
- Muñoz de Dios, D., y García Pérez, J. I. (2019). *Informe de Evaluación del Proyecto RESISOR*. Sevilla.
- ORS. (2020). *Historia Social Única de Navarra*. Pamplona: Observatorio de la Realidad Social de Navarra. Disponible en: <https://www.observatoriorealidadsocial.es/es/otros/Record/553229>



Pérez Eransus, B., y 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*. Centro de Investigaciones Sociológicas CIS.

RIS. (2019). *Modelos integrados de información compartida entre el tercer sector y los servicios sociales y de empleo públicos*. Disponible en: <http://bit.ly/2UsMR6G>

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."* Red de Inclusión Social (RIS).

Rodríguez Cabrero, G. (2011). *Estudio comparado sobre Estrategias de inclusión activa en los países de la Unión Europea*. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. Centro de Publicaciones.

Rossi, Peter H., Freeman, Howard E. y Lipsey, Mark W., *Evaluation: A Systematic Approach, 6th edn*, Sage Publications, Thousand Oaks, California.

Scharle, Á. et al. (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*. Publications Office of the European Union. Disponible en: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=es&pubId=8148&furtherPubs=yes>

Taylor, Steven J. y Bogdan, Robert (1990). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Paidós.

van Berkel, R., y Borghi, V. (2008). Introduction: The Governance of Activation. *Social Policy and Society*, 7(3), 331–340. <https://doi.org/10.1017/s1474746408004302>

Van Duijn, S., Zonneveld, N., Lara Montero, A., Minkman, M., y Nies, H. (2018). Service Integration Across Sectors in Europe: Literature and Practice. *International Journal of Integrated Care*. <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.

Zulaika-Arriaga, A., Sánchez-Salmerón, V., y Arrieta-Frutos, F. (en prensa). Hacia un modelo de gobernanza territorial para un modelo de inclusión desde lo local. *Investigaciones Regionales*.