

“Políticas regionales de inclusión social: de la comparación a la innovación social y el aprendizaje mutuo”

Editorial

- 5 Políticas regionales de inclusión social: de la comparación a la innovación social y el aprendizaje mutuo**

Lucía Martínez Virto, Germán Jaraiz Arroyo, Miguel Laparra Navarro

Articles

- 17 Regional inclusion policies in Spain: new approaches and keys to their effectiveness**

Lucía Martínez Virto, Victor Sánchez Salmerón

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

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

- 47 The impact of local inclusion policies on disadvantaged urban areas: perceptions in the case of Andalusía**

German Jaraiz Arroyo, Auxiliadora González Portillo

- 63 Las relaciones entre administraciones públicas y Tercer Sector en el marco de las políticas de inclusión social en Castilla y León**

Juan M^a Prieto Lobato, Carmen Rodríguez Sumaza, Pablo de la Rosa Gimeno

- 81 Coordinación interdepartamental y modelos de integración de servicios para la inclusión**

Begoña Pérez Eransus, Nerea Zugasti Mutilva, Laureano Martínez Sordoni

- 97 Impacto económico de las rentas mínimas: la Renta Valenciana de Inclusión**

Amadeo Fuenmayor, Rafael Granell, Teresa Savall Morera

- 111 Cuidados con “sentido común”: desafíos, vacíos y contradicciones**

Raquel Martínez Buján

- 125 Innovating long-term care policy in Italy from the bottom: confronting the challenge of inclusive local care environments in Lombardy and Piedmont**

Ilaria Madama, Franca Maino, Federico Razetti

- 143 Towards an Integrative and Inclusive Child Protection Practice**

Andrea Rácz, Ernő Bogács

Our Staff

Founding Editor: Juan R. Cuadrado Roura

Editor in Chief: Vicente Royuela Mora
Universidad de Barcelona, Spain

Associate Editors:

Rafael Boix Domènech
Universidad de Valencia, Spain

Coro Chasco Yrigoyen
Universidad Autónoma de Madrid, Spain

Rubén Garrido Yserte
Universidad de Alcalá, Spain

Francisco José Goerlich Gisbert
Universidad de Valencia and Ivie, Spain

Javier Gutiérrez Puebla
Universidad Complutense de Madrid, Spain

Blanca Moreno Cuartas
Universidad de Oviedo, Spain

Jorge Olcina Cantos
Universidad de Alicante, Spain

Editorial Board:

Maria Abreu (Cambridge University, United Kingdom)
Luis Armando Galvis (Banco de la República, Colombia)
Daniel Arribas Bel (University of Liverpool, United Kingdom)
Patricio Aroca (Universidad Adolfo Ibáñez, Chile)
David B. Audretsch (Indiana University, United States)
Carlos Azzoni (Universidad Sao Paulo, Brasil)
Nuria Bosch (Universitat de Barcelona, Spain)
Oscar Bajo (Universidad de Castilla La Mancha, Spain)
Sergio Boisier (CATS, Santiago de Chile, Chile)
Carlos Bustamante (Inst. de Investig. Económicas, UNAM, México)
María Callejón (Universitat de Barcelona, Spain)
Roberto Camagni (Universidad Politécnica de Milano, Italy)
Andrea Caragliu (Politécnico di Milano, Italy)
Roberta Capello (Politecnico di Milano, Italy)
Paul Cheshire (London School of Economics, United Kingdom)
Ángel De La Fuente (FEDEA, Madrid, Spain)
Ginés De Rus (Univ. de Las Palmas de Gran Canaria, Spain)
Juan Carlos Duque Cardona (Universidad EAFIT, Colombia)
Víctor Elías (Universidad Tucumán, Argentina)
Gustavo Garza (El Colegio de México, México)
Efraín Gonzáles De Olarte (Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú)
Geoffrey Hewings (University of Illinois and REAL, United States)
Julie Le Gallo (CESAER, AgroSup Dijon, France)
Jesús López-Rodríguez (Universidade de A Coruña, Spain)
Nancy Lozano-Gracia (World Bank, United States)
Tomás Mancha (Universidad de Alcalá, Madrid, Spain)
Vassilis Monastiriotis (London School of Economics, United Kingdom)
Edgard Moncayo (Universidad Central, Bogotá D.C, Colombia)
Rafael Myro (Universidad Complutense de Madrid, Spain)
Rosella Nicolini (Universitat Autònoma de Barcelona, Spain)
Peter Nijkamp (Free University, Amsterdam, Netherlands)
Antonio Paez (McMaster University, Canada)
Pilar Paneque Salgado (Universidad Pablo de Olavide, Seville, Spain)
Dusan Paredes (Universidad Católica del Norte, Chile)
Francisco Pedraja Chaparro (Universidad de Extremadura, Spain)
Francisco Pérez (IVIE y Universitat de València, Spain)
Tomaz L.C. Ponce Dentinho (APDR and Universidade das Açores, Portugal)
Diego Puga (Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, Spain)
Josep Lluís Raymond (Universitat Autònoma de Barcelona, Spain)
Ernest Reig Martínez (Universitat de València, Spain)
Javier Revilla (Universität Hannover, Germany)
Andrés Rodríguez-Pose (London School of Economics, United Kingdom)
Fernando Rubiera Morollón (Universidad de Oviedo, Spain)
José Luis Sánchez (Universidad de Salamanca, Spain)
Agustí Segarra (Universitat Rovira i Virgili, Reus, Spain)
Hipólito Simón (Universidad de Alicante, Spain)
Simón Sosvilla (Universidad Complutense de Madrid, Spain)
Roger Stough (George Mason University, United States)
Jouke Van Dijk (University of Groningen, Groningen, Netherlands)
Eveline Van Leeuwen (Wageningen University & Research, Netherlands)
José Villaverde (Universidad de Cantabria, Spain)

Investigaciones Regionales Journal of Regional Research

ISSN: 1695-7253 E-ISSN: 2340-2717

Facultad de Ciencias Económicas, Empresariales y
Turismo

Universidad de Alcalá.

Plaza de la Victoria, 2, 28802 Alcalá de Henares, Madrid.

Teléfono: +34 91 885 42 09

E-mail: investig.regionales@acrr.org

www.investigacionesregionales.org

Volume 2019/2 - Special Issue 44

“Políticas regionales de inclusión social: de la comparación a la innovación social y el aprendizaje mutuo”

Editorial:

- 5 **Políticas regionales de inclusión social: de la comparación a la innovación social y el aprendizaje mutuo**

Lucía Martínez Virto, Germán Jaraiz Arroyo, Miguel Laparra Navarro

Articles

- 17 **Regional inclusion policies in Spain: new approaches and keys to their effectiveness**
Lucía Martínez Virto, Víctor Sánchez Salmerón
- 29 **Single-province social inclusion models in Spain: similarities and differences in the Autonomous Regions of La Rioja and Region of Murcia**
Salvador Manzanera-Román, Domingo Carbonero Muñoz, Manuel Hernández Pedreño, Esther Raya Díez
- 47 **The impact of local inclusion policies on disadvantaged urban areas: perceptions in the case of Andalusia**
German Jaraiz Arroyo, Auxiliadora González Portillo
- 63 **Las relaciones entre administraciones públicas y Tercer Sector en el marco de las políticas de inclusión social en Castilla y León**
Juan M^a Prieto Lobato, Carmen Rodríguez Sumaza, Pablo de la Rosa Gimeno
- 81 **Coordinación interdepartamental y modelos de integración de servicios para la inclusión**
Begoña Pérez Eransus, Nerea Zugasti Mutilva, Laureano Martínez Sordoni
- 97 **Impacto económico de las rentas mínimas: la Renta Valenciana de Inclusión**
Amadeo Fuenmayor, Rafael Granell, Teresa Savall Morera
- 111 **Cuidados con “sentido común”: desafíos, vacíos y contradicciones**
Raquel Martínez Buján
- 125 **Innovating long-term care policy in Italy from the bottom: confronting the challenge of inclusive local care environments in Lombardy and Piedmont**
Ilaria Madama, Franca Maino, Federico Razetti
- 143 **Towards an Integrative and Inclusive Child Protection Practice**
Andrea Rácz, Ernő Bogács

Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research is included in the following databases:

- ESCI – Emerging Sources Citation Index (Web of Science, Clarivate Analytics)
- SCOPUS
- RePEc (Research Papers in Economics)
- Recyt (Repositorio Español de Ciencia y Tecnología de la FECTYT – Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología)
- DOAJ (Directory of Open Access Journals)
- Redalyc (Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal)
- Latindex (Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, Caribe, España y Portugal)
- EconLit (American Economic Association (AEA), Estados Unidos) – Econlit with Full Text (EBSCO Publishing)
- Dialnet (Universidad de La Rioja, España)
- CARHUS Plus+ sistema de evaluación de revistas científicas de los ámbitos de las Ciencias Sociales y las Humanidades que se publican a nivel local, nacional e internacional (AGAUR)
- Cabell's Directory (Cabell Publishing, Inc.)
- Fuente Académica Plus
- ProQuest (ABI/INFORM Complete; ABI/INFORM Global; Professional ABI/INFORM Complete; ProQuest Central; ProQuest 5000 International; ProQuest 5000)
- e_Bu@h – Biblioteca Digital Universidad de Alcalá
- Road – Directory of Oper Access Scholarly Resources

Editorial

Políticas regionales de inclusión social: de la comparación a la innovación social y el aprendizaje mutuo

Lucía Martínez Virto, Germán Jaraiz Arroyo, Miguel Laparra Navarro

1. EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN EN CLAVE TERRITORIAL

La promoción de la inclusión social en Europa es uno de los pilares del horizonte 2020 (EU, 2011) y, por tanto, a día de hoy, es un compromiso adquirido por los distintos países miembros. La inclusión social fue definida en el año 2013 por la Unión Europea como el “*Proceso que asegura que aquellas personas en riesgo de pobreza y de exclusión social aumenten las oportunidades y los recursos necesarios para participar completamente en la vida económica, social y cultural, así como, para gozar de unas condiciones de vida y de bienestar que se consideran normales en la sociedad en la que viven*”. Con esta definición se alcanzó un cierto consenso conceptual que permitió establecer objetivos europeos comunes. Como resultado del mismo y como desarrollo de esta orientación, el Paquete de Inversión Social (SIP en sus siglas en inglés) insistía en “*asegurar que los sistemas de protección social respondan a las necesidades de las personas*”, que había margen para una política social más eficiente, con “*mejores resultados sociales*” y que “*debían actualizarse las estrategias de inclusión de los Estados Miembros*” (CE, 2013). En la práctica, la promoción de la inclusión social engloba muy diversas acciones, defendidas desde distintas posiciones ideológicas, que dan lugar a programas de diverso alcance y objetivo en los distintos territorios (Ferrera, et al., 2002).

En ocasiones, las políticas de inclusión centran el foco en la lucha contra el desempleo. Como resultado, los programas de activación laboral suelen centrar el objetivo de estas políticas, olvidando otras dimensiones claves de la exclusión social, con tres consecuencias principales: en primer lugar, hacen que no todas las personas excluidas puedan beneficiarse de estos programas, por encontrarse en determinadas circunstancias que les impiden su incorporación al mercado de trabajo; en segundo lugar, otros sectores de población más integrados socialmente acaban beneficiándose más de las políticas de inclusión, en una plasmación ya clásica del efecto Mateo en el Estado de Bienestar (Casado 1986); y en tercer lugar, hace que los propios programas para desempleados con problemas de exclusión social vean reducida su efectividad al no contemplarse intervenciones complementarias que resuelvan otras problemáticas añadidas que acaban erosionando los logros en términos de empleabilidad.

En otro sentido reduccionista también, se plantea una concepción dicotómica, cuando no de oposición, entre la protección económica (el derecho a unos ingresos mínimos adecuados) y la inclusión social, entendiéndose, en las versiones más conservadoras, que aumentar la primera puede ir en detrimento de la segunda por un posible efecto de desincentivo (Aguilar et al. 1995). Frente a esa concepción, la Comisión Europea nos recuerda que uno y otro aspecto están fuertemente imbricados y que difícilmente se avanzará en uno sólo, sin el otro. Dentro del referido SIP, la Comisión recuerda que “*el nivel de los ingresos mínimos debería ser suficientemente alto para una vida decente y al mismo tiempo ayudar a la gente a estar motivada y activada para trabajar*” (CE, 2013).

En este mismo sentido, recientes estudios subrayan que la estrategia de inclusión debe contemplar tres líneas de acción: una protección adecuada en los sistemas de garantía de ingresos, la adecuación de las políticas inclusivas de empleo a los colectivos con más dificultades y el desarrollo de los programas de servicios sociales (Frazer & Marlier, 2014).

En España, el desarrollo de las primeras políticas de inclusión se produce en el final de la década de los 80. La descentralización de las competencias en materia de servicios sociales a las comunidades autónomas ha marcado buena parte del desarrollo de los modelos de inclusión territoriales. La ausencia de un modelo estatal mínimamente consensuado ha construido un mapa territorial heterogéneo y diverso en la lucha contra la exclusión social (Guillen, 2015). Estas diferencias en la concepción, la orientación y el nivel de prioridad dados a las políticas de inclusión son, en cualquier caso, consustanciales a su propio carácter descentralizado. Dentro de una lógica democrática, las diferencias deberían poder explicarse por la diferente orientación de la acción política, detrás de la cual está la propia decisión soberana de la ciudadanía. Y dentro de una lógica de eficiencia y adecuación a las necesidades sociales, estas diferencias territoriales deberían servir para responder mejor a las circunstancias de cada territorio. Pero son estos dos, sin duda, aspectos controvertidos que deberían someterse al escrutinio de la investigación empírica: ¿Realmente las diferencias en las políticas de inclusión se explican por las preferencias políticas o ideológicas manifestadas por la ciudadanía? ¿Ha servido esta diferenciación para responder mejor a las necesidades de cada territorio? ¿Sería deseable una mayor homogeneidad? Además de estas cuestiones, son muchas las preguntas que quedan por responder en un análisis territorial de las políticas de inclusión. ¿A qué otras variables puede deberse (también) la distancia entre unos territorios y otros? ¿Ha afectado el distinto nivel de constricción en la financiación entre las CCAA? ¿Es posible avanzar hacia un modelo más homogéneo? ¿Cuál debe ser el papel del sistema público? ¿Y el del tercer sector, la comunidad o el sector empresarial? ¿Cuáles son los nuevos desafíos y cómo están respondiendo otros países?. En este número monográfico tramos de avanzar en algunas de ellas, aunque reconociendo que queda mucho trabajo por realizar en este sentido.

Hasta el momento, la literatura ha avanzado más en el análisis comparado del impacto de las políticas de ingresos mínimos en la reducción de la pobreza (OCDE, 2017; Atkinson et al. 2010; Cantillon et al. 2019) o el diagnóstico de las nuevas dinámicas de exclusión social (Förster, et al., 2003; European Commission, 2015). Igualmente, existe numerosa literatura que describe de manera comparada buenas prácticas de intervención social y su impacto (Reuter, 2012; European Social Network, 2016; EUNL, 2016). Sin embargo, son escasos los estudios que permitan valorar de manera comparada los procesos sociales, políticos y económicos que dan lugar a las distintas acciones implementadas por los distintos territorios.

A lo largo de estos años, el impacto de la crisis económica y las políticas de austeridad en algunos territorios han tenido efectos devastadores en la protección social (Laparra & Pérez, 2012; Foessa, 2014; Taylor Gooby, 2017). Como resultado, se han implementado algunas medidas restrictivas en el acceso a las prestaciones económicas o políticas de inclusión en el empleo para ciertos colectivos vulnerables (Martínez Virto, 2017), y se ha interrumpido el desarrollo de actuaciones integrales dirigidas a zonas urbanas que acumulan elevados índices de vulnerabilidad, que venía dándose en años anteriores y que sólo parcialmente se van recuperando actualmente (Garrido & Jaraíz, 2017). No obstante, otros territorios han apostado por acciones que refuerzan la inclusión con programas como el Housing first (Feantsa, 2016; Plan de vivienda de Navarra, 2017) o políticas de inversión en la infancia (European Social Network, 2014). A partir de 2015, en un contexto de recuperación económica que daba un mayor margen presupuestario a las CCAA y el cambio político experimentado en muchas de ellas ha llevado a establecer significativos cambios en las prioridades respecto de los programas de inclusión y ha agrandado en este sentido las diferencias territoriales: en ciertos casos, se han aumentado los recursos presupuestarios dedicados a estas políticas, se han aprobado planes estratégicos orientados a mejorar su eficiencia y la implicación de diversos departamentos e instituciones, se ha aumentado la cobertura de las rentas mínimas y se ha introducido una mayor orientación de las políticas activas de empleo hacia los sectores más vulnerables. En el ámbito de las rentas mínimas esta evolución y las fuertes diferencias territoriales pueden verse en los informes anuales del Ministerio al respecto. (DGSFI 2019)

2. LA INNOVACIÓN SOCIAL EN LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN

Este número especial de la Revista Investigaciones Regionales propone un marco de análisis que permita profundizar tanto en las trayectorias de los modelos de inclusión regionales como en la identificación de

experiencias innovadoras que responden a los nuevos desafíos. La apelación a una mayor eficiencia y al logro de mejores resultados en las políticas de inclusión que se desprende de los planteamientos de la Comisión Europea pone de relieve el interés de identificar, potenciar y extender estos procesos de innovación social. Frente a las concepciones conservadoras de que todo en la inclusión está ya inventado y que de lo que se trata es de consolidar lo que ya se viene haciendo y conseguir más o menos presupuesto, en estos análisis se pone de manifiesto que avanzar hacia una sociedad más cohesionada e inclusiva no depende sólo del esfuerzo presupuestario (aunque éste lógicamente es importante¹). A raíz de lo que ya se conoce y de lo que en este monográfico también se presenta, sabemos que será difícil conseguir mejores resultados en la lucha contra la pobreza y la exclusión social si en paralelo al refuerzo presupuestario no se implementan nuevos procedimientos de intervención y nuevas formas de organización en los programas sociales.

Ejemplos de interés en este sentido, para entender qué supone en concreto la innovación social, son las experiencias que avanzan en la integración de las actuaciones desarrolladas desde los servicios de empleo y los servicios sociales en una atención conjunta a los sectores más vulnerables presentes en ambos ámbitos de las políticas de inclusión. Será de gran interés seguir la evolución de estas experiencias en el futuro y aportar la evidencia empírica de sus resultados, pero ya podemos decir que el proceso ha comenzado en determinados sitios, que hay resultados constatables avalados técnicamente. En la evaluación del Proyecto ERSISI², de integración de servicios sociales y de empleo, se ha constatado la puesta en marcha de herramientas útiles para el diagnóstico conjunto y el seguimiento informático compartido por ambos sistemas, la elaboración y aplicación de protocolos sistemáticos de derivación y de trabajo conjunto que han permitido la incorporación de los perceptores de rentas mínimas a los programas de orientación laboral del servicio público de empleo y hay constancia ya de que este trabajo conjunto y la dinámica de activación que genera (un aumento de un 70%) supone una mejora de la empleabilidad y de acceso a más empleo y de mayor calidad (DDS 2019). Si esta línea de transformación cuenta en el futuro con el suficiente apoyo político, podría tener un impacto muy positivo en la evolución de las políticas de inclusión. De momento, es destacable el esfuerzo por desarrollar esta línea de trabajo que está desarrollando la Red de Inclusión Social, auspiciada desde el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, con la participación de las CCAA, los municipios, las entidades sociales, los sindicatos, las organizaciones empresariales y la economía social.

En el conjunto de los artículos recopilados, se atienden, por un lado, las características de algunos modelos de inclusión regional o local, con especial atención al papel de actores como el tercer sector y la propia administración pública, o al desarrollo de una dinámica comunitaria. Por otro lado, se analizan en profundidad buenas prácticas de inclusión en distintas áreas como el empleo, la garantía de ingresos, la atención a personas mayores, los cuidados en la comunidad y la atención a la infancia. Estas experiencias arrojan luz sobre nuevas tendencias de inclusión tanto en España como en Europa o Latinoamérica con interesantes potenciales de transferencia para el aprendizaje mutuo entre territorios.

El monográfico se abre con el artículo “*Regional inclusion policies in Spain: new approaches and keys to their effectiveness*” en el que se presentan las nuevas tendencias y las claves para contribuir a la eficacia de las políticas de inclusión en España (Martínez Virto & Sánchez Salmerón, 2019). Sus resultados toman como estudio de caso cinco comunidades autónomas de España, y mediante sus normativas y la gestión de sus políticas relata las claves para la eficiencia y eficacia en la lucha contra la exclusión social. A través de esta primera contribución se identifican algunas cuestiones de especial interés en el desarrollo de estas políticas:

¹ En cuanto a las necesidades presupuestarias que pueden implicar las políticas de inclusión, tiene interés el análisis realizado sobre su dimensión de garantía de ingresos por Collado et al. (2019). Desde el análisis del modelo que construyen, el coste de eliminar la distancia al umbral de pobreza (poverty gap) de todos los hogares situados bajo la misma sin empeorar los incentivos a la inserción laboral existentes en el nivel bajo de la distribución de ingresos, supondría duplicar el coste respecto a la opción de no considerar los efectos en el mercado de trabajo. Eso, sin considerar otras políticas de inserción que puedan requerir mejoras en los servicios sociales y de empleo.

² ERSISI es un proyecto del Gobierno de Navarra, conjuntamente con entidades locales, fundaciones bancarias y la universidad, financiado por el programa de Innovación Social y Empleo, EASI, de la Comisión Europea. El objetivo fundamental del proyecto ERSISI ha sido diseñar y poner a prueba un nuevo modelo de atención/activación de empleo para la población desempleada vulnerable, sobre la base de una intervención coordinada y colaborativa de los servicios sociales y de empleo, en un contexto de aumento de la protección social (en cuantía y cobertura), con la reforma de la Renta Garantizada en Navarra.

- Las diferencias territoriales en las políticas de inclusión en España en las que se aprecian variaciones significativas, tanto en el nivel de financiación como en el compromiso político e institucional para con las mismas.
- La tendencia hacia enfoques más multidimensionales de las políticas de inclusión, que suponen la implicación de diversos departamentos administrativos, sin que eso cuestione el papel de liderazgo que habitualmente mantienen los departamentos de servicios sociales o de bienestar social (con sus diversas denominaciones autonómicas).
- La transformación, en ciertas CCAA, hacia un enfoque de doble derecho, a la garantía de unos ingresos y a las actividades orientadas a la inclusión social, que reduzca el condicionamiento mutuo de ambas líneas de intervención y que se oriente más a la promoción de las personas.
- El empleo, y las políticas de activación para el empleo se mantienen como elementos centrales en las políticas de inclusión, máxime después de las transformaciones sufridas en su población diana durante todos estos años de crisis económica y social, pero se ponen de manifiesto y se abordan las limitaciones de un enfoque reduccionista al respecto que considera la incorporación al empleo como única vía para la inclusión. Por un lado, hay una parte significativa de personas en situación de exclusión social con posibilidades reales de acceder a un empleo extremadamente reducidas (tanto por la dinámica del mercado de trabajo, como por sus propias limitaciones personales) para las que los servicios sociales deberán aportar alguna vía para su activación social y su participación en la comunidad. Por otro lado, el empleo, sometido a diversas transformaciones que inciden en su precariedad, especialmente en los sectores de más baja cualificación, aporta en muchos casos un reducido potencial integrador. Aquí, el empleo no basta y deberá complementarse con otras medidas orientadas a mejorar la inclusión social de estos trabajadores pobres.

Para profundizar en el análisis de diferencias y similitudes entre las políticas de inclusión de las CCAA, el artículo “*Single-province social inclusion models in Spain: similarities and differences in the Autonomous Regions of La Rioja and Murcia*” presenta el caso evolutivo de dos territorios uniprovinciales con realidades socioeconómicas distintas (La Rioja con un PIB pc un 27% superior al de Murcia) pero con características de evolución compartidas que permite identificar los distintos factores influyentes en ambas comunidades autónomas (Manzanera-Román et al., 2019). Las dos han sido gestionadas por gobiernos conservadores durante un largo periodo en el que se han construido una buena parte de las características de su actual modelo de inclusión, lo que para el análisis comparado, neutraliza esta variable política a la hora de la explicación. Y éste parece haber sido un factor relevante, ya que en ambas CCAA, las políticas de inclusión se han visto fuertemente afectadas por las políticas de ajuste presupuestario con las que se respondió a la crisis económica y que intensificaron su impacto en términos de crisis social, con el aumento de la exclusión. Curiosamente, también es similar la cuantía de la renta mínima para una persona en ambas CCAA, inferior a la media del Estado: 430€/mes en 2018, a pesar de las fuertes diferencias de renta per cápita, lo que hace dudar de su adecuación para garantizar unas condiciones de vida dignas. Posteriormente se constatan en el análisis, en ambos casos también, mejoras formales en la regulación de estos programas, pero sin llegar a tener un gran efecto en el nivel de cobertura real: 9,3% en La Rioja frente al 4% en Murcia, justo en sentido inverso al que marcan las tasas de pobreza. En el análisis se constatan algunas diferencias: hay una mayor orientación a la creación de empleo con mayor presencia de entidades sociales en el caso de La Rioja y más actividades formativas en Murcia, por ejemplo, lo que tampoco parece cuadrar con la estructura socioeconómica (más empleo y de mejor calidad en La Rioja) que haría pensar que las necesidades apuntan en sentido inverso. Más allá de estas diferencias, pueden verse los perfiles de un modelo conservador de las políticas de inclusión, restrictivo en cuanto a la protección económica, en el que la activación limita el reconocimiento de derechos, en el que la ausencia de planificación pone en cuestión la adecuación a las necesidades reales y donde la influencia de las políticas de la Unión Europea explica algunos avances parciales, tanto por las orientaciones que emanan como por la financiación que facilitan.

En segundo lugar, la contribución “*The impact of local inclusion policies on disadvantaged urban areas: perceptions in the case of Andalusia*” presenta el impacto de las políticas de inclusión con enfoque local y

comunitario en Andalucía, poniendo el foco en la importancia del diseño de las políticas a partir de las necesidades concretas de los entornos vulnerables (Jaraiz & González, 2019). En este caso, se destacan algunos perfiles propios de un incipiente modelo andaluz de inclusión que hasta la crisis venía basándose en la expansión del sistema de servicios sociales y en el refuerzo de los equipos profesionales en determinadas zonas urbanas especialmente desfavorecidas, con una orientación más comunitaria en sus intervenciones. El desarrollo de este modelo, sin embargo, se vio interrumpido por la crisis económica a partir de 2008, priorizándose los programas más orientados a la protección social en primer lugar, durante la crisis, y los programas individuales de activación para el empleo en los últimos años. A pesar de estas transformaciones, en el artículo se identifican diversas iniciativas de intervención comunitaria que han logrado consolidarse y tener impacto en la dinámica de los barrios.

Posteriormente, el trabajo “Las relaciones entre administraciones públicas y Tercer Sector en el marco de las políticas castellanoleonesas de inclusión social” aborda la participación del Tercer Sector en el desarrollo de las políticas de inclusión de Castilla León como un elemento diferenciador y explicativo del modelo en esa comunidad (Prieto, et al., 2019). El papel de las entidades del tercer sector de acción Social se muestra aquí, como en todo el Estado con diversos grados, absolutamente imprescindible debido a las funciones que desarrolla y a las ventajas comparativas que presenta en cuanto a la innovación social (diseño y promoción de nuevos programas), la flexibilidad a la hora de aportar respuestas a las necesidades sociales, así también como en la dimensión económica (con menores costes que el sector público). Sin embargo, en el caso de Castilla y León, este papel contrasta con lo limitado de su participación en el proceso colectivo de toma de decisiones en todo lo referente a las políticas de inclusión, que aparece prácticamente monopolizado por un modelo neocorporatista en el que tan solo las organizaciones sindicales y patronales tienen presencia. A pesar de ello, puede defenderse, a la luz de los análisis planteados, que los resultados en términos de cohesión e inclusión social en esta Comunidad, difícilmente podrían explicarse sin la labor del Tercer Sector de Acción Social.

El artículo “*Coordinación interdepartamental y modelos de integración de servicios para la inclusión*” analiza en profundidad la fragmentación interdepartamental de las políticas de inclusión en cinco territorios, proponiendo un modelo de integración de servicios que contribuya a superar la ausencia de coordinación entre departamentos y niveles administrativos (Pérez Eransus, et al., 2019). En este trabajo se señalan las potencialidades que especialmente tiene la integración de servicios sociales y de empleo, que se manifiesta como estratégica. Para el caso español, debido a la estructura descentralizada de los servicios sociales y de las políticas activas de empleo (aunque con un mayor rol de coordinación por parte del Estado central en este caso) y a la diferente dependencia institucional, se concluye que, en España, lo más viable sería un modelo de integración de las actuaciones, menos intensivo, sin tocar la arquitectura institucional de ambos sistemas de servicios, al menos en una primera fase. Las experiencias analizadas apuntan efectivamente en esa línea. De esta forma debería poder mejorarse la atención que reciben las personas desempleadas que presentan algún tipo de problemática social añadida y que habitualmente están presentes en ambos sistemas. Este grupo de población ha crecido muy significativamente en España como efecto de la crisis de empleo y la crisis social a la que hemos asistido. Pero más allá del desempleo, una actuación integrada se precisa también, tal como se plantea, a la hora de orientar la atención a los trabajadores precarios en situación de pobreza.

En una dimensión ineludible en materia de inclusión, en cuanto a la garantía de unos ingresos mínimos adecuados, el artículo “*Impacto económico de las rentas mínimas: la Renta Valenciana de Inclusión*” presenta en primer lugar un análisis de la reforma de la renta mínima en esa comunidad, valorando el potencial de la nueva regulación a la hora de aumentar la protección social de los grupos más vulnerables, tanto en términos de cobertura como de mejora de las cuantías y, por tanto de las condiciones de vida (Granel, et al., 2019). El análisis futuro nos dirá si este notable potencial de mejora se ve constatado en su implementación progresiva. Especial interés tiene también la estimación que se realiza sobre el efecto que la inversión pública en ingresos mínimos genera, más allá de la población diana, en el conjunto de la sociedad en términos de producción, empleo, renta familiar o ingresos fiscales, algo que habitualmente se olvida, a pesar de ser un planteamiento clásico de la teoría keynesiana, y que nos vuelve a recordar que cuando hablamos de estas partidas de gasto público, también estamos hablando de inversión social.

3. UNA PERSPECTIVA MÁS AMPLIA DE LA INCLUSIÓN SOCIAL

En una perspectiva más amplia de la inclusión social, la cuestión de los cuidados se ha convertido en uno de los retos más importantes para la sostenibilidad de la vida y la cohesión social de los territorios, y con ello, también para las políticas sociales. El artículo “*Cuidados con “sentido común”: desafíos, vacíos y contradicciones*” afronta el análisis de la acción comunitaria en la provisión de los cuidados (Martínez-Buján, 2019). En este espacio, la autora defiende la combinación de “lo público” con “lo común” para dinamizar la atención de los servicios sociales y afrontar con mayor flexibilidad las nuevas demandas en el terreno de la asistencia personal. Contemplar “la comunidad como un entorno socializado de provisión” podría permitir la superación del modelo neo-familista en los cuidados, que implica una externalización parcial hacia el mercado, en forma de servicio doméstico, en condiciones laborales precarias, así como un fuerte impacto en la vida de las mujeres, que asumen muy mayoritariamente el rol de cuidadoras. Para ello, es importante el apoyo y el liderazgo de las instituciones públicas (los ayuntamientos en la gestión y las CCAA y el Estado en la financiación) para que esta alternativa de desarrollo comunitario no suponga la desresponsabilización del Estado ni la reducción de los servicios públicos. La revisión del actual modelo podría suponer en este sentido importantes avances en los procesos de inclusión, tanto de las personas mayores en situaciones de aislamiento como de las cuidadoras precarias.

Con un planteamiento similar, también de enfoque local y comunitario, el artículo “*Innovating LTC policy in Italy from below: Lombardy and Piedmont confronting the challenge of inclusive local care environments*” relatan las experiencias implementadas a nivel local para responder de manera más adecuada a las necesidades en materia de cuidados para personas mayores en dos regiones italianas (Madama, et al., 2019). El título ya explicita aquí la asociación que planteábamos entre las políticas de cuidados y la inclusión social (ámbitos que en ocasiones se presentan como separados dentro de los servicios sociales) y se defiende que la innovación social en el campo de los cuidados puede tener un efecto positivo en la cohesión social de las comunidades locales. El análisis de los cuatro casos que se presentan en él, nos muestra los factores que explican la aparición y desarrollo de estas experiencias de innovación social: la presencia y movilización de múltiples actores y su capacidad para construir redes colaborativas, bajo un claro liderazgo de las autoridades locales. En estas redes que generan innovación social pueden encontrarse, además de la administración local, entidades sociales, entidades de voluntariado, fundaciones bancarias, empresas privadas o universidades, algo que ya es destacable en sí mismo y que ha tenido un menor desarrollo en nuestro país. Tanto este artículo como el anterior nos invitan claramente a repensar el Estado de Bienestar más allá de una dicotomía simple entre lo público y lo privado, superando viejas inercias ideológicas y orientándonos hacia soluciones de nuevo tipo con resultados empíricos contrastados.

Por otro lado, la contribución “*Towards an Integrative and Inclusive Child Protection Practice*” examina dos modelos de atención para la promoción de la infancia basadas en la innovación y la colaboración entre actores en Hungría (Racz & Bogacs, 2019). Se trata nuevamente de un ámbito específico de la intervención social con un claro contenido y orientación hacia la inclusión, en clave de inversión social. Dentro de un modelo de protección a la infancia descentralizado y participativo, con un sistema de servicios basados en la comunidad, de carácter multidisciplinar y multidimensional, estas actuaciones van dirigidas, en el primer caso a mejorar las actitudes, capacidades y habilidades parentales, así como la capacidad de resiliencia de los menores. En el segundo caso, se trata de una aplicación informática orientada a facilitar el proceso de autonomía de los jóvenes que salen del sistema de protección de menores en su conjunto.

4. ALGUNAS CONCLUSIONES PREVIAS

Con todo este material, este número especial busca contribuir tanto al estudio en profundidad de los modelos de inclusión social regionales como a promover la comparativa entre territorios. A través de estos artículos se ofrece un análisis teórico de las claves que sustentan la inclusión social en los distintos ámbitos (empleo, servicios sociales y tercer sector). Igualmente, a partir de las experiencias relatadas, se identifican

claves importantes para que cada territorio encuentre la mejor manera de avanzar en las políticas de inclusión, contribuyendo así a la cohesión social, y aplicando las recomendaciones europeas más avanzadas en este ámbito. De la lectura transversal de todos los artículos, sugerimos algunas claves para profundizar en este debate:

- Aunque es difícil llegar a establecer modelos distintos, se constatan *diferencias significativas* entre las CCAA españolas, tanto en la situación de las políticas de inclusión como en la dinámica de sus transformaciones. Hay todavía insuficiente conocimiento a este respecto de las diferencias regionales, propias de un sistema descentralizado. Ni es fácil medir siempre en términos cuantitativos la extensión de las mismas, por la falta de información comparable, ni es fácil explicar los factores que están detrás, por la complejidad de los mismos. Tampoco resulta sencillo valorar si esas diferencias responden a las necesidades de cada territorio, mejorando así la adecuación de las políticas de inclusión a la situación de los colectivos más vulnerables a los que van dirigidas, aunque tenemos evidencias de que ése no es siempre el caso.
- Dentro de los diversos factores que aparecen en los análisis para una posible explicación de estas diferencias territoriales (el nivel de riqueza, el modelo de financiación, las características del mercado de trabajo o el desarrollo del Tercer Sector de Acción Social,...) se constata que *la dimensión política es relevante* y que las opciones políticas por las que se decantan los ciudadanos influyen significativamente en la prioridad que se da a los programas de inclusión social y la orientación y contenido de los mismos. Se muestra este ámbito con una especial carga ideológica que hace que el proceso de decisiones esté más basado en los valores y en las posiciones ideológicas previas que en la evidencia empírica de los resultados conseguidos.
- También parece importante, ahora que el proyecto de construcción europea no se encuentra en su mejor momento, señalar el impacto claramente positivo de la *influencia de las instituciones europeas* en el desarrollo de las políticas de inclusión, tanto por las pautas y recomendaciones que difunde como por los mecanismos de financiación que aporta, especialmente para proyectos de carácter innovador. El refuerzo de los mecanismos de cooperación y el aumento de las competencias de las instituciones europeas, especialmente la Comisión y el Parlamento, permitiría avanzar más en esta línea incorporando directivas de obligado cumplimiento, también en el ámbito de las políticas de inclusión, lo que reforzaría muy notablemente esa influencia positiva en los territorios.
- Del contraste de casos y experiencias concretas, se desprende que estas diferencias regionales aportan una gran riqueza y una enorme oportunidad para avanzar en el *aprendizaje mutuo* si se ponen las bases en cuanto a la recogida de información, el análisis de su transferibilidad y la puesta en marcha de mecanismos de intercambio. Hay un capital importante de *innovación social* en las políticas de inclusión de las CCAA, incluso antes de que este concepto apareciese en la rotulación de los programas. Potenciar esa dinámica que permita identificar los elementos innovadores, recoger las evidencias empíricas en cuanto a sus resultados y estudiar su transferibilidad plantea un importante potencial de mejora.
- En esta línea, algo se ha avanzado ya en cuanto al asentamiento de un *enfoque multidimensional* de las políticas de inclusión en las CCAA, que ha dado lugar a distintos niveles de implicación por parte de los diferentes departamentos administrativos, asumiendo que el liderazgo deberá seguir manteniéndose desde servicios sociales. En este sentido, las experiencias en marcha de una mayor *integración de las intervenciones de los servicios sociales y de empleo* se muestra como una línea muy prometedora. Será preciso avanzar también en la búsqueda de instrumentos de coordinación transversal con otros departamentos (educación, salud o vivienda, preferentemente) si se pretende profundizar en esta orientación multidimensional de las políticas de inclusión.
- El Tercer Sector de Acción Social se ha mostrado clave en todo el Estado, con diferencias territoriales en cuanto a su nivel de desarrollo, sus fórmulas de financiación y su modelo de relación

con las administraciones públicas. Cabe pensar que el futuro de las políticas de inclusión va a depender en buena medida de que se sepan construir con estas entidades tanto los mecanismos de cooperación en el desarrollo de los programas como su participación en el proceso de toma de decisiones políticas. Sólo de esta forma podrá extraerse y potenciarse la dinámica de innovación social y de desarrollo comunitario que pueden aportar y que se ha manifestado en las experiencias analizadas como una alternativa clave para que un nuevo modelo de Estado de Bienestar sea capaz de enfrentarse a los enormes retos de futuro.

Con la invitación a introducirse en este monográfico a través de estos elementos de debate, o de cualquier otro que se considere oportuno, esperamos que su lectura resulte de interés para toda la comunidad científica, técnica y otros actores que desde sus múltiples disciplinas contribuyan a la promoción de la igualdad, equidad y cohesión social de los territorios.

5. REFERENCIAS

- Aguilar, M., Laparra, M., & Gaviria, M. (1995). *La caña y el pez. El salario social en las comunidades autónomas 1989-1994*. Madrid, Euroamérica.
- Atkinson, A., Cantillon, B., Marlier, E., & Nolan, B. (2002). *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*. Oxford: Oxford University press.
- Atkinson, A., & Marlier, E. (2010). *Analysing and Measuring Social Inclusion in a Global Context*. New York: United Nations.
- Cantillon, B., Goedemé, T., & Hills, J. (2019). *Decent incomes for all. Improving policies in Europe*. Oxford: Oxford University press.
- Casado, D. (1986). *El Bienestar Social acorralado*. Madrid, Promoción Popular Cristiana.
- Collado, D., Cantillon, B., Van den Bosch, K., Goedené, T., & Vandelanooote, D. "The end of cheap talk about poverty reduction" Cantillon, B. et al. (2019) *Decent incomes for all. Improving policies in Europe*. Oxford: Oxford University press.
- Departamento de Derechos Sociales (2019). Proyecto ERSISI: *Refuerzo del derecho a la inclusión a través de la integración de servicios*. https://www.navarra.es/home_es/especial/ERSISI/
- Dirección General de Servicios para las Familias y la Infancia (2019). *Informe de rentas mínimas de inserción 2018*. Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.
- EUNL (2016). *Integrated approaches to combating poverty and social exclusion. Best practices from EU Member States*. The Hague: Ministry of Social Affairs and Employment.
- European Commission (2013). Comunicación de la Comisión Europea de 20 de febrero de 2013: "Towards Social Investment for Growth and Cohesion".
- European Commission (2015). *Social Protection Committee Indicators Sub-group: Portfolio of EU Social Indicators for the Monitoring of Progress Towards the EU Objectives for Social Protection and Social Inclusion*. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Luxemburg: EU.
- European Social Network (2014). Investing in Children's Services, Improving Outcomes. Available at: <http://www.esn-eu.org/publications/index.html>
- European Social Network (2016). *Connecting local with local communities*. Brighton: ESN. [online] <http://www.esn-eu.org/publications/index.html>
- European Union (2011). *The social dimension of the Europe 2020 strategy A report of the Social protection committee*. Luxemburg: EU.

- Feanstsa (2006). Housing First Guide. Europe. [online]
<http://housingfirsteurope.eu/assets/files/2016/11/Gui%CC%81a-Housing-First-Europa.pdf>
- Ferrera, M., Matsaganis, M., & Sacchi, S. (2002). Open coordination against poverty: the new EU `social inclusion process. *Journal of European Social Policy*, nº12 (3) 227-239. DOI: 10.1177/0952872002012003396.
- Foessa (coord.) (2014). VII Informe Foessa sobre Exclusión y Desarrollo social. Madrid: Fundación Foessa. ISBN: 978-84-8440-640-2.
- Förster, M., Maas, F., & Marin, B. (2003). *Understanding social inclusion in a larger Europe: an open debate: proceedings from the general assembly meeting of the European Centre*. European Centre for Social Welfare Policy and Research. Indiana: Indiana University.
- Frazer, H., & Marlier, E. (2014). *Investing in children: breacking the cycle of disadvantage: a study of nacional policies*. Brussels: EU. [online]
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7708>
- Garrido, M., & Jaraíz, G. (2017). “Políticas inclusivas en barrios urbanos vulnerables”. *Áreas: Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 36, pp. 141-151.
- Granell Pérez, R., Fuenmayor Fernández, F., & Savall Morera, T. (2019). Impacto económico de las rentas mínimas: la Renta Valenciana de Inclusión. *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research, forthcoming*.
- Guillén, A. (coord.) (2015). *Informe Social de España 2015*. Madrid: CSIC. ISBN: 978-84-7476-696-7
- Jaraíz Arroyo, G., & González Portillo, A. (2019). The impact of local inclusion policies on disadvantaged urban areas: perceptions in the case of Andalusia. *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research*, 44, 47-62.
- Klein, J.L., & Raufflet, E. (2014). La lutte contre la pauvreté : modèles d’action locale. *Revue Interventions économiques*, nº 50. Innovation sociale et lutte contre la pauvreté: modèles de gouvernance et de développement territorial.
- Laparra, M., & Pérez-Erasmus, B. (coord.) (2012). *Crisis y fractura social en Europa: Causas y efectos en España*. Colección de estudios sociales nº 35. Barcelona: Obra social La Caixa. Disponible en castellano, inglés, y catalán. ISBN: 978-84-9900-071-8.
- Madama, I., Maino, F., & Razetti, F. (2019). Innovating LTC policy in Italy from below: Lombardy and Piedmont confronting the challenge of inclusive local care environments. *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research, forthcoming*.
- Manzanera-Román, S., Carbonero-Muñoz, D., Hernández Pedreño, M., & Raya Díez, E. (2019). Single-province social inclusion models in Spain: similarities and differences in the Autonomous Regions of La Rioja and Murcia. *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research, forthcoming*.
- Martínez-Buján, R. (2019). Cuidados con “sentido común”: desafíos, vacíos y contradicciones. *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research, forthcoming*.
- Martínez Virto, L., & Sánchez Salmerón, V. (2019). Regional inclusion policies in Spain: new approaches and keys to their effectiveness. *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research*, 44, 17-28.
- Martínez Virto, L. (2017). Nueva pobreza, precariedad y rentas mínimas: respuestas a los servicios sociales para incentivar el empleo en el actual contexto sociolaboral. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 37(1), pp. 155-175.
- OCDE (2017). *Understanding the socio-economic divide in Europe*. [online]
<https://www.oecd.org/els/soc/cope-divide-europe-2017-background-report.pdf>

- Pérez Eransus, B., Zugasti Mutilva, N., & Martínez Sordoni, L. (2019). Coordinación interdepartamental y modelos de integración de servicios para la inclusión. *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research*, forthcoming.
- Prieto Lobato, JM., Rodríguez Sumaza, C., & De la Rosa Gimeno, P. (2019). Las relaciones entre administraciones públicas y Tercer Sector en el marco de las políticas castellanoleonesas de inclusión social. *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research*, forthcoming.
- Racz, A., & Bogacs, E. (2019). Towards an Integrative and Inclusive Child Protection Practice. *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research*, forthcoming.
- Reuter, C. (2012). *Facing New Challenges: Promoting active inclusion through social innovation*. SOLIDAR, European network of NGOs nº 56. Brussels: EU.
- Taylor-Gooby, P., Leruth, B., & Chung, H. (2017). *After Austerity Welfare State Transformation in Europe after the Great Recession*. Oxford: Oxford.

ORCID

- | | |
|----------------------|---|
| Lucía Martínez Virto | https://orcid.org/0000-0003-3348-6564 |
| Germán Jaráiz Arroyo | https://orcid.org/0000-0001-9944-6536 |
| Miguel Laparra | https://orcid.org/0000-0002-0790-3005 |



Articles

Regional inclusion policies in Spain: new approaches and keys to their effectiveness

*Lucía Martínez Virto**, *Victor Sánchez Salmerón***

Received: 18 february 2019

Accepted: 12 july 2019

ABSTRACT:

Inclusion policies involve programmes and services of different types and nature. This diversity has been an obstacle to analyze in a comparative way these actions, not only in Spain but also in Europe. The economic and employment crisis shows the ineffectiveness of many of these policies. This article presents new approaches that seek to adapt these actions and are key to their effectiveness. For this, five autonomous regions of Spain will be taken as a case study. The results presented are part of the INCLUSIVE project (CSO2014-51901-P) funded by MINECO.

KEYWORDS: social services; social inclusion; employment services; regions.

JEL CLASSIFICATION: P36.

Las políticas de inclusión regionales en España: nuevos enfoques y claves para su eficacia

RESUMEN:

Las políticas de inclusión engloban programas y prestaciones de distinto recorrido y naturaleza. Esta diversidad ha sido un obstáculo para profundizar y analizar de manera comparada estas acciones, no solo en España, sino también a nivel europeo. La crisis económica y del empleo evidencia la ineficacia de muchas de estas políticas. Este artículo presenta los nuevos enfoques que buscan la adecuación de estas acciones y las claves para su eficacia. Para ello se toman como estudio de caso cinco comunidades autónomas de España. Los resultados que se presentan son parte del proyecto INCLUSIVE (CSO2014-51901-P) financiado por MINECO.

PALABRAS CLAVE: servicios sociales; inclusión social; servicios de empleo; regiones.

CLASIFICACIÓN JEL: P36.

1. INTRODUCCIÓN

The last FOESSA report (2018) warned of the social cohesion loss in Spain. Even in the phase of economic recovery, 4.1 million people are in a severe exclusion situation, an amount that increased by 1.2 million since 2007. These figures are the consequence of high unemployment rates and the worsening of Spanish households' living conditions. In the first phase of the crisis, the exclusion processes were

* Departamento de Sociología y Trabajo Social (Universidad Pública de Navarra). lucia.martinez@unavarra.es

** Investigador predoctoral del Grupo Alter (Universidad Pública de Navarra). victor.sanchez@unavarra.es

*** This work was supported by the Spanish Ministry of Economy and Competitiveness under (CSO2014-51901-P).

Corresponding author: lucia.martinez@unavarra.es

motivated by unemployment, the lack of stable employment or the high costs of housing. However other problems emerged such as the loss of physical and mental health or the deterioration of social relations. Everything indicates that these situations reduce the possibilities of accessing a job and overcoming exclusion, making necessary longer and more expensive inclusion processes (Martínez Virto, 2014).

The surveys confirm that the crisis did not affect the entire population or all the territories with the same intensity. Exclusion dynamics concentrated more in households with young people and children. Single households and the ones with children or elderly face more difficulties to overcome exclusion (Foessa, 2014). High unemployment rates and the increase of the minimum income beneficiaries warn of serious economic exclusion in territories such as Extremadura or Andalusia (Epa, 2018). These processes demonstrate the current consequences but also the future effects in these households, where poverty and precariousness are inherited (Flores, 2016).

Inclusion policies in Spain have a strong territorial component. The decentralization of competencies in social assistance began the first years of the democratic stage. The result was a very diverse map among territories and different approaches and intervention methodologies. The scenario left by the crisis posed a challenge for inclusion policies in Spain, not only because of the volume of households in need but also because of the complexity of the exclusion. How did the different territories respond? What obstacles are there to reduce the inequality gaps left by the crisis?

Comparative analyses of inclusion policies have traditionally placed interest in minimum income policies and their impact on poverty reduction (OECD, 2017, Atkinson et al., 2010). Studies that seek to examine the keys of territorial inclusion models are generally scarce (Reuter, 2012). This is partly due to the lack of consensus on the delimitation of the study object, as well as the lack of data that allows comparative academic production (Klein et al., 2014). Nevertheless, there is a long history of comparative regional studies on welfare models (Titmuss, 1981; Esping-Andersen, 1990). These results support the convenience of contextualizing inclusion policies within a broad framework that explains its scope and effectiveness. Among them, the ideology and dominant values, the economy and labour market policies, the weight of the different welfare providers such as the public sector, market, family or the role of the third sector, etc. stand out.

The INCLUSIVE project was born with the aim of initiating a study line that compares different models of regional inclusion in Spain and the factors on the construction of inclusive territories. The challenge is not simple, especially in the crisis context in which responses to increasing needs could be formulated with different interests (austerity, new approaches, etc.). Despite these limitations, the results contribute to advance in comparative research and take strong steps towards the consolidation of this social policy field. This article presents the specific results of this study: the factors that explain the limitations of these policies and the new approaches implemented after the economic crisis. Five Autonomous Communities of Spain took part in the case study: Andalusia, Navarra, Castilla y León, La Rioja and the Region of Murcia. From the results, the keys that could contribute to the efficacy and consolidation of these policies were extracted.

2. INCLUSION POLICIES, ONLY A MATTER OF MEANING?

Inclusion policies in Europe were driven by different plans and community objectives that, like the current H2020, have recognized social inclusion as an added value of modern Europe. Starting with the Lisbon Strategy in 2000, inclusion policies aimed at favouring the social participation of people. This approach had the conviction that, regardless of the European territory where these policies are promoted, it is necessary to reconcile economic growth and social cohesion.

A great heterogeneity of approaches, measures, and even recipients started to develop. But the majority of them joined efforts in three lines of intervention: the access to the labour market, the income guarantee programmes that protect the people who were left out of employment and social services to solve

family problems (European Commission, 2008). In addition to these lines, member states also included other actions related to the education system, housing, health, and even culture and leisure. However, the aforementioned three points constituted the core of inclusion policies.

The concept of social inclusion in Spain began around the year 2000 as a result of the European mandates and strategies that encouraged National Inclusion Plans. Although the term had previously been used in minimum income regulations and other programmes to fight social exclusion, it was from that decade onwards that the concept aligned with the European mainstream. On its first steps, the term included general actions to assist people with social needs and strategies to combat poverty. However, within its wide range, there were actions of very different nature (Pérez Eransus, 2016).

It is almost impossible to understand inclusion policies in Spain without an analysis of each territory that allows grasping the different trajectories developed in every region. These factors not only influenced the spirit and financing capacity of autonomous governments, but the approaches, terminologies and management times were inclined by the governance of each region. Factors such as regional and local participation, trade unions, third sector entities or companies also influenced the movement (Subirats, 2004).

The first common inclusion action of these autonomous communities focused on the development of the Minimum Income benefit. Legal regulations in each territory took different timings, giving rise to diverse benefits in terms of economic protection or duration (Ayala et al., 2018). The first benefits had a strong activating character. In recent years, some territories have tried to promote other forms of attention through access to protected housing or the encouragement of participative actions.

Despite the momentum these actions had in the last two decades, the impact of inclusion policies in Spain continued to be very limited, fundamentally, due to two reasons: the low coverage of their programs in relation to the unemployed population and the diversity of their actions.

Therefore, the difficulty to delve into the study of inclusion policies is not only a matter of definition, not even of a financing or political will. The fragmentation of the actions, the diversity of approaches and nature of their programs have slowed down comparative studies in Spain. Also in Europe, where part of these limitations are shared.

3. METHODOLOGY

The analytical methodology to compare the regional development of inclusion policies in this study is based on four aspects: the conceptualization in the planning and legal documentation, the execution and management of the policies, the adaptation of the actions to the social needs of each territory and social innovation (Pérez Eransus, 2016). Each of these analytical categories allowed not only designing the research methods (content of the interviews, discussion groups and life histories) but also proceeding to its categorical analysis. The examination of these four groups allowed identifying the characteristics of each territorial model and, from there, observing the challenges of these policies.

The first category was identified as the conceptual one and the following categories of analysis were recognized: location of the term in the legal documentation, description of the planning and implementation of the policies, discourses that motivate the actions, the explicit purpose of the measures, delimitation of the target population and social actor's responsibility. The management category took into account the participation, effective distribution of responsibilities in the design, monitoring and evaluation of inclusion policies among the public, social, labour, private, business or third sector actors. The adequacy of the policies was based on the identification of the territories' social needs, the correspondence of these with the resource content, the limitations and situations of need not covered. Finally, the social innovation category was identified based on strategies and positive experiences detected in the regions.

The research was developed in five territories of Spain (Andalusia, Castilla y León, La Rioja, Murcia and Navarra). The empirical work had two different phases. The first one was focused on the analysis of legal and documentary sources. The categories related to the institutional commitment, philosophy and terminology of the first block were identified. The second phase absorbed the qualitative empirical work analyzing the next categories: management, adaptation and innovation. In each of the territories, between 5 and 6 in-depth semi-structured interviews, 3 discussion groups and 4 life histories were carried out. In total, the available empirical material on which these results are based is: 28 semi-structured interviews in depth (8 policy makers, 8 technical managers, 8 social workers, 4 third sector professionals), 13 discussion groups (4 social service professionals, 4 employment technicians and 4 of the third sector) and 18 user life histories (9 men and 9 women of which 3 are of Romani ethnicity and 3 of foreign origin). All the empirical material was recorded and partially transcribed. The analysis process was thematic, based on the categories presented.

4. A NEW CONTEXT, OLD DEBATES: FACTORS THAT EXPLAIN THE INEFFECTIVENESS OF INCLUSION POLICIES

In recent years, a definition of social exclusion was extended as a multidisciplinary, heterogeneous and processual phenomenon (Laparra et.al., 2007). This approach was not only taken as the basis for the definition used in 2009 by the European Commission but surveys such as Foessa measured social exclusion with a multidimensional approach since 2007. In spite of this, social inclusion policies struggled to legitimize their actions, since they were often linked to exclude sectors with stigmas of passivity and chronic poverty. As a result, both in Europe and in Spain, inclusion policies traditionally had a strong focus on job activation.

In 2013, the unemployment rate reached almost 26% of the active population in Spain (Epa, 2013). Together with low employment opportunities, in the first quarter of 2018 Spain had a total of 1,363,800 unemployed people for two or more years. This data represented 35.9% of the total unemployed citizens. Many of these people had exhausted their benefits, and in the absence of job opportunities, they became potential beneficiaries of a minimum income.

The labour scenario showed several leanings that escaped inclusion policies. The volume of need and the environmental opportunities for inclusion affected its effectiveness. In Spain, inclusion policies' lack of effectiveness was explained by three basic reasons: a weak and fragmented system of minimum income, very precarious employment, sometimes plunged into an irregular economy and the high price of housing.

On the one hand, the contributory nature of our protection system against unemployment presented little effectiveness against poverty (Fernández, 2015). The benefits did not protect the groups with more needs, but just to those who were able to contribute. The capacity of contribution depended on the type of employment, its stability and the salary since the benefits had an amount and duration depending on the contribution. Therefore, the income guarantee system protected, inconsistently, those who had longer work trajectories and quality jobs compared to those with more difficulties to achieve income. That is why, paradoxically, many unemployed people were not entitled to benefits or had exhausted them. Thus, in 2017, 43% of unemployed people were not entitled to any benefit (Ministry of Employment and Social Security, 2017).

Second, Spain has a high presence of a shadow economy that has usually been approached from the anti-fraud perspective. This structural unawareness interfered with the effectiveness of inclusion mechanisms. The difficulties to access a basic income lead many families to opt for these means of survival. The residential model of Spain is expensive, and the loss of housing is a quick trigger for the most severe exclusion processes. Therefore, the fragmentation of the most recognized benefits (unemployment benefits and pensions) besides the difficulties of employment or housing access left Spain far from efficiency in the fight against poverty.

Inclusion policies were created and spread out in a scenario with strong structural fractures. The variety of regional actions sometimes lacked stable financing hence causing legitimization difficulties. The analysis carried out in the five case studies showed that these factors affected the effectiveness of inclusion policies. However, there were also other reasons that could favour the inclusive capacity of policies. The adaptation of the actions to the territories' needs, improved coordination between departments involved, and a culture of social participation that can promote inclusion policies to reduce inequality gaps. The results obtained confirmed territorial differences in the design, management and implementation of these policies. These strongly influenced the inclusive capacity of policies, and therefore, their effectiveness.

4.1. THE LACK OF POLICY ADAPTATION TO NEW SOCIAL NEEDS

The way back into the labour market has been an inclusion policy priority since the 1990s. The potential of having a job was not just inclusive per se but also the "counterpart" and the "merit" of social assistance. This criminalization of poverty due to the benefit received was not only present in the social and collective imaginary. This study shows that public inclusion resources also belong in the culture of forced activation and inspection.

Among the most common inclusion actions in social services are: the management, processing and monitoring of economic benefits and social emergency. Further, social insertion programmes ran under the conviction that protected employment was useful not only as a mechanism of the labour market and income access but also because it allowed working habits, attitudes, relationships and motivations closer to standardized employment (Perez Eransus, 2009). However, in practice, this normative and professional approach found difficult to materialize, especially in those groups farthest from employment. This dissonance is still more evident today. The employment crisis does not guarantee that the activation strategies will overcome poverty or achieve the vital stability that promotes the social participation of people.

Although the work of social services in terms of inclusion overcomes these responses, due to its function of support and family crisis containment, the management of minimum income and inclusion programs is the main mechanisms of response. In spite of the professional qualification to attend these social emergency situations, the management and overload in the services do not offer opportunities to develop it. These strategies would also be more effective than the economic response or the referral to a different service (Bywaters, et al., 2011). For this reason, the reality of public social services in Spain had to deal with efficiency problems that not only regarding the adequacy of the law but with a new organization and care methodology that promoted more effective responses to the excluded population.

The activating component of the policies increased in the first stages of the crisis. The regulatory progress in some territories such as Castilla León and Navarra allowed dilution of the labour component towards a broader inclusion approach. La Rioja and Murcia, on the other hand, maintained the traditional distinction between "employable" and "non-employable", and Andalusia gradually abandoned some of its community intervention tools. However, the crisis and the unemployment, despite offering a fractured labour market, paradoxically brought out the active orientation and the search for quick exits towards the social service beneficiaries

The current context is not optimistic for many of the unemployed groups. The technical and political managers interviewed verified the territories' concern about exclusion and poverty. However, the distance between the design of the laws and the opportunities for inclusion offered by the territories continues to be one of the major barriers that hinder the effectiveness of inclusion policies.

4.2. FRAGMENTATION AND LOW COORDINATION BETWEEN PUBLIC DEPARTMENTS

Responsibility for inclusion policies has generally fallen into the social service system. However, the definitions of inclusion exceed the social need, involving the areas of employment, housing, education, income guarantee, etc.

In the same way, the regional and local capabilities implied different promoters who, either from the local or from the autonomous communities undertook inclusion strategies that were not always aligned in the same horizon.

Both put on the table the risk of the public network fragmentation, an issue found in all the territories studied. The greatest advances were made in the field of employment service coordination. These entailed not only collaboration in joint cases, but also the design of inclusive employment policies, the budget for incorporation projects and shared work approaches. Coordination initiatives in this area were found in all the analyzed territories, but none managed to reach the scope of the service integration. The lack of an institutional involvement strategy in this field resulted in sporadic coordination attempts and experimental practices that fail to consolidate.

Politicians, technicians and professionals recognized that this fragmentation was one of the pillars in the search for effectiveness in these policies. Ambivalent mandates, financing strategies with sometimes-contradictory objectives also implied a lack of coordination and inefficiency. Overcoming the fragmentation of the public network is a desire in which all the people interviewed could identify. Nevertheless, the performed attempts did not have any convincing effects. Some examples such as the Inclusion Plans in Navarra or the regional strategies contributed to the mainstreaming of these actions, however, the leadership continued to fall exclusively in social services.

In order to overcome these barriers, the fieldwork carried out showed that Autonomous Governments should offer the guidelines to promote inclusion in their territories. While they must respect the opportunity that local authorities have for close work, they should lead in terms of focus, philosophy and horizon. The second of the conclusions raised the lack of agreement on how other departments in areas such as education, housing, income guarantee, health or employment should respond to exclusion. They also agreed that only having a shared responsibility would be able to promote inclusive environments. This fragmentation was especially visible in the crisis, due to the fact that a large part of exclusion situations were due to the absence of basic needs (food, housing, etc.). Therefore, this unfavourable economic context brought to light the ambiguous delimitation of responsibilities in terms of social inclusion; contributing to a greater inefficiency of the resource map.

4.3. THE POOR CULTURE OF PARTICIPATION AMONG THE ACTORS INVOLVED

As a legacy of the old *social assistance*, the third sector, charities and other actors of the social network developed key roles in the promotion of social inclusion. The extension of social services granted public recognition to exclusion situations, not only from minimum income policies but in the treatment of the most serious and complex situations. However, despite this presence of multiple actors in the traditional attention to poverty and exclusion, the degree of participation was very different in each territory. This is the case of the third sector that, although it played an important role in the different territories, in some cases their actions were limited to the provision of services. This was the case in Murcia or La Rioja, and in others, such as in Navarra or Castilla y León, it was the engine of regulations, plans and even guidelines.

Participation in inclusion policies was necessary from the design phase to the evaluation of its implementation and results. The absence of collaborative networks among actors slowed down important initiatives for inclusion. This was exemplified by the two unsuccessful attempts to approve the Autonomous Inclusion Plan of Murcia (2001 and 2009). On the contrary, the pressure and social participation in Autonomous Communities such as Navarra led to important results that still survive today. For instance, The I Inclusion Plan of 1998 was a pioneer in the state and the result of coordinated work and participation of public and private actors. Moreover, the strong pressure exerted before the cuts in the Social Insertion Income (2012), prompted up to 5 partial modifications that were expanding their coverage until finally dismantled in 2016. More recently, the movement for a correct delimitation of the right to social inclusion allowed an effective exercise of the subjective right. Also, Castilla y León or Andalucía had active participation of the Third Sector. Coordination spaces within the framework of innovation

experiences were created such as EASI Project, and a big network to pressure decision-making institutions like the Andalusian Permanent Commission of Dialogue with the Bureau of the Third Sector.

Besides the Third Sector, the role other actors played in the territories -even before the creation of public social services- was key to understand the trajectories of regional models. The social actors involved included political parties, business organizations, large companies, unions' initiatives and civil society. These experiences of co-responsibility included the creation of centres resulting from the public-private partnership. Some examples are the Social and Labour Integration Centers of Navarra (CIS) or IDEMA in Andalusia, from where social and labour integration opportunities were promoted for people away from the traditional labour market.

In short, the level of participation and involvement of the actors in the territories was very diverse. These initiatives were crucial examples to promote ways of collaboration and co-responsibility to build inclusive territories. However, the culture of participation was still scarce, despite the great potential shown by some territorial experiences. The analysis showed that the pressure exerted by the actors was the stopper of many initiatives in the field of inclusion, demonstrating their leading role in social policies. The five case studies highlighted that pressure-free territories, where public leadership allowed the participation of other actors, made more progress in terms of social inclusion. On the contrary, the areas of greatest pressure, with a strong orientation towards the commercialization of services, had a strong restraint for possible political patronage. These two ideas harvested interesting conclusions for the inclusion trajectory assessment, recognizing the governance in social policies as a decisive factor for comparing regional models.

5. NEW APPROACHES: A COMMON HORIZON FROM DIFFERENT TERRITORIAL POSITIONS

The inclusion policies' limitations in Spain were a common concern between territories. The lack of purpose definition, the gaps in traditional social protection systems, the heterogeneity of the needs to be addressed, the distance between regulations in different areas, the design of policies and real intervention or the fragmentation of the public network were key to understand the unsuccessfulness of these actions. Despite this common worry, the transfer of a large part of responsibilities to the territories gave the opportunity to initiate, since the 1980s, different response models.

The latest evidence of inclusion policies' ineffectiveness in Spain dates back to the first years of the crisis when the GINI inequality index increased from 32.4 to 34 points between 2008 and 2017 (INE, 2017). This was influenced by the demand volume and austerity policies, but also the structural elements of design, such as the fragmented income guarantee system, which both leaned on the adequate response to exclusion.

The territories reached the economic crisis from very different positions. Some, such as Navarra or Castilla y León, had an advanced regulatory development; others such as Andalusia were influenced years earlier by the reorientation of their community model towards employment. Murcia had strong private management and La Rioja maintained its profile distinction linked to employability. However, despite these different positions, the first reactions to the crisis had common elements. The increase in social needs and recipients brought by the crisis was answered by cost containment measures. The coverage rate of these policies was limited and it ended up generating strong social inequalities. This poor response, at a time of great social need, equalled the decline of different territorial models. However, years later, levels of social inequality confirmed the terrible effects of these measures. Therefore, since 2015, there were some changes that could move towards another horizon.

The research carried out identified two changed symptoms in inclusion policies: a progressive advance in terms of the laws and a new focus on the definition of inclusion that overcomes activation and recognizes the multidimensionality of exclusion. Although the progress was very different in each territory, the reorientation of the debates was present in a good part of the fieldwork carried out in the five territories. Both

changes were aligned with debates in Europe, where part of the scientific and political discussions remain focused on activation as a paradigm and social investment as an alternative. Despite this, Frazer and Marlier (2014) defended that public policies must maintain a triple effort that guarantees economic, labour and social well being through greater access and minimum income coverage, the promotion of employment opportunities and quality social support. This viewpoint is also observed in the new approaches detected in Spain.

5.1. FROM THE SOCIAL ASSISTANCE TO THE DOUBLE RIGHT

The autonomic legislation reviewed in this study showed how the territories shared a similar path in the evolution of their inclusion regulations. Although they started from very different places, the transition from social assistance to public responsibility had important milestones that made it possible to advance in the right recognition.

In the first stage, the territories regulated their minimum income and inclusion programmes with a special focus on social needs and conditionality. Throughout the 90s, territories such as Navarra or Castilla León advanced in the path of subjective laws. All of them maintained their conditionality to employment and required inclusion commitments for their perception. This progressive evolution was common in all the territories until the last decade progress was made towards guaranteed models.

As time went by the response to the crisis in almost all the territories was a clear setback. The needs increased and austerity policies responded to the crisis with fear. The reactions tended to reinforce the benefit access requirements in order to contain the demand, balancing down the regulations. Noteworthy was the 2012 change in the minimum income regulation in Navarra. The consequences were devastating for many excluded groups and were strongly contested socially, reaching 5 partial modifications until its cancellation in 2016.

The new winds and approaches in terms of minimum income benefits are blowing towards the recognition of the double right. This means the implementation of formulas that allow combining the perception of income with income from work. The highest degree of this right's recognition was active since 2016 in the Autonomous Community of Navarra, as in previous years in the Basque Country. Both communities followed the European recommendations and recognized the double right to economic protection and social inclusion as two differentiated rights, thus overcoming the counter-traditional nature traditionally linked to inclusion. In the same way, both incorporated the employment stimulus to encourage incorporation in the context of high precariousness. Although other analyzed territories did not achieve this double right, they made progress in the regulatory review of their minimum income. More flexible access formulas and reduction of conditionality requirements were implemented, for example, the case of the Citizenship Income of La Rioja in 2017.

5.2. FROM ACTIVATION TO MULTIDIMENSIONAL FOCUS

The responsibility of the regional inclusion programmes falls mainly in the social service system. Through their regional laws, they promoted social services portfolios, regulatory decrees and strategic plans as a key tool for the citizens' rights recognition. These programmes have the mission to systematize public action in the matter, offer tools to professionals and inform the public about their rights. To date, only Navarra (DF69 / 2008), La Rioja (D31 / 2011) and Castilla y León (D58 / 2014) among the territories analyzed, have a portfolio of services. Andalusia has it ready for approval. In general, they emerged in the last decade. However, they have been an important step in the right to social care. Regional inclusion plans made it possible to lay the foundations for less fragmented inclusion policies and with cross-cutting government involvement. Navarra is a pioneer in these plans (since 1998) and Castilla y León has a strategic plan since 2005 that includes these issues.

In recent years, the territories made important efforts to define the object of inclusion policies. Either in their laws, portfolios or plans, they tried to define the concept and link it to concrete actions that allow

exercising the right to citizenship. All of them progressively overcame the employment centralism of the minimum income benefit and recognized the multidimensionality of the inclusion field.

The first reactions to the crisis stood as a setback in the field, but with the outbreaks of recovery, these debates did reborn. The new Social Service Law of Andalusia (2017) took up the community work philosophy and incorporated inclusion itineraries with perspectives beyond employment. New approaches awakened in the Region of Murcia, where the participation of actors such as the third sector, new political formations and professionals, led since 2016, a Coordination Protocol to improve the insertion of people. Castilla León promoted the Network for the Protection of Families and has strong participation of the actors involved. Navarre implemented two important changes in 2018, the revision of its Social Services Portfolio and the approval of the Decree 26/2018 that develops and defines the right to social inclusion. All these actions came hand in hand with a new conceptualization of inclusion.

The need to aim towards activation approaches was motivated by the dissonance between the design of the norms and the real intervention capacities. The work carried out in the different territories tried to measure the impact of the inclusion policies analyzed through the testimonies of the users. Exclusion situations and the reported living conditions confirm a strong social and emotional vulnerability derived from the lack of job opportunities, the absence of resources or the barriers to access some of them. From these testimonies, the distance between the activating orientation of the policies and the opportunities of the users is observed. Likewise, the technical personnel interviewed warned of the limited success capacities of their actions due, fundamentally, to the management and bureaucratization of their work time, low offer and strong activating focus of the majority of their programmes. Leaving behind that vision and acknowledging other welfare dimensions contributed to the fight against social exclusion. Traditional control actions gave way to other flexible support models that identify integral and preventive interventions for the human and emotional deterioration of the users.

The regulations, portfolios or inclusion plans are of great help to reorient the action from the services, but a new form of organization is also necessary. With this objective, Navarra and Castilla León began working on the identification of profiles and prioritization of needs that offer an agile, effective and efficient response from social services. With this Pilot project, in addition to the economic and labour spheres, health, housing and even social participation are recognized as fields in the treatment of social exclusion. Although these new forms of social service organization are very recent and still in the pilot phase, they represent important steps towards the adaptation of policies in Europe and the promotion of more innovative forms of intervention. Of particular interest are new programs such as *the One-stop shops* in rent guarantee, The Housing First programme or other collaborative forms in health, community or education (Reuter, 2012). These approaches move towards a more active role in the design and coordination in the fight against the exclusion of public institutions. Many of these resources rethink the role of the government, but also of excluded people or other social actors (Siis, 2016). Standing (2009) claimed that in the new global era of employment, it was important to build social inclusion pathways that, through occupation and high social value, generate recognition and well-being for people with few opportunities to access the labour market. These new debates started to implement diagnostic and social intervention approaches along these lines. Although the employment subject is still very present in Spanish inclusion policies, the field shows a low integrating potential of the labour market. Therefore, the commitment to other multidimensional approaches and new forms of participatory management represents important steps towards the construction of more inclusive societies.

6. CONCLUSIONS: KEYS TO THE EFFECTIVENESS AND CONSOLIDATION OF INCLUSION POLICIES

Social exclusion affects the cohesion of territories and is a social and political concern. The public attention to this field struggled with stigmas of criminalization and passivity, generating strong problems of social legitimacy. The conditionality of the benefits and their activation emphasis was, for decades, the

key to access social support. However, the distance between the policies and the opportunities for inclusion was unable to overcome the social fracture.

Many social actors are involved in the design, implementation, financing, regulation, management and evaluation of inclusion policies. The third sector and other private entities inherited the social assistance treatment of poverty. The social nature of inclusion involves community networks; and the recognition of public responsibility incorporates governments, local entities and other social protection systems such as employment, health, housing, income guarantee or education.

This text analyzes very useful aspects to understand inclusion policies in Spain. The main challenges in the comparative analysis have their origin in the lack of definition consensus and the absence of data that allow the comparison between territories. The public commitment of these policies also remains a challenge, since sometimes the capacity of development in the different territories is inversely proportional to the levels of exclusion.

The comparative analysis of the five regions put on the table three factors that acknowledge severe territorial differences in terms of inclusion: (1) Actors' participation degree and commitment (social, professional and political). (2) Coordination of actions and multilevel cohesion of public actors. (3) The adequacy of policies and approaches to social needs and opportunities for inclusion in each territory.

The inclusion model in Spain was built on a low efficient base against poverty and exclusion. The gaps in the income guarantee system; the housing difficulties or job insecurity not only affected the dynamics of exclusion, but also the environmental ability and public services. For example, with a less fragmented income guarantee system, a large part of the demand that currently reaches social services would not be a user of these systems, as the experience of other European countries shows. In the same way, a good housing policy or inclusive activation would have limited the needs related to residential or labour exclusion processes.

In this context, the economic crisis added new consequences for these policies: an increase in potential beneficiaries and new profiles of need. This new scenario led to rethinking the response formulas. At first, a differentiation of groups based on activation, and later with new approaches that expand the concept of inclusion to other horizons of social participation. However, despite these trajectories, inclusion policies in Spain continue to be built on a fragile basis, marked by limitations of traditional protection systems, but also by the absence of a consensus that sets a common horizon.

The results show that inclusion policies in Spain do not face, as the main problem, territorial diversity. However, the key to its effectiveness is the funding, political and institutional commitment. The new approaches identified in the fieldwork showed important steps in the right recognition and the definition of its object, however, it still requires more steps in its consolidation.

A fundamental key that illuminates the results is the search for greater effectiveness in inclusion policies. The importance relies on adapting the design and approach to spaces with inclusion opportunities. The research evidenced the employment's loss of inclusion capacity so that inevitably the transition to care models that overcome the labour centralism must be faced. Other approaches of social investment, prevention of exclusion and social participation can help reduce situations of exclusion in the territories. Likewise, the search for efficiency must overcome the public fragmentation of the network. These difficulties are not recent but are present from the first stages of exclusion. However, coordination attempts between public, local or regional levels continue to be insufficient to overcome the crumbling public network.

Another important aspect for its consolidation is related to the social legitimization and stabilization of policies. The political and social absence of a consensus is extremely vulnerable to ideological and financial changes of inclusion policies. In fact, the absence of a stable line of funding offers no guarantee in the exercise of neither the right nor a coherent orientation from the social intervention. Professionals do not have tools beyond a budgetary exercise and the public is unaware of the allocated resources. In Andalucía and Murcia, the guidelines and requirements changed on a number of occasions annually to

adapt to external financing channels. Therefore, the lack of agreement and commitment is one of the great barriers in the consolidation of these policies.

Finally, a decisive factor for the future is linked to their result assessment. The task of evaluating and planning policies for very dynamic social situations has a complicated starting point and undoubtedly requires continuous and frequent revision. Coordinated strategies that involve the participation of the actors or innovative formulas that connect public policies with their environment, could contribute to this. Not only the adequate, agile and stable response from the public policies are at stake, but also the social cohesion of a territory, the dignity of its citizens and the efficiency of the resources invested.

This research faced from the beginning a substantial complexity in the comparative research: the difficult delimitation of its object. However, the results allow us to explore the factors of different territorial trajectories, as well as highlighting the challenges they must handle. This is expected to contribute both to the comparative regional research and to the consolidation of inclusion policies, setting a horizon that will help the different territories to move towards a common goal: the social cohesion.

7. BIBLIOGRAPHY

- Atkinson, A., & Marlier, E. (2010). *Analysing and Measuring Social Inclusion in a Global Context*. New York: United Nations.
- Ayala, L., Arranz, JM., García-Serrano, C., & Martínez-Virto, L. (2018). Minimum Income Benefits in Spain: Impact on Poverty and Dynamics. *EQUALITAS Working Paper* No. 54.
- Bywaters, P., McLeod, E., & Napier, L. (2011). *Social work and global health inequalities: Practice and policy developments*. Bristol: Bristol Policy Press.
- Comisión Europea (2008). *Recomendación de la Comisión 2008/867/CE, de 3 de octubre de 2008, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral* [Diario Oficial L 307 de 18.11.2008].
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism* Cambridge: Polity Press.
- Fernández, G. (Coord) (2015). *Hacia un sistema más inclusivo de garantía de rentas en España: diferentes alternativas de desarrollo*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Foessa (2014). *VII Informe Foessa sobre Exclusión y Desarrollo social*. Madrid: Fundación Foessa. ISBN: 978-84-8440-640-2.
- Foessa (2018). *Análisis y Perspectivas 2018: Exclusión estructural e Integración social*. Madrid: Fundación Foessa. Recuperado de http://www.foessa.es/publicaciones_compra.aspx?Id=5701&Diocesis=42&Idioma=1
- Flores, R. (2016). *La transmisión intergeneracional de la pobreza: factores, procesos y propuestas para la intervención*. Madrid: Fundación Foessa. Recuperado de: <http://www.caritas.es/imagesrepository/CapitulosPublicaciones/5250/transmisi%C3%B3n%20intergeneracional%20pobreza.pdf>
- Frazer, H., & Marlier, E. (2014). *Investing in children: breacking the cycle of disadvantage: a study of nacional policies*. Bruselas: Comunidad Europea. Recuperado de <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7708>
- Klein, J.L., & Raufflet, E. (2014). La lutte contre la pauvreté : modèles d'action locale. *Revue Interventions économiques*, nº 50. Innovation sociale et lutte contre la pauvreté: modèles de gouvernance et de développement territorial.

- Laparra, M., Pérez-Eransas, B., Sarasa, S., Renes, V., Pérez-Yruela, M., Trujillo, M., Subirats, J., & Obradors, A. (2007). Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión social, *Revista del Tercer Sector* n. 5 Enero-Abril 2007.
- Martínez Virto, L. (2014). *Sobreviviendo a la crisis: estrategias de los hogares en dificultad*. Barcelona: Ediciones Bellaterra. ISBN-13: 978-84-7290-662-4.
- OCDE (2017). *Understanding the socio-economic divide in Europe*. [on line]
<https://www.oecd.org/els/soc/cope-divide-europe-2017-background-report.pdf>
- Pérez Eransas, B. (2016). Una propuesta de análisis de las políticas de inclusión. *Revista Española del Tercer Sector*, nº 33, 47-63. Recuperado de:
http://www.plataformatercersector.es/sites/default/files/RETS%2033_0.pdf
- Pérez Eransas, B. (2009). “Análisis, políticas y herramientas para la inclusión social” en Jaraíz Arroyo, G. *Actuar ante la exclusión*. Madrid: Fundación Foessa.
- Reuter, C. (2012). Facing New Challenges: Promoting active inclusion through social innovation. *SOLIDAR, European network of NGOs*, Nº 56. Brussels: EU.
- Standing, G. (2009). *Work After Globalization. Building Occupational Citizenship*. Cheltenham: Edward Elgar.
- SIIS (2016). *Revisión de tendencias, innovaciones y buenas prácticas de inclusión sociolaboral*. Pamplona: Observatorio de la realidad social de Navarra. Recuperado de
http://www.navarra.es/home_es/Temas/Asuntos+sociales/Observatorio+realidad+social/Estudios/Inclusion+social/
- Subirats, J. (Dir.) (2004). *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*. Colección Estudios sociales nº 16. Barcelona: Fundación La Caixa.
- Titmuss, R. (1981). *Política Social*. Editorial Ariel. Barcelona.

ORCID

Lucía Martínez Virto <https://orcid.org/0000-0003-3348-6564>



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

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

Received: 07 March 2019

Accepted: 05 May 2019

ABSTRACT:

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

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

JEL CLASSIFICATION: I38; I31.

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

RESUMEN:

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

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

CLASIFICACIÓN JEL: I38; I31.

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

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

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

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

Corresponding author: smanzanera@um.es

1. INTRODUCTION

Studies on social inclusion policies in individual Spanish Autonomous Regions have been performed since the 1990s (Moreno, 2008; Raya, 2002; Cortinas, 2017; Sanzo, 2013; Cornejo, 2001; Hernández, 2014). However, other more ambitious research has approached the study of social inclusion policies from a comparative perspective (Arribas, 1999; Fernández (Coord), 2015; Laparra, 2004; Ayala, 2000; Aguilar et al., 1995; Laparra, 2004; Pérez et al., 2009; Sanzo, 2019). In this study, we aim to build on the latter by performing a comparative analysis of two of the seven single-province Autonomous Regions in Spain: La Rioja and Region of Murcia. To put this in perspective, Spain is divided into 17 Autonomous Regions (political and administrative divisions) seven of which consist of only one province. According to previous analysis, similarities have been identified in the social inclusion models of the two single provinces, in spite of the fact the demographic and socio-economic situation is quite different and similar origin. Last subject has been researched by Aguilar (et. als 1995) or Rodríguez (2011). Thus, the comparative analysis is interesting.

Although the current debate revolves around two questions: reforms aimed at guaranteeing citizen rights, and towards an active social inclusion model linked primarily to employment initiatives (Rodríguez Cabrero, 2011), the two models analysed in this paper focus exclusively on the latter. Notwithstanding, it should be noted that there have also been debates which discuss the possibility of models which are not exclusively aimed at fulfilling employment requirements but also incorporate rights.

This paper is divided into four sections. Section 2 presents the objectives and methodology via territorial case studies (Campbell, 1975): Region of Murcia and La Rioja are contextualised within the context of Spain as a whole, and their individual cases and shared issues are discussed in depth. Section 3 describes the two Autonomous Regions, and identifies inequalities in terms of living conditions and social policy (Ayala & Ruiz, 2017; Índice DEC, 2017). Section 4 highlights the most relevant findings focusing on determining the common stages in the lifecycle of social inclusion policies. This comparative analysis also addresses intersectorality, integrating reforms in social services, employment transfers, and the complexities of the actors involved. In both regions, the social economy (third sector) plays a role in programme implementation, and the EU in programme funding, and social and employment orientation (Rodríguez Cabrero, 2014). Section 5 presents the opinion of the consulted experts on the social models of La Rioja and Region of Murcia, that is, their evaluation taking account features, strengths, weaknesses and the main challenges that both models face. Lastly, Section 6 presents the conclusions which revolve around two very different models in context, yet similar in development. However, we have taken into account the characteristic features that lean towards systems which prioritise social and employment initiatives.

2. OBJECTIVES AND METHODOLOGY

The overall objective of this paper is to analyse the similarities and differences in the structure of two single-province social inclusion models. We aim to achieve this through two specific objectives: a) identify the documentary evidence in both models (regulations, plans, and programmes), and b) determine the response of public authorities to situations of social risk in both regions, especially after the impact of the recent economic crisis.

We chose the start date of 1982, which corresponds to the year in which the first regulations from both regions were published. This prolonged period of time enables us to distinguish different stages in both regions (background, development, and future perspectives) and to identify similarities and differences between the public and private sectors.

The methodology used to achieve these objectives comprises both secondary sources (official regional social statistics and documentation) and qualitative primary sources (interviews and discussion groups).

First, a statistical analysis was performed using the secondary sources for the period 2007-2016 on the main indicators that reflect the evolution of social conditions in different fields (income, employment, education), the socio-demographic context (elderly and foreign-born population), and the scope of social spending (education, healthcare, and social protection) at an overall national level and then for the two regions. The sources of the indicators are specified in the Tables, the most important being the INE (Spanish Office for National Statistics) – EPA (Labour Force Survey) and ECV (Living Conditions Survey) – the Ministry of Education, and the General Secretariat of Autonomous Region and Local Coordination. A documentary analysis was then performed on the social inclusion policies from each region, taking into account social services regulations, active employment orientation programmes, and social inclusion best practices.

The *primary sources* are qualitative (interviews and discussion groups) and complement the secondary sources in providing data on the social inclusion models, both in their structure and focus on reducing social risk. The two methods were developed in parallel in both regions, in time period and in the selection of the sample of experts. Interviews with experts were performed in late 2016, differentiating professional and technical profiles from political profiles. The policymakers interviewed were social services general managers or managers from the regional public authorities. Three were from La Rioja (I1R, I2R and I3R) and two from Region of Murcia (I1Mu, I2Mu).

The professional and technical profiles also included managers and coordinators from regional employment and social services programmes: three from La Rioja (I4R, I5R, and I6R) and two from Region of Murcia (I3Mu and I4Mu). Three discussion groups were held from late 2016 to early 2017. Three large groups of respondents were asked to give their opinion in different discussion groups; five respondents were in each group. The first group was made up of experts from the public social services network; a heterogeneous sample of managers from different towns and districts (P1FG1R, P1FGMu, etc.). The second group included experts from public employment departments (regional and local), although in La Rioja experts from private entities were also included (P1FG2R, P1FG2Mu, etc.). The third group included experts with extensive experience in the autonomous regions from the employment divisions of social economy entities (P1FG3R, P1FG3Mu, etc.).

3. SOCIOECONOMIC CONTEXT OF LA RIOJA AND REGION OF MURCIA

The comparative analysis of the two social models and their situation in relation to social cohesion requires a comparison of the socioeconomic context of both regions. To this end, indicators were taken into account to measure the demographic, economic, educational, and employment context, together with indicators of situations of vulnerability and social spending in areas such as health, education, and social protection for the period 2007-2016.

3.1. DEMOGRAPHIC CONTEXT

Table 1 highlights the different demographic structures of La Rioja and Region of Murcia. Whereas La Rioja has a large ageing population, greater than the national average by almost two percentage points over the whole period, Region of Murcia's over-64 population is much lower than both La Rioja and the national average. In the period analysed, the growth of the over-64 population was higher in Region of Murcia (12.5%) than in La Rioja (11.5%).

The percentage of foreign-born population in La Rioja is higher than the national average, although lower than Region of Murcia throughout the period analysed. Moreover, despite a downward trend in foreign-born population in both regions, regional differences have widened.

TABLE 1.
Demographic context indicators for La Rioja, Region of Murcia, and Spain 2007 and 2016

	La Rioja			Region of Murcia			Spain		
	2007	2016	RC (%)	2007	2016	RC (%)	2007	2016	RC (%)
Percentage of population over 64	18.2	20.3	11.5	13.6	15.3	12.5	16.5	18.7	13.2
Percentage of foreign-born population	12.2	10.6	-12.8	14.6	13.8	-5.6	9.9	9.5	-4.3

Source: The authors from INE Population Structure Indicators.

Consequently, the distance between the two regions has increased regarding the elder people. In the same way, although the weight of the percentage of foreign born population has become less important in both regions, the overall distance between the two has increased given that the rate of migration has fallen more intensely in La Rioja.

3.2. ECONOMIC CONTEXT

With regard to the economic context, the GDP (Gross Domestic Product) per capita of La Rioja is above the national average and, moreover, is much higher than that of Region of Murcia by just over €5,000 in the period analysed (see Table 2). Both regions have experienced a fall in GDP per capita over the last decade (although the GDP is still somewhat higher in La Rioja) unlike the national average, which experienced growth of 0.8%. Therefore, La Rioja has a higher GDP per capita than Region of Murcia, and has maintained the difference over the last ten years.

TABLE 2.
Economic context indicators for La Rioja, Region of Murcia, and Spain 2007 and 2016

	La Rioja			Region of Murcia			Spain		
	2007	2016	RC (%)	2007	2016	RC (%)	2007	2016	RC (%)
GDP per capita (€)	25,492	25,317	-0.7	19,923	19,865	-0.3	23,893	24,080	0.8

Source: The authors based on National Financial Statements.

3.3. EDUCATIONAL CONTEXT

The early school-leaving rate in La Rioja (17.8% in 2016) is somewhat below that of Spain throughout the period analysed (see Table 3). However, it is much lower than the rate in Region of Murcia (26.4% in 2016). In the last decade there has been a fall in the early school-leaving rate in both regions, although La Rioja has improved its relative position with a greater reduction than Region of Murcia.

TABLE 3.
Educational context indicators for La Rioja, Region of Murcia, and Spain 2007 and 2016

	La Rioja			Region of Murcia			Spain		
	2007	2016	RC (%)	2007	2016	RC (%)	2007	2016	RC (%)
Early school leaving rate... (1)	30.6	17.8	-41.8	39.2	26.4	-32.6	30.8	19.0	-38.3
Population aged 25-64 with studies... (2)	54.1	60.3	11.4	44.4	50.1	12.8	50.7	50.1	15.0

Note: (1) Early school-leaving rate (18-24); (2) Population aged 25-64 who have completed post-compulsory education.

Source: The authors based on Eurostat (Population and social conditions. Youth. Youth education and training).

In contrast, both regions have seen an increase in the percentage of the population between 25 and 64 who have completed post-compulsory education. La Rioja reached 60.3% in 2016, slightly higher than Spain in the period analysed, while Region of Murcia reached 50.1% in 2016, lower than the national average.

Consequently, the educational context has improved in both regions in the last decade given that the early school-leaving rate has decreased and the percentage of the population with post-compulsory education has increased. However, this improvement is greater in La Rioja.

3.4. EMPLOYMENT CONTEXT

The different indicators reveal a better relative position in terms of employment context in La Rioja. However, the analyses also reveal similarities between the two regions. First, the level of employment (see Table 4) in both regions shows similar figures (59.2% in La Rioja and 59.1% in Region of Murcia in 2016) to Spain. However, Region of Murcia has experienced a greater decrease (around -2.4%) than La Rioja (-0.3%) and Spain (-0.1%) in the last decade. Second, part-time employment does not reveal any regional differences. The growth of part-time workers (see Table 4) increased to 15.4% in Region of Murcia and 15.1% in La Rioja, which mirrors the same levels as Spain as a whole.

However, the increase in temporary contracts has been more intense in Region of Murcia (31.3%) than in La Rioja (21.3%). Third, both regions experienced a decrease in the percentage of workers on temporary contracts of around -12% and -15%, respectively. However, La Rioja shows better results in comparison to Spain and Region of Murcia, whose percentage of temporary workers reached 26.1% and 34.1%, respectively.

TABLE 4.
Employment context indicators for La Rioja, Region of Murcia, and Spain 2007 and 2016

	La Rioja			Region of Murcia			Spain		
	2007	2016	RC (%)	2007	2016	RC (%)	2007	2016	RC (%)
Employment rate	59.4	59.2	-0.3	60.6	59.1	-2.4	59.3	59.2	-0.1
Percentage temporary employment... (1)	25.2	22.1	-12.3	40.1	34.1	-15.0	31.6	26.1	-17.4
Percentage part-time employment... (2)	12.7	15.4	21.3	11.5	15.1	31.3	11.6	15.2	31.0

Note: (1) % temporary workers; (2) % part-time workers

Source: The authors based on INE EPA data. Labour Force Survey.

Analysing the unemployment indicators, Table 5 confirms the weaker position of Region of Murcia's labour market. First, although the growth of the unemployment rate has been significant in both regions, it was higher in Region of Murcia. However, the unemployment rate in La Rioja remained at 13.6% in 2016, well below both Region of Murcia (19.8%) and Spain (19.6%). Second, the long-term unemployment rate also increased in both regions between 2007 and 2016, with more than half of the unemployed in 2016 in long-term unemployment. In both cases, long-term unemployment rates are higher than in Spain as a whole. However, the rate in La Rioja has deteriorated to a greater extent due to the greater increase of its relative share. Third, youth unemployment among the under-25s reached higher levels in Region of Murcia (49.1%) than in La Rioja (38.8%). The rate of change in Region of Murcia (325.4%) was higher than in La Rioja (246.5%) and Spain (262.4%). However, Region of Murcia was in a better relative position in 2007 than La Rioja and Spain, and in a worse situation ten years later. Long-term unemployment is usually observed in the section of the population with lower levels of education.

Lastly, the rate of households with all active members unemployed increased in both regions. Although the rate of change is higher in La Rioja, Region of Murcia has shown higher rates throughout the period (2.7% in 2007 and 9.7% in 2016), which confirms its weaker position.

TABLE 5.
Employment context indicators for La Rioja, Region of Murcia, and Spain 2007 and 2016

	La Rioja			Region of Murcia			Spain		
	2007	2016	RC (%)	2007	2016	RC (%)	2007	2016	RC (%)
Unemployment rate	5.8	13.6	135.7	7.5	19.8	162.6	8.2	19.6	138.2
% Long-term unemployed	16.9	57.0	237.3	16.8	55.6	231.0	23.8	57.3	140.8
% Unemployed under 25 (1)	15.7	38.8	246.5	15.1	49.1	325.4	17.7	46.5	262.4
% unemployed with low level of education (2)	9.1	21.5	236.3	8.8	28.6	325.0	11.8	29.9	253.4
% unemployed households (3)	1.6	6.7	318.5	2.7	9.7	258.4	3.3	11.1	231.8

Note: (1) Percentage of unemployment among under-25s. The percentage refers to the total active population under 25 in each region; (2) Percentage of unemployment among individuals with a low level of education. The percentage refers to the total number of active population with first stage secondary education and lower. The low educational level corresponds to studies lower than first stage secondary or primary education, (3) Percentage of households with all members unemployed.

Source: The authors based on INE EPA data. Labour Force Survey.

Consequently, it can be confirmed that Region of Murcia's labour market has certain characteristics which make it more susceptible to the ups and downs of the economy, which makes it weaker and with more symptoms of job insecurity.

3.5. SOCIAL VULNERABILITY

The indicators that reveal the impact of the socioeconomic contexts that characterise the two regions on situations of social vulnerability were taken into account during the analysis. Table 6 reveals that La Rioja's situation in 2016 was better than that of Region of Murcia and Spain, since the poverty risk rate in the former was 11.9%, while 28.9% of the population in Region of Murcia was at risk of poverty. In addition, the differences between the regions have increased, given that La Rioja reduced its rate (-26.5%), while in Region of Murcia the opposite occurred (18.0%). However, if the rate of change for the AROPE (At Risk Of Poverty and Exclusion) indicator is taken into account, the results show that Region of Murcia achieved a reduction of -7.3% between 2007 and 2016, offset by an increase in La Rioja (2.2%). As a result, although Region of Murcia doubled the AROPE rate of La Rioja in 2007, the difference was reduced to 7.9 percentage points in 2016 (27.5% and 19.6%, respectively).

TABLE 6.
Social vulnerability indicators for La Rioja, Region of Murcia, and Spain 2007 and 2016

	La Rioja			Region of Murcia			Spain		
	2007	2016	RC (%)	2007	2016	RC (%)	2007	2016	RC (%)
Poverty risk rate	16.2	11.9	-26.5	24.5	28.9	18.0	19.8	22.3	12.6
AROPE rate	17.4	19.6	2.2	34.8	27.5	-7.3	23.8	27.9	4.1

Source: The authors based on INE. Living Conditions Survey data

In conclusion, the analysis of social vulnerability indicators reveals weaker social cohesion in the case of Region of Murcia.

3.6. SOCIAL SPENDING

Lastly, a comparison of social spending indicators was performed focusing on the most intense period of the economic crisis (see Table 7) to verify the level of regional commitment to the achievement of social cohesion and solidarity. In the case of social health spending, there are hardly any differences between the two regions and Spain as a whole. Differences appear first in the field of education, given that La Rioja spends less in proportion to the total social spending in Spain and in Region of Murcia; and, second, in the field of social protection, where La Rioja targets greater spending than Region of Murcia.

TABLE 7.
Social spending indicators for La Rioja, Region of Murcia, and Spain average for 2008-2014 (%)

	La Rioja	Region of Murcia	Spain
Healthcare	53.8	53.5	52.3
Education	29.3	35.1	32.5
Social protection and advancement	16.9	11.4	15.2

Note: Percentage of total social spending

Source: The authors based on data from the General Secretariat for Autonomous Regions and Local Coordination (data from both Autonomous Regions' end-of-year Financial Statements); Ministry of Health, Social Services and Equality (Public Health Expenditure Statistics); Ministry of Education, Culture and Sports (Public Expenditure on Education Statistics) and INE (Population Figures)

In summary, the analysis indicates that both regions maintain few similarities and many differences, but in general terms La Rioja is in a more favourable situation than Region of Murcia. More precisely, La Rioja has a higher percentage of over-64s, although the foreign-born population rate is lower, which could favour higher income per capita. The region's more favourable educational context, a lower early school-leaving rate and a higher rate of population with post-compulsory education, should also be taken into account. Although the labour markets are similar in terms of employment rate and part-time contracts, the percentage of workers with temporary contracts and the unemployed highlight the more accentuated structural weakness of Region of Murcia's labour market. In short, the better relative position of La Rioja in the economic, employment, and educational contexts is confirmed by lower percentages of the population affected by the risk of poverty and social exclusion, as well as higher expenditure on social protection, which is indicative of regional inequalities.

4. DOCUMENTARY ANALYSIS

A documentary analysis was performed on the different regulations pertaining to social services, employment, and social inclusion that shape the social inclusion models. In spite of the inequalities between the regions, a parallel evolution in the form of four stages was detected.

The absence of a Human Right Approach is the main characteristic in the initial stage (middle of 90) in Region of Murcia and La Rioja. In the middle of nineties, these regions had been characterized in the third level of social protection associated to low level of coverage and important restrictions (Aguilar, Gaviria & Laparra, 1995; Rodríguez, 2011).

4.1. FIRST STAGE (1982-2001): INITIAL STAGE

The original idea behind social inclusion models began with the 'Statutes of Autonomy' approved in 1982 (De las Heras & Cortajarena, 2014). In both regions, the first social services policies were passed under the socialist regional governments of PSRM (Socialist Party of Region of Murcia) in Region of Murcia and PSOE (Spanish Socialist Worker's Party) in La Rioja. The welfare and social inclusion plans

approved in Region of Murcia were the Regional Plan for Social Insertion and Protection (1991-1995) and the Regional Plan for Social Welfare (1995-1997). These plans were intended to serve as planning and coordination tools for areas of social protection and local authorities, albeit with limited political commitment (Galindo, 2008). In turn, La Rioja approved the Plan of Action against Social Exclusion (1998-2002), which had limited impact and was discontinued.

In this initial stage, local advisory boards with varying powers were created in both regions. In Region of Murcia, the Technical Advisory Council for the Fight Against Poverty and Exclusion was created, which led to the creation of the Regional Support Programme for Social Inclusion and the proposal to create a third Regional Plan. In La Rioja, the Social Exclusion Advisory Board was created. At the time no tangible achievements were perceived, although the fundamental bases were laid for the region's social inclusion policies in successive years.

Best practices and social benefits were used to study the map of resources, using employment orientation as a reference. In Region of Murcia the Socioeconomic Integration Grants (APIS) scheme was approved, while in La Rioja the historical role of local authorities in local employment programmes (Order 24/2009) was capitalised. Resources were mapped using social benefits. The policies of both regions were subject to a series of audits at the beginning of the 1990s, which examined everything from the policies' welfare principles to the provision of funding towards socioeconomic initiatives. This led to the approval of the APIS model in Region of Murcia, whilst the benefit reform in La Rioja was not implemented until the beginning of the next stage.

4.2. SECOND STAGE: LAYING THE FOUNDATIONS OF THE INCLUSION MODEL (2001-2008 IN LA RIOJA AND 2001-2006 IN REGION OF MURCIA)

The most relevant debates in this period were linked to the limitation of state expenditure, the redefinition of the welfare state in social policy, and the alignment of social programmes with employment needs (Parlier et al., 2012). In this second and the following stages, both autonomous regions were governed by the conservative party or Popular Party. The 'Third Way' in the United Kingdom is an example of a model characterised by the role of the state as investor rather than protector. The Lisbon Strategy saw the role of the welfare state as a driving force ready to face 'new risks' interconnected with the role of active policies, education, and coordination between employment and social services (De La Porte & Natali, 2012; Van Kersbergen, 2012; Nolan, 2013).

Subsequently, three important aspects were adopted: the implementation of laws to regulate social services and social inclusion; employment transfers, and the implementation of regional programmes linked to groups with low employability.

Both regions implemented new laws to regulate social services. In the case of Region of Murcia, the Social Services System Law 3/2003 was characterised by less stringent regulation and the establishment of simpler rules. Unlike the previous law, infractions and sanctions were incorporated, offering an opening to private initiative. In the case of La Rioja, Law 1/2002 was aimed at adapting its approach to the needs of new groups that previously fell under state competence. The most noteworthy progress was made in user rights and responsibilities, sanctions, and participation and, in particular, the structuring of social services, making specific reference to territorial competences, volunteering, private participation, and funding.

In addition, La Rioja also approved Decree 24/2001 regulating social benefits, and Law 7/2003 on social and employment integration. Benefits were calculated on a scale according to level of employability. Minimum Insertion Income (IMI) was linked to user employment requirements, while Social Integration Benefits (AIS) were targeted at groups with low employability and serious social problems. The law also contemplated the figures of employment tutors and social and employment integration teams who were assigned to the employment services. Their functions included inter-agency collaboration between the

State Employment Services (SEPEE) and social services, and the execution of first (support and protection) and second level (active employment policies and intermediation) functions.

Employment transfers come under regional employment services. In the case of La Rioja, they overlapped with inclusion measures linked to standard employment insertion. Their evolution was limited, and they had a low impact in terms of creating insertion companies and in the development of benefits to encourage the recruitment of social benefit users. In the case of Region of Murcia, measures for the inclusion of individuals in vulnerable situations were limited to training initiatives.

Once the regional programmes aimed at individuals with low employability were approved, the Active Social Insertion Programme in La Rioja, and the Regional Support Programme for Social Inclusion in Region of Murcia, an attempt was made to intervene by means of integral and individualised support by adapting training, employment, education, health, and social support resources to needs. In both cases, it was determined that access to these programmes should be dealt with by the first-level social services team, contemplating actions of a socio-educational, psychological, and personal skills nature. However, implementation in La Rioja was outsourced to Caritas-Chavicar, while in Region of Murcia it was performed by the public authorities.

4.3. THIRD STAGE (2008-2014 IN LA RIOJA AND 2007-2016 IN REGION OF MURCIA): ECONOMIC CRISIS AND PROMOTION OF ACTIVE EMPLOYMENT POLICIES FROM THE EU

Organic Law 2/2012 on Economic and Financial Stability was introduced nationwide to implement austerity measures aimed at reducing public spending (Del Pino & Rubio, 2013; Moreno, 2016). As a result, the social services and income protection policies in both regions suffered a setback, while the specific development of inclusion policies became part of the Active Employment Policies and, in particular, policies funded by the European Social Fund (ESF). This stage covers the periods 2008-2014 and 2007-2016 for La Rioja and Region of Murcia, respectively.

Three similar processes took place in both regions in the area of social services and income protection: the development of advanced regulations within the framework of social services and inclusion; budget cuts in social benefits, and the implementation of social and employment inclusion measures.

In Region of Murcia, Law 3/2007 on Basic Insertion Income (RBI) was approved to provide economic support to individuals or family units to address basic needs in order to facilitate social inclusion. In La Rioja, Law 7/2009 on Social Services, and Decree 31/2011 on the Public Social Services Portfolio of Services and Benefits were approved. These documents included guidelines aimed at guaranteeing universal and subjective rights. In addition, social inclusion benefits, IMI, and AIS were included in the second-level social services portfolio.

The abovementioned reforms were halted during the economic crisis. In the case of Region of Murcia, the RBI had serious problems meeting demand, especially in 2012, although it continued as a benefits option. In the case of La Rioja, Decrees 4/2010, 31/2011 and 16/2012 introduced limitations and restrictions to IMI entitlement.

Lastly, measures aimed at labour market integration via the usual route were promoted. In the case of Region of Murcia, funding was given to social and employment inclusion programmes from 2008, while in La Rioja, funding was given to private and local firms from 2012 to contact IMI beneficiaries. However, the impact on the inclusion processes was unclear.

Active Employment Policies during this stage were developed by the social economy sector and funded by the ESF. Simultaneously, various employment programmes were approved, such as the 2011-2015 Employment Plan and the 2014-2016 First Lifelong Learning Plan in La Rioja, and the 2014-2016 Employment Creation Plan in Region of Murcia.

European funding was structured around three programmes: ESF-regional 2007-2013, ESF-regional 2014-2020, and the Youth Employment Initiative 2014-2020. The most relevant characteristics referred to the following aspects:

- Lack of and/or gaps in coordination between employment and social services.
- A central role for the autonomous regional authorities in the development of employment programmes. Region of Murcia developed its programmes via the Murcian Employment and Training Services (SEF) and the Murcian Institute of Social Action (IMAS), while the programmes in La Rioja were developed via its training and employment department.
- The social economy sector became an instrument for the development of the policies, leading to the subcontracting of services through social economy entities. This implementation role contrasts with the sector's limited participation in the planning and design of social inclusion policies in both autonomous regions.

Lastly, the map of resources in both autonomous regions was framed within programmes aimed at employment orientation, training, and job creation, *inter alia*.

4.4. FOURTH STAGE (FROM 2015 IN LA RIOJA AND 2016 IN REGION OF MURCIA): INTRODUCTION OF REFORMS IN RESPONSE TO THE ECONOMIC CRISIS

This stage is marked by austerity, structural adjustments, and fiscal consolidation. In addition, social investment as a productivity element replaced social protection. Consequently, the rationale behind employment and training acquired greater importance in the face of new social risks in a competitive and knowledge-based economy (Taylor-Gooby et al., 2017; Nolan, 2013; Bovoli & Natali, 2013). At this stage, there was a parallelism between the two regions in that both were rethinking their social inclusion policies.

From 2016, some of the parallels which could be found refer to the following issues:

1. Approach to inclusion policy planning. In La Rioja the Citizen Income Law was approved with the purpose of improving inclusion policy implementation. In Region of Murcia, the Strategic Lines of Social Action (LEAS) policy was approved with the aim of coordinating actions from the area of social services.
2. Implementation of coordination measures between social and employment services. In Region of Murcia, coordination began in 2016 with actions targeted at groups with three levels of employability: low or very low, medium, and high. The first two cases are dealt with via coordinated intervention from IMAS, SEF, and social economy entities. At the highest level of employability, individuals are categorised as professionals and given exclusive access to a tutor from the employment services. In La Rioja, a draft for coordinated action dates from 2018 and, like Region of Murcia, it is differentiated according to level of employability. An analysis is performed by first-level social services, who differentiate between the employable and non-employable population. With respect to the employable population, the employment services perform a personalized study which includes skills, competencies, training, interests, and professional opportunities. Moreover, the personalized plan includes employment, training, and proactive search actions. Collaboration with social services is contemplated in matters relating to the analysis of the socio-family situation.
3. Improvement in the scope of benefits for recipients. Both autonomous regions have improved scope by increasing income benefits. In Region of Murcia, the increase was helped by the approval of the Basic Income Directive. In La Rioja, the approval of Decree 28/2014 was geared towards making entitlement criteria more flexible and increasing the amount of benefits.

Subsequently, Law 4/2017 on Citizen Income and Decree 31/2017 regulating the law gave continuity to the changes.

4. Similar employment policies based on regional plans. The employment measures in both regions use as a reference the national and European plans linked to the implementation of the Youth Guarantee Plan, the Europe 2020 Strategy for training and active employment policy, the Spanish Employment Activation Strategy, the Annual Employment Policy Plans, and the Entrepreneurship and Youth Employment Plan. Actions within the regional plans are targeted at vulnerable groups, using training and active employment policies (entrepreneurship, intermediation, and forward planning) as a point of reference.

In La Rioja, the Vocational Training and Employment Plan covers the period 2016-2019 and the Regional Strategy for Quality Employment covers the period 2017-2020. Both plans include training initiatives for vulnerable groups. The employment plans include a system of competences, vocational training, and the integration of different modalities. In Region of Murcia, the Regional Strategy for Quality Employment 2017-2020 also focuses on training and the improvement of key competencies.

5. Increasing the role of new actors and the relationship with social economy programmes via private funding sources. Best practices in the autonomous regions are conditioned by external funding, mainly from the ESF and private investment. In both cases, employment programme funding is linked to private bank sources such as Bankia or the Fundación La Caixa.

5. EXPERT OPINION ON THE SOCIAL MODELS OF LA RIOJA AND REGION OF MURCIA

The two qualitative methods used in this study (interviews and discussion groups) have provided an exhaustive evaluation of both models, highlighting their characteristics, strengths and weaknesses, and the main challenges they face.

5.1. DEFINITIVE ELEMENTS OF THE SOCIAL INCLUSION MODELS OF LA RIOJA AND REGION OF MURCIA

In theoretical terms, the experts' comments describe welfare models that have suffered a series of setbacks during the recent economic crisis. Both models share characteristics such as inefficiency and limited political commitment due to the continuous changes and frequent tightening of the regulations in La Rioja, and the long delays with the regional models in Region of Murcia. Similarly, the experts consider that both models have fostered mixed forms of implementation with excessive delegation of intervention actions in social economy enterprises who they believe are not very exacting or clientelist.

In terms of the work carried out by the social economy sector, our model is assistance-based, which is closely related to lack of resources (P3FG2R, expert responsible for social and employment services in the social economy sector).

Right now, we are not adequately planning or organising, but delegating the responsibility for action disproportionately in social economy initiatives (I4Mu, expert responsible for social inclusion policies).

There is a clientelist relationship because things are funded that are agreed beforehand (P1FG1R, public social services expert).

At a fundamental level, the experts consider that the institutional response has been conditioned by the economic cycle, leading to volatile models dependent on the economic context, although more intensely in Region of Murcia. Although policymakers consider that there has been an improvement in

social inclusion resources in recent years, according to the experts consulted, their legacy is limited in both regions.

Approximately 5,000 families and 16,000 people are going to be reached, so a good proportion of needs are met. Can the region's social services reach the whole population?...I don't think so (I1Mu, policymaker responsible for social inclusion policies).

Income support is mostly welfare assistance and, moreover, most of it is insufficient in amount (P5FG1Mu, local employment agency expert).

Public resources are too limited to meet all existing demands (P5FG3R, employment expert).

In both regions there has been a trend towards a reduction in funding from the regional authorities themselves and an increase in EU funding. In Region of Murcia, most of the IMAS budget is focused on the funding of social economy enterprise projects for employability improvement programmes funded by the EU. In La Rioja, the limited funding going to social economy enterprises prevents them from maintaining certain resources such as employment tutors and obliges them to seek funding from the EU or private bank sources such as Fundación La Caixa.

Salvation has come in the form of social funding because there was a significant decrease in the resources that we could allocate; there were benefits that we thought were going to disappear. ESF funding has allowed us to stabilise resources (I3Mu, expert responsible for social inclusion policies).

On a practical level, the experts point to low levels of coordination in both regional models, despite improvements in recent years. The lack of political commitment has led to serious shortcomings in the planning of the models, especially in Region of Murcia, as well as little or no evaluation of the inclusion policies in both models.

The problem is lack of planning; things are delegated without knowing very well what is being done (I3Mu, expert responsible for social inclusion policies).

There is a lack of coordination between IMAS and the two department Directorates-General (I3Mu, expert responsible for social inclusion policies).

We don't know how to accurately evaluate the cost and final results of the programmes (P2FG2R, employment agency expert).

With regard to coordination between the authorities and social economy enterprises, the relationship lies more in the area of implementation and information transfer than in planning itself. Regarding this, the policymakers interviewed valued the expertise of social economy enterprises as agents endowed with the flexibility and capacity required to respond to user needs, although the experts criticised the delegation of uncontrolled welfare assistance.

The evaluation of the relationship between the public employees of IMAS and the social economy sector is very positive (I1Mu, policymaker responsible for social inclusion policies).

The social economy sector is involved once everything is decided. It is not involved in the design of social and employment intervention policies; only in the implementation (P4FG3R, social economy enterprise expert).

Experts from both regions also highlighted the limited coordination between regional and local authorities. This has caused important regional imbalances in La Rioja, and a lack of clear guidelines and information about what resources are available to local entities in Region of Murcia.

We are informed of the guidelines but are not party to them. We can only go with what is sent. We offer what we have but it might not be what is needed. (P3FG1Mu, social services centre expert).

The two regions are similar as regards, what always seems to have been, non-existent coordination between social services and employment services. However, while in La Rioja coordination has

traditionally been performed through informal channels, there is a draft protocol for action on the beneficiaries of Citizen Income for employment and social services, in Region of Murcia the coordination plan has changed. In recent year, the concept of institutionalised collaboration spaces has been created via a joint protocol from the employment services, IMAS, and first-level social services.

There are clashes between the departments of Employment and Social Services and they are not united in having a comprehensive strategy (P4FG1R, local social services expert).

5.2. WEAKNESSES OF THE SOCIAL INCLUSION MODELS IN LA RIOJA AND REGION OF MURCIA

The weaknesses of the social inclusion models have been partly mentioned in the previous section. The experts consulted consider that both models show weaknesses due to the lack of planning and coordination between social and employment services. In general terms, the La Rioja experts consider the lack of comprehensive social inclusion policies as a weak point; on the other hand, they believe that the inequalities with nearby regions such as Navarra and the Basque Country, which have greater benefits and scope, undermine their social inclusion model, something that has not happened in Region of Murcia.

The absence of comprehensive action is a gap in social inclusion policies on the part of the authorities and affects, above all, vulnerable groups (P3FG2R, expert responsible for social and employment services in the social economy sector).

The differences between the benefits in the Basque Country and Navarra, which could reach €941, and those of La Rioja, which are around €300, are shocking (I5R, social services expert).

In the area of employment, little attention is paid to the most vulnerable users in either model. The experts consulted from this area highlighted the absence of adequate measures to combat school failure, which is more intense in the case of Region of Murcia.

There is a clear need to develop preventive programmes for young people excluded from the education system. The least prepared are those who enter the labour market first (P4FG2R, expert responsible for social and employment services in the social economy sector).

In the area of social services, the experts consulted in La Rioja stated that their services were stretched due to the absence of nearby resources. Those consulted in Region of Murcia consider the loss of first-level primary care, as well as the lack of resources and poor adaptation to the needs of users, as important weak points.

There are important limitations in social services. There are insufficient resources and the social economy sector is reliant on emergency funding (P5FG1R, local social services expert).

The problem is that the primary care network is not sufficiently dimensioned. Things like dependency care, minimum income, etc. have improved, but the primary care network has not improved (I4Mu, expert responsible for social inclusion policies).

Because we have few resources, people are adapted to the resource and not the other way around and this leads to failure (P4FG1Mu, head of social services centre).

5.3. STRENGTHS OF THE SOCIAL INCLUSION MODELS IN LA RIOJA AND REGION OF MURCIA

The strengths of the social inclusion models focus on the progress made in recent years with the introduction of reforms following the economic crisis. In La Rioja, among other advances, progress was made initially via the approval of the Citizen Income Law, which introduced exceptions to the principles of labour remuneration, making income derived from employment compatible with income benefits. This action implies that benefits cease to be subject to availability of funds. A draft protocol of action for the

Citizen Income beneficiaries for employment and social services was also proposed. Second, the merger of the Ministries of Education and Employment also constitutes an important advancement and a strong point of the social inclusion model, given that it targets dual training systems and vocational training actions at the vulnerable population.

The merger between the Departments of Education and Employment may help us include and develop measures to address diversity (P4FG2R, expert responsible for social and employment services in the social economy sector).

In the case of Region of Murcia, the strong points are based on the progress made towards a new Social Services Law whose objective is to better define the structure of social services by specifying roles, types of services, levels of competence and ratio of people served by social workers. And, in turn, on the creation of a coordination protocol between social and employment services that enables individuals at risk of exclusion to improve their level of employability.

We want to clearly define which professional you should go to when you come through the door, what services are available at a local level, at a regional level, and what your rights are. We want to make a Law of Social Services Rights. We are at that point in time and if it is not about rights, then we won't support it (I1Mu, policymaker responsible for inclusion policies).

The aim of the protocol is for local network, in collaboration with IMAS and with social economy enterprises, to make people aware that from the minute they enter the system, from town halls, that they can be referred to any of these associations or through IMAS and, at the same time, make them aware of the entire range of resources available (I2Mu, policymaker responsible for employment services).

However, there is still some reticence on the part of the experts interviewed.

The problem is not the protocol, which is positive, but what it's actually being used for. It should be people-oriented and not aimed at ESF objectives (P1FG3Mu, social economy expert).

5.4. CHALLENGES OF THE SOCIAL INCLUSION MODELS IN LA RIOJA AND REGION OF MURCIA

According to the experts consulted on the social inclusion models of La Rioja and Region of Murcia, the challenges they face are similar, although some distinctions must be considered. In the field of employment, the experts from La Rioja believe it is important to implement measures that are better suited to the needs of users in situations of vulnerability. Whereas the experts consulted in Region of Murcia believe that there is a need, on the one hand, to make the regulations more flexible and repeal the Law on the Rationalisation of Local Authorities in the area of employment and, on the other, to improve regional funding by increasing devolved powers in relation to central government.

The situation would be different if we eliminated the Law of Rationalisation of Local Authorities in the area of employment. It would allow active employment policies to be made without entering into competitive tendering with other agencies and agents (P5FG2Mu, employment services expert).

In the area of social services, the experts consulted in La Rioja focused their attention on the need to increase resources and social benefits. This view is shared by the experts consulted in Region of Murcia who also consider it essential to commit to better funding and planning, as well as more balanced ratios of care and professionals between rural and urban environments.

Care and professional ratios should be balanced between different territories (rural/urban) (I3Mu, expert responsible for social inclusion policies).

Lastly, in the joint area of social and employment services, the experts consulted in both La Rioja and Region of Murcia stated that one of the most significant challenges of their social inclusion models was focusing attention on the real needs of users. In the case of Region of Murcia, the experts highlight the importance of targeting the recently created coordination protocol at improving the social and

employment inclusion of individuals in or at risk of social exclusion. Intervention should be holistic and not oriented exclusively towards incorporating services users to the labour market.

6. CONCLUSIONS

This comparative analysis of the social inclusion models from two Spanish single-province autonomous regions, La Rioja and Region of Murcia, has made it possible to identify the differences and similarities between the two. The findings confirm the asymmetrical development experienced in social inclusion policies (Sanzo, 2018; Arribas, 1996). This analysis has been validated through the methodology of territorial case studies, which helped to achieve the first specific objective aimed at identifying the documentary evidence in both models, via regulations, plans, and programmes.

The creation of the two regional social inclusion models has run in parallel, which is demonstrated by analysing the evolution of the regulations implemented. The development of the social inclusion policies coincides with the stages framed in the history, development, and future perspectives of the welfare state in Spain (Guillén & Rodríguez, 2015; Moreno & Guillén, 2015).

These stages are framed in very different socioeconomic contexts, which contribute to investigating the problems of cohesion and social policy. Their execution contributes to the development of the second specific objective, aimed at determining the response of the public authorities to situations of social risk in both autonomous regions. The most important findings reveal regional inequalities, with Region of Murcia presenting the most unfavourable context. Despite having a younger socio-demographic structure than La Rioja, the indicators of its economic, employment, and educational contexts reveal a worse structural situation. This leads to higher percentages of the population affected by the risk of poverty and social exclusion. In turn, spending on social protection in Region of Murcia is lower than in La Rioja, which is a result of the more limited political involvement in social inclusion.

The advancement and consolidation of the regional models was truncated by the economic crisis of 2007-2008, which led to setbacks and tightening of social inclusion measures, as well as a reduction in regional funding. Their eventual implementation has served to study the second specific objective, aimed at ascertaining the institutional response, with special emphasis in the recent economic crisis. This crisis was decisive in making the regional authorities in charge of social inclusion policies turn to EU funding and the promotion of programmes aimed at employment activation. Lastly, the end of the economic crisis enabled both regions to introduce reforms to their models aimed at planning social inclusion policies and implementing coordination measures between social and employment services.

Theoretically and practically, both social inclusion models have evolved in parallel. The absence of general planning as well as in the different areas of intervention was caused by limited political commitment to social inclusion. The deficient coordination between different levels of administrative bodies and the social economy sector only improved in the final stage. All has contributed to the creation of vague regional social inclusion models with a deficient response to the needs of the population at risk.

The response of the public authorities and the evolution of legislation have given rise to two regional models in which Active Inclusion prevails over Rights (Rodríguez Cabrero, 2011; 2014). In this respect, it can be concluded that the social inclusion models in this study are targeted at incorporating individuals to the labour market.

7. BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, M., Gaviria, M., & Laparra, M. (1995). *La caña y el pez: el salario social en las comunidades autónomas 1989-1994*. Madrid: Fundación FOESSA y Cáritas Española.

- Arriba, A. (1999). *Rentas Mínimas de Inserción en España procesos de implantación y dinámicas sociales*. Tesis doctoral. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, recuperado de <https://repositorio.uam.es/xmlui/handle/10486/1672>
- Asociación Estatal de Gerentes y Directores de Servicios Sociales (2018). *Valoración del desarrollo de los Servicios Sociales por Comunidades Autónomas. Índice de Desarrollo de los Servicios Sociales (DEC)*, recuperado de <https://www.directoressociales.com/images/Dec2017/Indice%20DEC%202017%20Definitivo-baja.pdf>
- Ayala, L. (2000). *Las Rentas Mínimas en la Reestructuración del Estado de Bienestar. Un análisis económico desde una perspectiva comparada*. Madrid: Editorial Consejo Económico y Social (CES).
- Ayala, L., & Ruiz Huerta, J. (2017). *3er Informe sobre la Desigualdad en España 2018*. Madrid: Fundación alternativas, recuperado de <http://www.fundacionalternativas.org/laboratorio/libros-e-informes/desigualdad/3er-informe-sobre-la-desigualdad-en-espana-2018>
- Bonoli, G., & Natali, D. (2012). *The politics of the New Welfare State*. Oxford: Oxford Scholarship Online. Recuperado de DOI:10.1093/acprof:oso/9780199645244.001.0001
- Campbell, D. (1975). Degrees of freedom and the case study. *Comparative Political Study* 8 (1), 178-191.
- Cornejo, J. (2001). Las rentas mínimas de inserción en Andalucía (1990/2001): el programa de solidaridad de los andaluces. En Moreno Fernández, L. (Ed) *Pobreza y exclusión: la "malla de seguridad" en España*, pp 357-382. Madrid: CSIC: Editorial Politeya.
- De las Heras, P., & Cortajarena, E. (2014). *La introducción al Bienestar Social: El Libro de las Casitas*. Madrid: Consejo General de Trabajo Social y Paraninfo.
- De la Porte, C., & Natali, D. (2018). Agents of institutional change in EU policy: the social investment momento. *Journal of European Public Policy*, 25 (6), pp. 828-843.
- Del Pino, E., & Rubio, M.J. (2013). (Ed) *Los Estados de bienestar en la encrucijada. Políticas Sociales en perspectiva comparada*. Madrid: Tecnos.
- Fernández, G. (Ed) (2015). *Hacia un sistema más inclusivo de garantía de rentas en España: diferentes alternativas de desarrollo*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Guillén Rodríguez, A.M., & Rodríguez Cabrero, G. (2016). "Evolución del Estado de Bienestar en España". En Torres Alberó, C. (Ed). *España 2015: Situación social*, pp.1019-1030. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Hernández Pedreño, M. (Dir.) (2014). *Evolución de la exclusión social en la Región de Murcia. Repercusiones sociales de la crisis*. Murcia: Editum.
- Laparra, M. (2004). La travesía del desierto de las rentas mínimas en España. *Documentación Social*, 135, pp. 57-76.
- Moreno, G. (2008). *Crisis y reconstrucción del estado del bienestar: las posibilidades de la renta básica de ciudadanía*. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Moreno, L. (2016). Post-crisis and the Bronze Age of Welfare in Europe. In Segado Sánchez- Cabezudo, S., & López Peláez, A. (eds.) *The Ailing Welfare State*, pp. 51-74. Madrid: Thomson Reuters Aranzadi.
- Moreno, L., & Guillén, A.M. (2016). La europeización del bienestar social en España. En Torres Alberó, C. (Ed). *España 2015: Situación social*, pp. 1031-1041. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Nolan, B. (2013). What use is 'social investment'?. *Journal of European Social Policy*, 23 (5), pp. 459-468.

- Parlier, B. Morel, N., & Palme, J. (2012). *Towards a social investment welfare state? Ideas, Policies and Challenges*, Bristol: Policy Press.
- Pérez, B., Arribas, A., & Parrilla, J.M. (2009). «Transformaciones de las políticas autonómicas de inclusión social ¿reforma o cambio de imagen?». En Moreno, L. (Ed). *Reformas de las políticas del bienestar en España*, pp.239-280. Madrid: Tecnos.
- Raya Díez, E. (2002). *Políticas Sociales y ciudadanía*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco.
- Rodríguez Cabrero, G. (2011). *Servicios Sociales y Cohesión Social*. Madrid: Consejo Económico y Social (CES): Colección de Estudios número 229.
- Rodríguez Cabrero, G. (2014). “Estado de bienestar en España: transformaciones y tendencias de cambio en el marco de la Unión Europea”, en Fundación FOESSA (edit) VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España, pp. 299-394. Madrid; Fundación FOESSA. Consultado: http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/descargas/VII_INFORME.pdf
- Sanzo González, L. (2013). La política de garantía de ingresos en Euskadi. *Zerbitzuan (Revista de servicios sociales)*, 53: pp.9-28.
- Sanzo, L. (2018). “Empleo y Garantía de Ingresos en España”. En Jaraíz, G. (Ed). *Bienestar social y políticas públicas: retos para pactar el futuro*, pp. 203-220. Madrid: España. Los libros de la Catarata.
- Taylor-Gooby, P., Leruth, B., & Chung, H. (2017). *After Austerity Welfare State Transformation in Europe after the Great Recession*. Oxford: Oxford University Press.
- Van Kersbergen, K., & Hemerijck, A. (2012). Two decades of change in Europe: The emergence of the social investment State. *Journal of Social Policy*, 41 (3), pp. 475-492.

ORCID

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



The impact of local inclusion policies on disadvantaged urban areas: perceptions in the case of Andalusia

*German Jaraíz Arroyo**, *Auxiliadora González Portillo***

Received: 27 February 2019

Accepted: 12 July 2019

ABSTRACT:

In this article we analyse the transitions and impacts of regional social inclusion policies in disadvantaged urban areas in Andalusia conducting a longitudinal study (1989-2018). To do this, we analysed the regulations that have specifically arisen on social inclusion, weighing them against the perceptions of actors who took part in designing and implementing these policies. The results of the analysis allow us to present effective practices and approaches in these neighbourhoods. We conclude that social inclusion policies have swung from welfare approaches and insertion models based on income-employment guarantee programmes. Both approaches reveal new limitations in today's context of job destruction and precarity.

KEYWORDS: social exclusion; inclusion policies; vulnerable neighbourhoods; employment; social services.

JEL CLASSIFICATION: I38.

Efecto de las políticas locales de inclusión en zonas urbanas desfavorecidas: percepciones sobre el caso andaluz.

RESUMEN:

En este artículo se analizan las transiciones e impactos de las políticas regionales de inclusión social en las zonas urbanas desfavorecidas de Andalucía a través de un estudio longitudinal (1989-2018). Para ello, analizamos las normativas que han surgido específicamente en materia de inclusión social, sopesándolas frente a las percepciones de los actores que han participado en el diseño e implementación de estas políticas. Los resultados del análisis nos permiten presentar prácticas y enfoques efectivos en estos barrios. Concluimos que las políticas de inclusión social se han alejado de los enfoques asistenciales y de los modelos de inserción basados en programas de garantía de ingresos y empleo. Ambos enfoques revelan nuevas limitaciones en el contexto actual de destrucción de empleo y precariedad.

PALABRAS CLAVE: exclusión social; políticas de inclusión; barrios vulnerables; empleo; servicios sociales.

CLASIFICACIÓN JEL: I38.

* Dpto. de Trabajo Social y Servicios Sociales (Universidad Pablo de Olavide). gjararr@upo.es

** Dpto. de Trabajo Social y Servicios Sociales (Universidad Pablo de Olavide). magonpor@upo.es

Corresponding author: gjararr@upo.es

1. INTRODUCTION

Studies on social inclusion policies have prioritised either comprehensive approaches or research focused on specific social groups. Analyses from a spatial-territorial perspective have been less widespread. However, in urban environments, most of today's social exclusion dynamics visibly tend to accumulate in certain vulnerable areas or neighbourhoods (Harvey, 2014; Davis, 2006; Castell, 2000).

This article is the result of research conducted within the framework of the *INCLUSIVE Project*, funded by Spain's R&D&i State Plan addressing Society's Challenges over the 2013-2017 period (or *Plan Estatal de I+D+i orientada a los Retos de la Sociedad para el periodo 2013-2017* in Spanish). The project focused on analysing the perceived impact of inclusion policies in Spain. A series of different case studies emerged from the general research work, following different interest and relevance criteria. One of these cases, described in the present study, refers to the impact of inclusion policies in Disadvantaged Urban Areas (hereon DUAs) in Andalusia. Worthy of note, the present study centres on the impact of policies from a global perspective: we did not delve into any specific DUA along the study. In this way, the information presented here is based on work with actors who took part in the first 24 DUAs defined by Andalusia's initial regulations on the matter (1989).

The case of Andalusia was of interest for several reasons. First, Andalusia is the most populated autonomous community in Spain, with around 8.5 million inhabitants. In addition, Andalusia is among the most disadvantaged regions of southern Europe, with an unemployment rate of 21.3%¹ in 2018, and a poverty risk rate of 31%², representing 13.7 points above the country average. To finish, several metropolitan environments in the region have a high concentration of vulnerable neighbourhoods (Seville, Malaga, Granada and around the Bay of Cádiz³). Thus, beyond the interest of the case itself, the context was useful to study the effects of inclusion policies in southern regions of Europe.

As regional social policies expanded at the end of the eighties, a range of Spanish regions developed regulations and programmes aimed at socially transforming these areas. This initial impetus has undergone various transformations, conditioned by political criteria and changes to the social and economic scenario. In the following sections we study regulatory discourse and describe the changes undergone in this public policy domain over the last three decades. Second, we analyse the perceptions of the actors involved in the design and implementation of these public policies on their overall impact. Based on the results of this analysis, we detected the practices that have fostered social inclusion in DUAs.

2. THEORETICAL ASPECTS

2.1. "NEW POVERTY" AND INCLUSION POLICIES

One of the most noticeable effects of Spain's socioeconomic crisis since 2008 has been the questioning of public policies' ability to face rising social exclusion. Long-term factors have converged and contributed to the situation, such as the disconnection of market dynamics regarding impoverishment (Scott, 1994; Stiglitz, 2013), and more recently, employment reduction and precarity policies and their impact on people's different life cycles (Arriba, 2010).

In the post-crisis era, the replacement of *Fordist* (economic-productive) and *Keynesian* (economic-political) *patterns* by forms of global financial capitalism (Paugam, 2007; Sennet, 2000) has accelerated,

¹ Active Population Survey, fourth quarter of 2018. Spanish National Institute of Statistics.

² Survey of Living Conditions 2017. Spanish National Institute of Statistics.

³ Regional Strategy for Intervention in Disadvantaged Areas in Andalusia (2018).

reducing employment's capacity for inclusion (Ignellis & Calvo, 2015)⁴, eroding the institutional structure of welfare and reducing the guarantee-based trend of inclusion policies (Bauman, 2017).

Added to the above, the protective capacity of primary networks (family, neighbours) has declined due to demographic changes (Martínez Virto, 2014), a particularly notable fact in Mediterranean countries (Ferrera, 1996). All these latter factors exacerbate the dissolution (Baumann, 2013) of a large part of the safety nets that legitimise the idea of cohesion in welfare societies.

Today's *safety nets* are assembled according to proximity to the economy's productive-speculative core. Distance from the core leads to losing relational capital and resources (Atkinson, 2003), increasing affected individuals' vulnerability, leading them to situations of disaffiliation (Castell, 1997; Rosenvallon, 2004) and social exclusion (Laparra et al., 2007).

Such circumstances also condition the reach of inclusion policies and often reduce them to responses centred on employment-income guarantees. Tensions still exist between proposals to protect (economically) against new social risks and others to maintain a certain work ethic that prevents dependency (Handler, 2003) leading to two positions. On the one hand, proposals are re-emerging to extend economic protection by means of income guarantee policies (Goma & Roseti, 2016) or double-right policies (Martínez & Pérez, 2015), differentiating the right to income guarantee from the right to inclusion accompaniment. On the other, welfare policies combined with *workfare* programmes are reappearing, where employment/income benefits are linked to potentially stigmatising compensation and control measures (Pierson, 1996).

Finally, the fact that inclusion policies have concentrated around income-employment aspects has led to downplaying the role of other factors (educational, social, relational, territorial, etc.) that have also contributed to exclusion processes in recent years.

2.2. EXCLUSION AND TERRITORY

The obvious fact that exclusion tends to concentrate in specific urban areas has already been studied (Davis, 2006; Harvey, 2014). The urban fabric produces integrated, vulnerable and excluded areas (Jaraíz, 2004).

However, inclusion policies have attached minor importance to the territorial dimension of exclusion, at least regarding operational aspects (Egea et al, 2008). Adopted measures have focused more on individualised interventions (Mallardi, 2013) than on the exclusion factors stemming from the vital context, that is related to the territory.

Interest in territorial inclusion policies emerged in the United States, based on studies on the *new urban underclass* conducted by the Chicago School (Wilson 1987; Flanagan 1999; Davis 2002). The first political proposals were implemented by means of so-called *town planning*, based on arranging population flows inclusively by regulating urban land uses (Blanco, Fleury & Subirats, 2012:29). Nevertheless, the insufficiencies of these inclusive urbanism policies (Luque et al, 2008) meant that programmes, specifically social programmes, had to be incorporated to address problems in areas that concentrated situations of vulnerability. Nevertheless, both approaches have been put into question because they ignore decisive aspects such as the influence of power relations (Castell, 2000; Soja, 2004) or the impact of social control that is inherent to many measures (Sassen, 2010; Harvey, 2014).

Europe has followed a similar route, albeit with its own specificities, especially due to the public sector's greater weight in welfare policies. At the end of the eighties, public initiatives aimed at delimiting DUAs were launched (Paugam, 2007) based on the spatial accumulation of various deficits (unemployment, overcrowding, health, etc.); these DUAs would then be targeted by specific social programmes. The policies were born under the guidelines of United Nations Organization's *Agenda 21*.

⁴ Working poors in Spain rose to 14.8% of the working population in 2017 (FOESSA, 2017).

Later, the Organization for Economic Cooperation and Development introduced a methodology to diagnose urban inequality, which would lay the foundations of the first inequality maps of Spanish cities and those of Andalusia (Torres, 2004; Pedregal *et al* 2006; Egea *et al*, 2008).

The European Union (EU) has played a key role in the development of inclusion policies in DUAs. Following the approval of the *European Urban Charter* (1992), funding to implement inclusion projects in these areas increased based on *decentralised cooperation* criteria (Oliete & Magrinyá, 2015). These projects would receive resources from different Community Initiatives from 1994 onwards; some were strictly social and/or labour-oriented (Horizon, Equal, Integra, etc.), others, such as the *Urban initiative*, targeted urban areas complemented by a robust social programme.⁵

The approval of the *European Strategy on Social Inclusion* (2000-2006) opened a second stage aimed at establishing a *new institutional framework* (Blanco *et al*, 2012) permitting the consolidation and cohesion of EU countries' inclusive policies (Rodríguez Cabrero, 2004). Common objectives to combat exclusion were defined that each country would then implement through *National Inclusion Programmes*. A common, more relational, model of governance was established, called the *Open Method of Coordination* (Fresno & Tsolakis, 2010). Different countries have been incorporating lines of action related to inclusion policies in DUAs within the framework of these national plans.

Finally, today's *European Agenda* (2014-2020) has included two instruments to support these policies within the *Strategy for Sustainable and Integrated Development*. The first instrument is directed towards financing regional policies of inclusion in DUAs; the second addresses municipal development projects for cities over 20,000 inhabitants (Huete *et al.*, 2015).

In Spain, DUA action initiatives have been articulated mainly at regional and locally, local levels. Adopted programmes have followed two lines of action (Garrido & Jaraíz, 2017). One line is that of providing additional funding to strengthen certain public services in these areas (education, health, employment and social services in particular). The other, more ambitious line consists in designing *Comprehensive Community Schemes* (Rebollo, 2012; Alguacil, Camacho & Hernández, 2013) in each DUA. This approach pursued a socio-spatial transformation, reaching beyond a mere response to deficits (Rosa, 2009). To strengthen this second intervention model (Gutiérrez, 2014) some autonomous communities have approved the so-called neighbourhood laws, or *leyes de barrio*⁶.

These territorial inclusion approaches have had some limitations. Imbalances between urban-economic interests and strictly social interests have often undermined numerous social measures that targeted greater inclusion, because the physical redevelopment of some areas in DUAs has ultimately led to excluding, rather than including its most vulnerable inhabitants (Cantero *et al*, 1999).

Another practical limitation is that the actors involved (administrations, NGOs, neighbourhood fabric, etc.) have a limited culture regarding integrated planning forms of relational and participative governance with other social and civic agents are absent (Garrido & Jaraíz, 2017). On paper, many DUA intervention programmes adhered to a participation and co-governance paradigm in the phases of diagnosis, planning, management and evaluation, where integrated approaches predominated (Subirats, Brugué & Gomá, 2002); in practice, however, it has proved difficult to overcome the inertia resulting from the specialised and differentiated actions of the range of bodies (social services, employment, housing, education, income guarantee, etc.).

Both limitations have contributed to the fact that although social inclusion is targeted by various agencies, in practice, the bulk of the interventions has focused on social services, employment (to a minor degree) and, more marginally, on the fields of health, education and housing (Mateo *et al*, 2015).

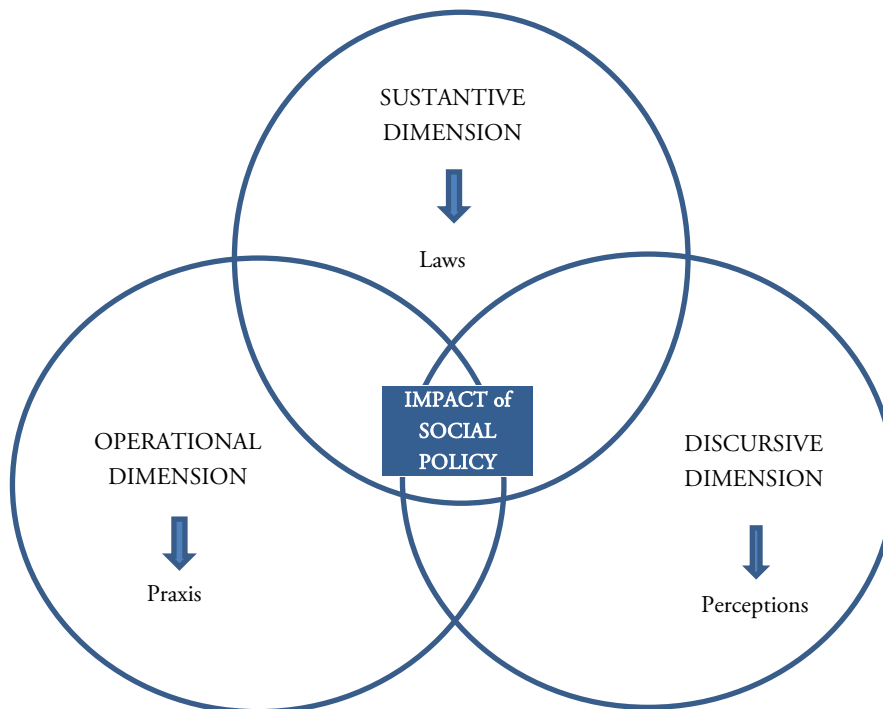
⁵ Different versions (URBAN 1994-1999, URBAN II and URBAN-CT) of these initiatives have led to the development of various urban regeneration projects in Andalusian city neighbourhoods, such as Albaicín in Granada, or Alameda-San Luis in Seville.

⁶ This is the case of autonomous regions such as Catalonia, the Valencian Community, the Balearic Islands and the Basque Country.

3. METHODOLOGY

Given the objective of this research (evaluating the impact of inclusion policies in DUAs) and the conditions of the object of study, we opted for a qualitative approach focusing on the *perceived dimension* (Carrasco-Campos et al, 2013). To do this, we followed the proposal of public policy analysis by Nathalie Morel (2012) and differentiated between three dimensions: the *substantive dimension*, by identifying guidelines and criteria based on the analysis of regulations; the *discursive dimension*, made possible by studying the perceptions of the different actors; and finally, the *operational dimension*, focusing on the description of practices and perceived impacts.

GRAPH 1.
Dimensional analysis of the impact of DUA Social Policies



Source: Elaborated by the author based on Morel (2012).

The three categories above guided all work phases transversally: the design, the field work and the analysis. The procedures and the specific utility of each technique for the study are described below.

The studied regulations (1989-2018) corresponded to those that conditioned the designs of interventions in disadvantaged neighbourhoods both directly (specific application in DUAs), and indirectly (of broader application, yet affecting these areas). This regulation analysis considered different levels of regulations, from international to local levels, through national and regional levels. Some of these international and national regulations have been referred to in the section above on theoretical aspects; local regulations underwent the most systematic and analytical examination as they affect DUAs the most, as illustrated below in the Substantive Dimension results.

Regarding in-depth interviews and focus groups, the aim was to build a closer understanding of the different viewpoints on the policies carried out in DUAs in Andalusia. To this end, it was essential to perform a balanced selection of interviewees that would shed light on varying *research arena* (Rubin & Rubin, 1995) approaches. All the actors participating in these neighbourhood policies were approached whether they designed policies (politicians), implemented them (professionals) or were on the receiving

end (DUA users and residents). As mentioned in the introduction, we focused on the 24 DUAs defined as such since the first Andalusian regulation on this subject (1989).

The in-depth interview informants were selected by qualified sampling (Coller, 2005), except in the case of citizens (residents) who were selected by means of snowball sampling. Each interview had a common script and a specific section according to the characteristics of each group of informants⁷.

To design the interview, we followed the standardised non-scheduled interview model (Denzin, 1970) or conversational interviews, where standardisation is based on focusing on the same information set, allowing the interviewer to adapt the formulation and the order of the questions to each interviewee. A total of 9 interviews were conducted, with an average duration of 45 minutes each.

For their part, the focus groups instrument enabled different perceptions to confront each other in a nuanced way, also providing summary assessments on some relevant aspects. The script for the focus group followed the same content block as the in-depth interviews, although the questions were presented to the group in a more general way to encourage open debate. Three focus groups were held, with an average duration of 75 minutes each.

The fieldwork was conducted between the months of December 2017 and March 2018. Interview data and the focus group participation data is systematised in Table 2.

TABLE 1.
Characteristics of the participants

ID	Profiles	Participants
FG1	Social workers from Social Security entities intervening in DUAs (public and third sector)	7
FG 2	Social workers from employment services intervening in DUAs (public and third sector)	7
FG 3	Political decision-maker	3
EP1	High-level manager (public sector)	1
EP2	High-level manager (third sector)	1
EP3	Social worker 1 (public sector)	1
EP4	Social worker 2 (public sector)	1
EP 5	Social worker 3 (third sector)	1
EP 6	Resident 1 (man aged 50 years).	1
EP 7	Resident 2 (woman aged 25 years).	1
EP 8	Resident 3 (man aged 43 years)	1
EP 9	Resident in the neighbourhood, aged 36 years	1

Source: Elaborated by the author.

The interviews and the focus groups were recorded, transcribed and anonymised in accordance with the participants' informed consent. Resulting materials were entered in a database created using qualitative analysis software QSR NVivo 11. This software performed the coding of information following a semi-inductive approach, because although it was based on the *constant comparative method* (Harris, 2015), we started to code taking the three study dimensions (substantive, discursive and operational) into account.

Of all the information and discourses generated throughout the fieldwork, we selected only the most relevant information considering the context and space available in this publication.

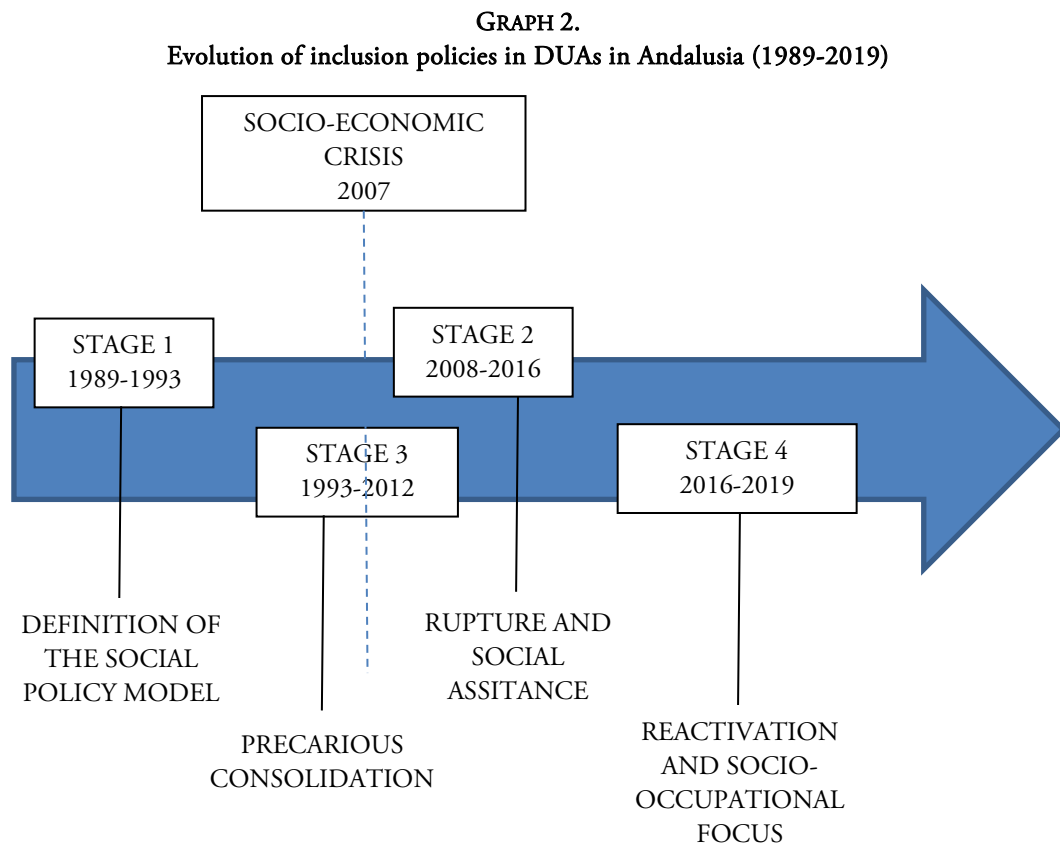
⁷ The scripts were structured into four blocks, adapted to each type of actor: vision of exclusion and responses to exclusion; role of the major inclusion services (employment, income and social services); role of the third sector, civic and market entities; significant practices and proposals.

4. RESULTS

The results of this research on the impact of social policies in DUAs in Andalusia are presented following the three dimensions mentioned above: the substantive dimension (regulatory analysis), the discursive dimension (actor discourse) and the operational dimension (practices).

4.1. SUBSTANTIVE DIMENSION: REGULATORY ELEMENTS OF THE INCLUSION POLICY IN DUAs AND INTERVENTION RATIONALE

By conducting a longitudinal analysis of the basic criteria underlying the range of regulations, we identified four stages in the change of direction in DUA inclusion policies in Andalusia:



Source: Elaborated by the author.

Below, we detail the characteristics of each stage.

Stage 1: Definition of an inclusion policy model

The legal foundations of inclusion policies were established in Andalusia at the end of the nineties, with three defining regulations: the Andalusia Social Services Act 2/98 (*Ley 2/98 de Servicios Sociales de Andalucía*); Decree 2/1999, regulating a Guaranteed Minimum Income (*Renta Mínima de Inserción*); and Decree 202/1989, regulating the Programme of Preferential Neighbourhood Action (*Plan de Barriadas de Actuación Preferente*).

Clearly, at this *early stage*, there was an ambitious political commitment, as inclusion policies were based on protective, comprehensive and proximity criteria. In practice, the regulatory framework was implemented:

- Individually, allocating resources to support people and families in situations of exclusion.
- Territorially, incorporating a territorial perspective to social exclusion by creating the DUAs by decree and reinforcing funding for these areas. This funding was channelled, on the one hand, through services rendered directly by the regional administration in these areas (especially regarding education, health and employment), and on the other hand, through the financing of local bodies where DUAs were present.

This short, three-year phase was, according to the informant perceptions collected for this study, of great significance as they felt it constituted a strategic grounding for future policies.

2nd Stage: Precarious consolidation

Another implementation stage followed this latter political one, it lasted almost until 2012 (well into the crisis). The initial legislative drive came here to a halt, and the agenda focused on implementing ambitious regulations designed during the previous stage.

The actors' perceptions of the consolidation of the *Andalusian inclusion model* reveal two perspectives. One perspective emphasises that notable efforts took place during this stage to expand the Social Services System, as well as to reinforce DUA professionals and resources (schools, health centres, etc.). Also worthy of note, the first network-based governance initiatives emerged in different areas (housing, health, education, employment) among the range of actors (administrative bodies, NGOs and neighbourhood entities).

A second perspective stresses that shortly after, the administration itself slowed down the overall consolidation of this policy. Three types of barriers were described:

- bureaucratic barriers: very long processes applied to the management of social benefits, especially minimum income.
- political barriers: pressures from the municipalities to define the DUA themselves instead of regional bodies. This shift would change the financing procedure (the projects applying for subsidies) and the number of DUAs would triple, thus diluting the original essence of their creation.
- financial barriers: due to regulations that were often unrealistic and very ambitious on paper and thus difficult to undertake in budgetary terms.

Despite these general trends, as of 2002, a number of schemes would emerge in different cities that the informants highly valued. These initiatives took place in some DUAs and attempted, more or less successfully, to bring together all actions and resources within a policy of alliance of administrations, social entities, neighbourhood organisations and political movements. All of them shared a common methodological stance: that of implementing an *Integral Community Plan* (ICP) as an instrument to programme DUA intervention. These initiatives were led by a wide range of actors (universities, NGOs, public-sector companies, etc.). While administrative bodies have taken part in these programmes on a constant basis, their commitment has varied significantly in terms of intensity and regularity according to each case.

Other initiatives valued by the actors also emerged during this period in the field of insertion and employment. Especially worthy of mention is the launch of a series of programmes in the DUAs such as the *Unified Service for Employment Renewal and Generation* (*Servicio Unificado de Renovación y Generación de Empleo* in Spanish), aimed at accompanying unemployed people, bringing together different resources (social, training, career guidance, intermediation) in the process.

Stage 3: Interruption and renewed welfare focus

The socio-economic crisis beginning in 2008 would heavily affect the whole of Andalusia, especially DUAs, added to a policy of cuts to social schemes. Initially the momentum given to inclusion policies was paralysed, subsequently leading all policies to redirect towards welfare protection measures.

Due to the initial paralysis, the funding of many DUA programmes was suspended. The effect was twofold: on the one hand, numerous services of assistance to individuals and families were weakened; on the other, different entities that collaborated with the third sector and had specialised in inclusion work did not have the capacity to survive the cuts and vanished.

The very presence of welfare bodies – especially Employment and Social Service instruments – focused from that moment onwards on the survival of the instruments themselves, which, as interventions expanded, in some cases led to some of the integral work processes being withdrawn, if not officially, certainly in practice.

A profound regulatory repositioning is currently taking place after over 20 years of absence of any significant regulatory renewal. In 2013, Decree-Law 7/2013 *on extraordinary and urgent measures to combat social exclusion in Andalusia* (Decreto-ley 7/2013 *de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía*) was approved. Other regulations would follow such as Decree 8/2014 *on extraordinary and urgent measures for social inclusion through employment and the promotion of solidarity in Andalusia* (Decreto 8/2014 *de medidas extraordinarias y urgentes para la inclusión social a través del empleo y el fomento de la solidaridad en Andalucía*).

The new regulatory body is directed towards promoting food security policies, emergency aid to families, assistance in situations of eviction risk and support to boost the temporary hiring of people at risk of exclusion. As a whole, these measures go beyond inclusive objectives, they aim to be a firewall against growing exclusion faced by different services on a daily basis (Pacheco-Mangas & Hernández-Echegaray, 2016).

Finally, the entity network has been transformed: many entities dedicated to inclusion have faded away, while others have had to redirect their programmes, and new entities specialised in assistance work are emerging.

Stage 4: Reactivation and renewed focus on employment

In 2016, the trend swayed. Regulatory and institutional discourse underwent a renewed analysis and went back to focus on social inclusion.

The main regulatory factor at this stage came with the approval of the *Andalusia Social Services Act 9/2016* (*Ley 9/2016 de Servicios Sociales de Andalucía*). This *second-generation* law replaced that of 1998 with the idea of updating social policies' inclusive approach. It contains many notable features that we believe are essential: the establishment of a Resource Map and a *Catalogue of Guaranteed Benefits*, recognised as a subjective right; the definition of a specific and defined *Intervention Model*, in which technical work performed with users is supported by the *Personalised Inclusion Programme* and the creation of the reference professional figure, providing technical support to facilitate accompaniment processes. These measures, yet to be implemented, define intervention strategies to an unprecedented extent.

The approval in December 2017 of Decree-law 3/2017 regulating the Minimum Income for Social Insertion in Andalusia (Decreto-ley 3/2017 *que regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía*) – modifying and extending decree 2/1999 –, incorporates a second instrument of renewal. The regulation determines the creation of a Guaranteed Minimum Insertion Income, considered a guaranteed right, extending its duration and linking it to a Socio-Labour Inclusion Plan.

The third element was the approval in May 2018 of the *Andalusian Regional Strategy for Social Cohesion and Inclusion*. This new strategy redefines and extends the DUA map, with 99 identified areas throughout the region. It establishes a specific budget for interventions in these areas (169.5 million euros for the 2018-2020 period) and conditions access to funds to the existence of a Comprehensive Community Programme in each area.

The three measures described above provide a glimpse of the attempt to redirect inclusion policies, whatever their impact and degree of implementation may be in the years to come. Nonetheless, the update

focuses more on income-employment relationship interventions, an approach that made more sense before the crisis.

4.2. DISCURSIVE DIMENSION: DUA INTERVENTION IS NOT ONLY A QUESTION OF INVESTMENT

This second section of the research results is related to actors' perspectives (Alonso et al 2016) on the overall impact of inclusion policies in DUAs.

The core perception shared by the range of actors (politicians, social workers and residents), is that the impact of public inclusion policies in DUAs is far from fulfilling expectations. Nevertheless, both residents and social workers do in fact detect that beyond *classic* shortcomings as well as insufficient investment, there is another type of notable weakness:

"a lot of money has been invested in these areas, in some areas in particular... If we stopped and did a study ... for me the problem is not investment but other factors that are not evaluated to the same extent" (FG.2).

Perceived failures centre on two areas:

1. *Obstacles in the transition from assistance to normalisation*

The first weakness, in terms of relevance, is related to the social intervention model. A persisting idea is that intervention does not go beyond the scope of assistance and that continuity work, the integrated accompaniment of individuals and families is more an exception than a rule. The discourse refers to three specific limitations. The first is the precariousness of the economic benefits system. Professionals and local residents share the view that these benefits are punctual, are disconnected and, in practice, are not linked to real activation processes, especially because of a shortage of professionals to accomplish the work. Social workers perceive that a large part of the population in these neighbourhoods are caught in a spiral:

"Users quickly learn how the system works. People have no choice but to play with the benefits, if unemployment benefits are used up, they look for a social wage, then comes emergency assistance, then they check what Cáritas [a charity] people might give them ... And so on until they come back again." (EP.5).

Additional contributions to the economic protection issue were identified in the focus groups. Some reflected on the need to unify the benefits framework:

"The scattering of aid we have in Spain is unacceptable: the SEPE⁸, the Minimum Income in Andalusia, the municipality's emergency aid, and many more. Each administration provides its own benefits, based on its own criteria ... They should tend to unify" (FG.2).

Others believe minimum income should be conceived within a *dual-right* framework (Martínez & Pérez, 2015), differentiating the right to income from the right to insertion. This would act as an equalising element, would lighten social work bureaucracy and facilitate accompaniment in situations that genuinely require it.

"Without a guaranteed minimum income for all citizens it is impossible for us to achieve some form of harmonious inclusion because there are huge differences among some realities and others ...". (EP.1).

The second limitation is employment services' lack of focus: discrepancies can be found between what the services offer and what residents and businesses actually need, added to a lack of coordination between administration resources and NGO resources. A significant view is that social services and employment services fail to share any common work strategies. On the contrary, the services are somewhat differentiated: the former deal with situations of greater exclusion, while employment services work with less "*deteriorated*" situations.

⁸ The Public Service of State Employment or: *Servicio Público de Empleo Estatal* in Spanish.

"we (Social Services) have a close relationship with the employment service, but the point is always to redirect cases. We do not see ourselves as connected systems with shared objectives, but rather as distinct resources. That is why many people we work with do not go to work, if they cannot write, how are they going to start writing their CV?" (EP.3).

The final limitation consists in the lack of comprehensive work integrating the territory's different social resources, particularly since the crisis.

"There is no time for networking, for coordination boards ... These tasks have been gradually dropped due to the growing number of claims (...). Everyone values the community here, but nobody offers the required resources. " (FG.1).

In addition, local residents and social entities point to the professionals' attitudes:

"there are not enough people willing to step out of their office" (EP.7).

2. Problems linked to the management model

The other series of limitations are related to how services are managed, especially their institutional planning and assessment. Three elements emerged, the first being a lack of governance models that integrate the planning of actions and programmes under a single instrument. In all DUAs, ICP is understood to be a priority, but most lack an ICP, and the DUAs that do dispose of an ICP have very different views about its utility:

"Here all (services) call the intervention comprehensive: whether children, the Roma people, or women are involved ... But nothing can be comprehensive if we don't get together and talk about it all". (EP.8).

In a similar vein, a shortcoming emerged regarding *knowledge management policies*, especially in the professional field. They understand that knowledge constitutes their main capital, however, they point to a lack of locations and collective times to design and analyse interventions as well as the absence of shareable information management systems among the different services.

The last limitation relating to the management model is linked to *impact assessment and the identification of potentially influential practices*.

"The administration is not aware of the innovation that takes place in our daily work, they have little interest in it because they are busy with other work. They supported (the Southern Industrial Park DUA), but nobody is thoroughly assessing what is being done, the processes are often low-key, but they have brought changes to the neighbourhood. What we have done should allow other neighbourhoods to learn from us" (EP.1).

Relating to the above, public policy assessments on DUA intervention are perceived as formalities based on predefined implementation criteria, prioritising issues such as the number of beneficiaries, controlling expenditure or correctly applying procedures. All actors advocated the need for an assessment model focusing on impact measurement.

4.3. OPERATIONAL DIMENSION. PRACTICES AND CRITERIA WITH SIGNIFICANT IMPACTS IN DUAs: ACTIVATION AS A COMMON STANDARD

In this last series of results, we will analyse and highlight the practices that different actors in the DUA intervention processes identified as useful, developed both by administrative bodies and the social fabric.

Based on the analysis, we detected six significant "*practices*" that were visible in the different programmes, initiatives or resources:

- Uniting of the resources, teams and efforts of the different services: *Centre for Employment Orientation and Stimulation (CODE* by its Spanish acronym). In the ICP framework, the Southern Industrial Site DUA succeeded in unifying the range of public resources for employment (state,

regional and municipal) into a single instrument. All the training services are managed within the CODE: labour orientation, intermediation, entrepreneurship support programmes, self-employment, initiatives to promote cooperatives. Professional teams that depend on different administrations work in common and share the same premises.

- Creation of work networks between different DUAs: *Emerge and Incorporate Initiatives*. These projects are jointly promoted by regional social services and employment administration bodies. The criterion of perceived utility is that these projects have gone beyond specific contexts and created work networks between different areas, incorporating both public service contributions and that of NGOs.
- Implementation of work methodologies per itinerary: *Andalucía Orienta*. This programme was launched by the Andalusian Employment Service. The main objective of *Andalucía Orienta* Centres is to actively search for employment. Their contribution is that their entire methodology is based on continuity work: it starts with the designing of a *Personalised Programme* agreed upon jointly by the professional and the user, followed by a *Personalised Insertion Itinerary*.
- Mediation adapted to the business fabric. Although labour mediation is worked on in various programmes, some methodologies used, especially by NGOs, are considered to be useful in these areas. The work consists of building up trust with the business world and, at the same time, provide *mentoring* support before and after job incorporation, to make it easier for people to adapt and ensure continuity in the work environment.
- Experiences of insertion employment in monitored companies. Some NGOs have begun to launch businesses that monitor jobs adapted to exclusion profiles in the field of organic farming, hospitality, cleaning services, etc. This is the case of Bioalverde, dedicated to organic farming (supervised by Cáritas, the charity) or *Entrecaminos* (monitored by the *Entreamigos Association*).

These practices – highlighted by different actors – draw attention to two essential DUA intervention criteria that aim at improving efficiency: on the one hand, opening up fields of action at different scales to integrate the initiatives, and on the other, developing methodologies that go beyond assistance and trigger social and work processes.

5. CONCLUSIONS

Three strategic positions in the combat against exclusion in vulnerable neighbourhoods were identified in our section on theoretical aspects. The *first position* regards urban inequality as a global – economic, political and social – process, the fruit of advanced capitalism's very dynamics of exclusion (Jaraíz, 2004). Based on this conception, facing exclusion requires a range of programmes that are not exclusively limited to social welfare policies, and which contemplate aspects of neighbourhood cohesion and economic development, urban standardisation, security, cultural promotion, i.e. policies included within a city's framework (Aguilar, 2005). The *second position* believes in complex, integrated planning focusing primarily on social welfare policies (social services, training and support for employment, education, health, housing, etc.), leaving territorial cohesion policies in the background. The *third position* is more restrictive and centres the inclusion policies around the income-employment guarantee relationship, leaving the inclusion policy agenda to local social services as well as employment services.

When examining the case of Andalusia, there is no robust, visible regulatory grounding allowing to affirm that social inclusion in DUAs has been conceived following broad cohesion policy approaches (*first position*). The core of the regulatory framework is clearly based on a welfare policy model (*second position*). However, during the transition from regulation (on paper) to intervention (in practice), inclusive action is restricted to the *third position* detailed above, as priorities concentrate on responding to exclusion through local social service initiatives (management of minimum income, family assistance, emergency aid, etc.) and employment services (training, career guidance, mediation).

There are some positive exceptions. Five among the twenty-four DUAs in the region have resorted to designing Integral Community Plans in their strategy in view of involving different actors and their social welfare responsibilities (*second position*). Although these cases have developed unevenly, the plans for which public administrations have ensured continuity have reached higher levels of implementation. This is a significant finding: it highlights how the DUAs that adopted relational governance and participation formats with public leadership achieved higher levels of consolidation.

As ICPs were perceived to be useful, the instrument became mandatory for all DUAs wishing to receive funding from the regional administration based on the *Andalusian Regional Strategy for Social Inclusion and Cohesion* approved in May 2018. Paradoxically, the administration failed thereafter to allocate economic resources to this end and centred its funding on direct attention measures. This fact leads us to anticipate that these ICPs risk ultimately to become a formality rather than a genuine governance tool.

Regarding the impact of inclusion policies on DUAs in Andalusia, the most rooted perception is that, despite their long history (since 1989), these policies have not been able to stop neighbourhoods from deteriorating. A view persists, especially among professionals, that this scant progress is due to how social programmes unfold (scarcity of resources, inefficient organisational models, etc.). Without prejudice to this view, it is worth noting that this vision is strictly restricted to social policy; it often turns a blind eye to the fact that the absence of comprehensive city policies has a more significant impact, in our opinion, than the social programmes themselves. This is because neighbourhoods act as *containers* (Davis, 2006) of vulnerable subjects and families, turning the territory's inclusion into mission impossible, due to steady growth in demand due, in turn, to downward mobility. This dynamic has intensified since the 2008 crisis (Arredondo & Palma, 2013).

Based on our analysis, we found that future approaches to DUA inclusion in Andalusia require more comprehensive designs that addressing all three dimensions: the political, technical and professional dimensions. The funding culture of public administrations, from the European level (European Social Agenda) to local levels should also contribute to this. These administrations prioritise their support to actions that focus excessively on employment (Dandara-Tabacaru & Danila, 2017), and make it difficult to sustain more comprehensive programmes, which are essential to bring groups and territories far removed from employment possibilities closer to the work sphere.

6. BIBLIOGRAPHY

- Aguilar, M. (2005). *Aproximación histórica al desarrollo comunitario en España*. Madrid, Hacer.
- Alguacil, J., Camacho, J., & Hernández, A. (2014). La vulnerabilidad urbana en España. Identificación y evolución de los barrios vulnerables. *Empiria. Revista de metodología de las ciencias sociales*, 27, pp. 73-94.
- Alonso, L.E., Fernández, C.J., & Ibáñez, R. (2016). De la moral del sacrificio a la conciencia de la precariedad. Un análisis cualitativo de los discursos sobre la evolución de la crisis en España. *Política y Sociedad*, 52 (2), pp. 353-379.
- Arredondo, R., & Palma, M.O. (2013). Una aproximación a la realidad de los desahucios. Perfil y características de las familias en proceso de desahucio en la ciudad de Málaga. *Alternativas*, 20, pp. 113-140.
- Arriba, A. (2010). Políticas y bienes sociales: procesos de vulnerabilidad y exclusión social. *Agathos: Atención sociosanitaria y bienestar*, 2, pp. 56-57.
- Atkinson, A.B. (2003). Multidimensional deprivation: contrasting social welfare and counting approaches. *Journal of Economic Inequality*, 1, pp. 51-65.

- Bauman, Z. (2017). *Retropía*, Barcelona, Paidós.
- Bauman, Z. (2013). *Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias*. Barcelona, Paidós.
- Blanco, I., Fleury, S., & Subirats, J. (2012). Nuevas miradas sobre viejos problemas. Periferias urbanas y transformación social. *Gestión y Política Pública*, 21, pp. 3-40.
- Cantero, P.A., Escalera, J., García de Villar, R., & Hernández, M. (1999). *La ciudad silenciada. Vida social y Plan Urban en los barrios del Casco Antiguo de Sevilla*, Seville Ayuntamiento de Sevilla.
- Carrasco-Campos, A., Martínez, L.C., & Moreno, A. (2013). Revisión crítica de la medición del bienestar desde una perspectiva interdisciplinar. Hacia una propuesta de indicadores subjetivos y espaciales. Prisma Social. *Revista de Ciencias Sociales*, 11, pp. 91-122.
- Castell, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Barcelona, Paidós.
- Castells, M. (2000). *La era de la información*. Vol. 1, Madrid, Alianza Editorial.
- Coller, X. (2005). *Estudio de casos*. Madrid, CIS.
- Dandara-Tabacaru, D., & Danila, M.I. (2017). Financial System Stability and Social Welfare. *Revista de Certare si Interventie Sociala*, 56, pp. 153-168.
- Davis, M. (2006). *Planeta de ciudades miseria*. Madrid, Foca.
- Denzin, N.K. (1970). *The research act*. Chicago, Aldine.
- Egea, C., Nieto, J.A., Domínguez J., & González, R.A. (2008). *Vulnerabilidad del tejido social de los barrios desfavorecidos de Andalucía. Análisis y potenciales*. Seville, Centro de Estudios Andaluces.
- Ferrera, M. (1996). Il modelo sudeuropeo de Welfare State. *Rivista italiana di scienza politica*, 11, pp. 67-101.
- Flanagan, W. (1999). *Urban sociology: images and structure*. Boston, Allyn & Bacon.
- Fresno, J.M., & Tsolakis, A. (2010). Inclusión, Estrategia 2020 y Programas Nacionales de Reforma. *Urbanismo y Trabajo Social*, 9, pp. 33-69.
- Garrido, M., & Jaraíz, G. (2017). Políticas inclusivas en barrios urbanos vulnerables. *Areas. Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 36, pp- 141-151.
- Goma, R., & Roseti, N. (2016). Perfiles de exclusión y políticas de inclusión en España: las dimensiones del cambio. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 64, pp. 51-78.
- Gutiérrez, A. (2014). Incidencia de la participación en las políticas de regeneración urbana en Cataluña: actores, ciudadanía y poder local. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 493 (09).
- Handler, J. (2003). Ciudadanía social y workfare en Estados Unidos y Europa Occidental: de estatus a contrato en Lindenboim J. y Danani, C. *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Buenos Aires, Biblos.
- Harris, T. (2015). Grounded theory. *Nurs Stand*, 29, 32-39.
- Harvey, D. (2014). *Diecisiete contradicciones del capital y el fin del neoliberalismo*. Madrid, Traficantes de Sueños.
- Huete, M. A., Merinero-Rodríguez, R., & Muñoz, R. (2015). Los sistemas locales de bienestar. Un análisis de las políticas de regeneración urbana. *Revista de Estudios Políticos*, 169, pp. 201-234.
- Ingellis, G., & Calvo, R. (2015). Desempleo y crisis económica. Los casos de España y Italia. *Sociología del Trabajo*, 84, pp. 7-31.

- Jaraíz, G. (2004). Desarrollo social, barrios desfavorecidos y cohesión urbana. La necesidad de un nuevo marco de actuaciones en línea inclusiva. *Documentación Social*, 133, pp. 127-152.
- Laparra, M., Obradors, A., Pérez Eransus, B., Pérez Yruela, M., Renes, V., Sarasa, S., Subirats, J., & Trujillo, M. (2007). Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión social. Implicaciones metodológicas. *Revista Española del Tercer Sector*, 5, pp. 15-58.
- Luque, P.A., Pulido, M., Palomo, A., Luque, A., & González, M.A. (2008). Ciudad integrada, inmigración y discurso. Apuntes para la planeación urbana. *Revista de antropología experimental*, 8, pp. 177-192.
- Mallardi, M.W. (2013). La cuestión social mistificada: límites y tensiones en la crisis de la sociedad salarial. *Cuadernos de Trabajo Social*, 26 (2). pp. 421-430.
- Martínez Virto, L. (2014). Una crisis interminable. Estrategias para resistir y primeros síntomas de sobrecarga en las familias. *Zerbitzuan. Revista de Servicios Sociales*, 57, pp.121-136.
- Martínez Virto, L., & Pérez Eransus, B. (2015). La austeridad intensifica la exclusión social e incrementa la desigualdad. Aproximación a las consecuencias de los recortes en servicios sociales a partir de la experiencia en Navarra. *Revista Española del Tercer Sector*, 31, pp. 65-88.
- Mateo, M.A., Martínez Román, M.A., & Domenench, Y. (2015). Social Services in times of economic and social crisis: The case of Spain. *Revista de Certare si Interventie Socialá*, 50, pp. 96-110.
- Morel, N. (2012). Social investment: a paradigm in search of economic new model an political mobilisation en Morel, N. Palier, B, & Palme, J. *Towards a social investment welfare state?*. Chicago, The Policy Press.
- Paugam, S. (2007). *Las formas elementales de pobreza*. Madrid, Alianza Editorial.
- Pacheco-Mangas, J., & Hernández-Echegaray, A. (2016). Las prestaciones económicas en los servicios sociales comunitarios de Andalucía. Análisis y reflexiones en torno al modelo actual. *Zerbitzuan. Revista de Servicios Sociales*, 62, pp. 25-41.
- Pedregal, B., Torres, F.J., & Zoido, F. (2006). Propuesta metodológica para la medición del desarrollo y las desigualdades territoriales: aplicación al territorio andaluz. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 10 (220).
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare? Reagan, Thatcher and the Politics os Retrenchment*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Rebollo, O. (2012). La transformación social urbana. La acción comunitaria en la ciudad globalizada. *Gestión y Política Pública*, 21, pp. 159-186.
- Rodríguez Cabrero, G. (2004). *El Estado del Bienestar en España. Debates, desarrollos y retos*. Madrid, Fundamentos.
- Rosa, M. (2009). El diálogo entre lo político y lo técnico en la articulación de lo social. *Documentación Social*, 154, pp. 73-90.
- Rosenvallon, P. (2004). *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*. Buenos Aires, Manantial.
- Rubin, H.J., & Rubin. I. (1995). *Qualitative interviewing: the art of hearing data*. London, Sage.
- Sassen, S. (2010). *Territorio, autoridad, derechos. De los ensamblajes medievales a los globales*. Buenos Aires, Katz.
- Scott, S. (1994). *Poverty and Wealth. Cititizenship, Deprivation and Privilege*. London, Longman.
- Sennet, R. (2000). *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona, Anagrama.

- Soja, E.W. (2004). Urban Tensions: Globalization, Economic Restructuring and the Postmetropolitan Transition en Benería, L., & Savitri, B (eds.). *Challenges and opportunities in the World Economy*. London, Routledge.
- Stiglitz, J. (2013). *Medir nuestras vidas*. Barcelona, RBA.
- Subirats, J., Brugué, Q., & Gomá, R. (2002). De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas. *Revista Internacional de Sociología*, 33, pp. 7-45.
- Torres Gutiérrez, J. (2004). *El análisis territorial aplicado al estudio de las zonas urbanas marginales. El caso del Polígono Sur en Sevilla*. Seville, Junta de Andalucía.
- Wilson, W.J. (1987). *The Truly disadvantaged. The Inner city, the Underclass and the Public Policy*. Chicago, Chicago University Press.

ORCID

Germán Jarátz Arroyo <https://orcid.org/0000-0001-9944-6536>

Auxiliadora González Portillo <https://orcid.org/0000-0003-1943-6122>



Las relaciones entre administraciones públicas y Tercer Sector en el marco de las políticas de inclusión social en Castilla y León

Juan M^a Prieto Lobato, Carmen Rodríguez Sumaza*, Pablo de la Rosa Gimeno**

Recibido: 18 de febrero de 2019

Aceptado: 08 de julio de 2019

RESUMEN:

El sistema de protección social castellano y leonés se caracteriza, al igual que en el resto de comunidades del Estado español, por adoptar un modelo mixto de bienestar en el que agentes públicos y privados colaboran con diferentes roles y desde distintas posiciones. El presente trabajo analiza el papel que desarrolla el Tercer Sector y las relaciones que mantiene con las administraciones públicas en el marco de las políticas de inclusión social en Castilla y León. La forma en la que se produce la relación público-privada en este particular ámbito de la gestión pública constituye un hecho diferenciador que singulariza el caso castellano y leonés respecto a otras comunidades autónomas.

PALABRAS CLAVE: Colaboración público-privada; Políticas de inclusión social; Castilla y León.

CLASIFICACIÓN JEL: I38.

Relations between public government bodies and Third Sector within the framework of the policies of social inclusion in Castilla y León

ABSTRACT:

The social protection system in Castilla y León is characterized, as in the other regions of the Spanish State, by adopting a “welfare mix” model in which public and private agents collaborate with different roles and from different positions. This paper analyzes the role played by the Third Sector (voluntary sector) and its relationships with public administrations within the framework of social inclusion policies in Castilla y León. The way in which the public-private relationship takes place in this particular area of public management constitutes a differentiating fact that distinguishes the case of Castilla y León in relation to other Spanish regions.

KEYWORDS: Public-private collaboration; Social inclusion policies; Castilla y León.

JEL CLASSIFICATION: I38.

1. INTRODUCCIÓN: LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN EL ÁMBITO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Las enormes transformaciones en el ámbito económico, laboral, tecnológico, relacional, etc. experimentadas durante los últimos años por las sociedades occidentales más desarrolladas y la rapidez con la que se han producido estos cambios han impulsado la aparición de nuevos modos de concebir y plantear las políticas sociales, enriqueciendo y ampliando sus objetivos y áreas de acción, diversificando los sectores

* Universidad de Valladolid. España.

Autor responsable de la correspondencia: juanmaria.prieto@uva.es

intervinientes, descentralizándose en unidades administrativas cercanas a los territorios, innovando en los medios e instrumentos empleados, etc.

Entre todas las transformaciones de las políticas sociales, una de las más significativas ha sido la distribución de responsabilidades y cometidos entre un número plural y cualitativamente diverso de actores. Así, y por lo que respecta a las políticas de inclusión social, la cobertura de las necesidades y la atención a las personas en situación de vulnerabilidad y exclusión social se plantean a través de una combinación de servicios, prestaciones y recursos diseñados y provistos por el sector público, el Tercer Sector de Acción Social (en adelante, TSAS), el sector privado lucrativo y las redes informales. Frente al *modelo institucional* (con papel preponderante del Estado) y el *modelo residual* (con protagonismo de la familia y el mercado) se ha ido imponiendo paulatinamente un *modelo mixto de bienestar* en el que se da una relación sinérgica entre los distintos sectores (Osborne & Gaebler, 1993), si bien la concreción de este modelo varía sustancialmente en cada territorio dependiendo de un sinfín de factores políticos, institucionales, económicos, culturales, etc. Con la crisis del Estado de Bienestar las políticas sociales dejaron de articularse únicamente en el binomio Estado-Mercado, adquiriendo una dinamicidad propia, con actores, procesos e instituciones propias (Donati, 2004).

En este contexto, tanto con gobiernos conservadores como con gobiernos socialistas, las entidades del TSAS pasaron de tener una consideración secundaria (muy limitada a determinadas áreas de acción y colectivos específicos) a convertirse en un agente clave y en un interlocutor imprescindible en los sistemas de protección social. Las interpretaciones más optimistas señalan que este proceso de acercamiento mutuo fue el resultante del intento de respuesta ante los límites estructurales de la acción del Estado Social y ante la ampliación y creciente diferenciación de la demanda asistencial (Herrera & Castón, 2003); las voces más críticas, sin embargo, entienden que el TSAS, en su colaboración con las Administraciones Públicas, limaba el potencial crítico de una ciudadanía descontenta, abarataba costes por la vía del empleo de personal voluntario (o personal pagado por debajo del salario medio del sector) y se veía liberado de implantar servicios con vocación de continuidad (Van Til & Ross, 2001: 120-121).

Las entidades no lucrativas son organizaciones muy heterogéneas según sea su procedencia, forma jurídica, tamaño, principios y organización. Los servicios que prestan, los colectivos a los que se dirigen y los campos de actuación son igualmente muy diversos (Salamon et al., 1999). Comparten, no obstante, algunas características que conforman su naturaleza y les dota de una identidad específica que les diferencia de otros agentes sociales. Entre ellas podemos destacar algunas especialmente relevantes: su separación formal de la esfera gubernamental (al menos sobre el papel), sus valores (altruismo, solidaridad, participación, extensión de los derechos sociales), sus actividades voluntarias (libres de coerción y de los constreñimientos económicos de las ganancias) y su orientación hacia la intervención social, proporcionando atenciones a colectivos especialmente vulnerables, entre los que se encuentran las personas en situación o riesgo de exclusión. Esa especificidad no significa, como es bien sabido, que actúen y existan separadas de los otros agentes del bienestar: los estudios sobre su expansión y configuración actual confirman que mantienen relaciones de dependencia estructural con el Estado, el mercado y las redes primarias (Passey & Tonkiss, 2000; Adelantado & Gomà, 2000).

Al igual que sucede en otros lugares, este tipo de entidades han adquirido un reconocimiento y una gran relevancia en España. Durante los últimos años se ha producido un incremento notable de su presencia al tiempo que muchas de ellas han experimentado una transformación interna (burocratización, mercantilización, aumento del tamaño, etc.) que afecta a sus roles sociales y a sus interacciones tanto con las administraciones públicas como con el sector empresarial. Estos cambios se han visto acentuados a partir de la crisis económica iniciada en 2007 con la implementación de políticas de ajuste presupuestario por parte de los poderes públicos, de modo que algunas de estas entidades no lucrativas se han visto empujadas a incrementar la oferta de programas de corte asistencial muy centrados en la ayuda material.

Numerosos trabajos dejan constancia de la importancia que cobra en esa dinámica del TSAS su conexión con las administraciones públicas (Marbán & Rodríguez, 2006; Marbán, 2007; Guíteras, 2012; Fresno, 2010; Jaraíz, 2018). El estudio de este aspecto se afronta, no obstante, en la mayor parte de los

casos, sin un abordaje empírico, especialmente escaso en el ámbito local y regional (Izquierda, Callejo & Prieto, 2008). La realización de una investigación en la Comunidad Autónoma de Castilla y León (en adelante, CyL), en el marco de un trabajo comparativo a nivel nacional¹, ha permitido contribuir modestamente a llenar este vacío, abordando el análisis del modo en que las organizaciones del TSAS existentes en esta región se relacionan con la administración autonómica en el contexto de las políticas de inclusión social e identificando la forma en que participan y los cometidos que estas organizaciones desempeñan en dichas políticas.

El presente trabajo pretende sintetizar algunos de los hallazgos más relevantes obtenidos en esta investigación. En primer lugar, y con el objetivo de reconstruir el panorama de los principales enfoques existentes sobre el tema en la actualidad, se analizan los trabajos más recientes sobre las relaciones que mantienen los poderes públicos y las entidades del TSAS en diferentes contextos, así como el modo en que se expresan dichas relaciones, sus causas y las formas de su participación en las políticas sociales. En segundo lugar, se presenta y justifica la metodología empleada. El tercer apartado tiene por objetivo estudiar el modo en que se plantean y expresan las relaciones de ambos sectores a partir de tres marcos complementarios de referencia: el desarrollo legislativo, la planificación pública y la visión que tienen los agentes sociales implicados. Finalmente, se concluye resaltando algunos de los factores que inciden en el impulso cobrado por esta interacción en CyL, el modelo relacional predominante y los efectos que se derivan del mismo.

2. REVISIÓN DE ESTUDIOS PREVIOS: PERSPECTIVAS DE ANÁLISIS DE LAS RELACIONES ENTRE EL SECTOR PÚBLICO Y EL TSAS

La preocupación por conocer y delimitar la forma y las condiciones en las que se plantean las relaciones de las administraciones públicas y las entidades del TSAS cuenta con una larga tradición desde diferentes disciplinas y corrientes teóricas. Sin embargo, el interés acerca de este asunto cobra especial relevancia con la aparición de las nuevas lógicas de gestión de los servicios públicos que la crisis y reestructuración del Estado de Bienestar impulsa en las sociedades industriales avanzadas (Pérez & López, 2003; Rossel, 2008).

En este apartado se plantean, en primer lugar, cuáles han sido los ejes fundamentales en las investigaciones acerca de la relación entre el sector público y el sector no lucrativo de acción social; en segundo lugar, se exponen algunas de las propuestas más interesantes de modelos y tipos de relación entre ambos sectores que se recogen en la literatura internacional y nacional; por último, se aportan algunas reflexiones acerca de las aportaciones y de los límites de estas tipologías para el estudio de casos concretos.

a) Líneas de investigación sobre las relaciones entre el TSAS y las Administraciones Públicas

La literatura especializada es fecunda en estudios acerca de la interacción público-privada en el ámbito del bienestar, si bien las aproximaciones varían mucho en cuanto a su naturaleza, el esquema teórico de aproximación, los referentes empíricos analizados y la posibilidad de extrapolación de sus conclusiones. En su conjunto, los trabajos publicados evidencian la existencia de algunos contextos en los que las políticas de bienestar se diseñan e implementan hegemónicamente por un solo sector -el público o el privado- (*modelo puro*) y de otros en los que ambas tareas son compartidas por los diferentes sectores (*modelo híbrido o mixto*) (Gidron, Kramer & Salomon, 1992). Sin embargo, un análisis más detallado permite inferir la existencia de, al menos, cuatro líneas de investigación que ponen el foco en los siguientes aspectos (Prieto, 2011): a) los condicionamientos socioculturales y económicos que influyen o determinan la naturaleza y el alcance de esta relación; b) los motivos o razones que se encuentran detrás del interés de los diferentes agentes implicados; c) las disposiciones (metas, estrategias, actitudes) expresadas por ambos sectores; y d)

¹ Proyecto INCLUSIVE: "Políticas de inclusión en las CCAA. Ubicación en el contexto europeo y respuesta a las nuevas situaciones". Investigador principal Miguel Laparra Navarro. Convocatoria 2014. Proyectos de I+D "EXCELENCIA" y Proyectos de I+D+I "RETOS INVESTIGACIÓN". Dirección General de Investigación Científica y Técnica. Subdirección General de Proyectos de Investigación. Resolución de la concesión: 15.4.2015.

las manifestaciones y variantes de estas relaciones, muchas veces estructuradas en torno a modelos o tipologías de alcances y orientaciones diversas.

Salamon (1999), desde una referencia anglosajona, y Ascoli & Pavolini (2000), comparando diferentes países europeos, llegan a conclusiones similares cuando abordan *los condicionamientos socioculturales de la interacción* entre el sector público y el TSAS: las formas en las que se plantea esta interacción responden, en su opinión, a pautas culturales (peso de determinadas tradiciones), históricas (relevancia de herencias socioeconómicas) y, muy especialmente, al contexto sociopolítico (que incluye la cultura de la intervención pública, los procesos de regulación pública de las organizaciones privadas y el grado de descentralización administrativa). Estos factores permitirían diferenciar cuatro ámbitos geopolíticos en la relación entre los regímenes de bienestar y el TSAS (Ascoli & Pavolini, 2000): anglosajón, escandinavo, continental y mediterráneo. En este último, por ejemplo, la ausencia de tradición neocorporativa, la escasa estructuración interna de las organizaciones sociovoluntarias y el papel central de la Iglesia explicarían por qué las entidades no lucrativas no se han implicado hasta fechas recientes en el *policy making* público.

Las razones que explican la interacción público-privada en el marco de las políticas sociales son diversas en una y otra parte de la relación (Salamon, 1987; Sajardo, 1996). Las administraciones públicas contactan y colaboran con el TSAS por razones económicas (evitar tener que incrementar la presión fiscal en momentos en los que los fondos públicos son limitados), por motivos sociales o políticos (erosionar el rechazo que puede provocar en los grupos mayoritarios la atención a minorías) y/o por razones técnicas (sortear la rigidez que implica la acción pública altamente reglamentada o proveer una oferta de servicios más personal e individualizada). A su vez, las entidades no lucrativas acceden, también, a esta colaboración por motivos económicos (obtener financiación de las administraciones) y/o por razones políticas (presionar a las Administraciones para que se ocupen de determinados colectivos y participar en el diseño de las políticas sociales).

El análisis de las disposiciones que tanto el sector público como el privado muestran respecto a su colaboración impulsa a Najam (2000) a construir un sencillo pero efectivo marco conceptual al que llama “Modelo de las Cuatro C”. Este modelo tiene como referencia las metas y las estrategias de cada uno de los dos interlocutores: la diferente combinación de éstas genera diferentes escenarios que van desde la cooperación (ambos sectores buscan los mismos objetivos y comparten los mismos medios) hasta la confrontación (objetivos y estrategias diferentes), pasando por la complementariedad y la “co-optación”. Por otro lado, Young (2000) identifica tres actitudes del sector privado en su relación con el público: la cobertura de demandas que no satisfacen los poderes públicos (*suplementariedad*); la presión a las administraciones para que cambien sus políticas y regulen su actuación (*rivalidad o confrontación*); y la colaboración con ellas en la provisión de bienes públicos (*complementariedad*). Solo en el último caso puede darse coordinación, mientras que en los otros dos cabe la actuación paralela o la oposición constante.

De las cuatro líneas de investigación citadas anteriormente, la construcción de *modelos y tipologías de relación público-privada* es, quizás, la más prolífica y esclarecedora. Las aportaciones realizadas al respecto difieren en los criterios utilizados para definir los diferentes tipos de relaciones, los referentes empíricos en los que se basan, el número y el contenido de los escenarios identificados, el alcance de los aspectos analizados, el abordaje de las consecuencias que tiene cada modelo en uno y otro sector, etc. Su exposición revela claves interpretativas sumamente interesantes para, más adelante, delimitar y comprender el modelo relacional presente en el caso castellano y leonés.

b) Modelos y tipologías relacionales en la literatura internacional

Analizando el caso británico, Abrams (1980) aprecia tres patrones relacionales diferentes: de *coexistencia*, cuando el sector público refuerza a las entidades no lucrativas, considerándolas en un plano de igualdad; de *conflicto*, con un enfrentamiento entre ambos sectores sobre una base de respectiva independencia; y de *colonización*, en el que las entidades no lucrativas se hallan sometidas o dependen del sector público (éste puede imponer su control jerárquico sobre aquellas -dominación-, integrarlas en sus estructuras -apropiación- o absorberlas y anularlas -incorporación-).

El estudio de un caso particular –el danés–, permite a Henriksen (1996) analizar la relación público-privada desde la perspectiva del TSAS, entendido éste como un agente modelador de la interacción con el sector público. Esto le lleva a identificar cinco modelos: contractual; de colaboración crítica; autónomo; de interacción; y cerrado y de autolegitimación. En el primero, la posición del TSAS es muy cercana a las Administraciones Públicas, con una relación muy detallada y negociada hasta el punto que las organizaciones voluntarias pueden llegar a depender de la administración en su funcionamiento y financiación, convirtiéndose en meras unidades de producción de servicios prácticamente integradas en el sistema de bienestar descentralizado; en el último, el interés de las entidades se centra en su legitimación social, lo que las lleva a reforzar un discurso sobre los problemas sociales y su abordaje alejado, en ocasiones, del dominante en la esfera pública, adoptando una posición marginal. Entre uno y otro se dan patrones relacionales diversos donde se alternan la colaboración crítica o cooperación conflictiva (Evers, 1995), la autonomía y la interacción más o menos distante.

El análisis de la experiencia canadiense, norteamericana, británica y francesa, permite a Kramer (1981) describir la existencia de contextos en los que no se producen relaciones entre ambos sectores, bien sea porque el sector público asume en exclusiva la oferta de bienes y servicios (*nacionalización*), o bien porque lo hace el sector privado lucrativo (*reprivatización*) o el TSAS (*empoderamiento*). Junto a estas situaciones, identifica otras dos en las que sí son evidentes los procesos de colaboración intersectorial: en la primera, las administraciones públicas prestan los servicios y las entidades del TSAS son convocadas para cubrir sus huecos, ejerciendo un papel subordinado (*gubernamental*); en la segunda, cada sector, incluido el lucrativo, funciona como complemento o suplemento de los otros (*asociación-colaboración pragmática*).

Adoptando como referente empírico el estudio de las relaciones público-privadas no lucrativas en un conjunto muy diverso –desde Japón a Alemania, pasando por Ghana, Indonesia o Chile–, Coston (1998) describe ocho tipos de relación entre Administraciones Públicas y TSAS (más tarde revisados por Proulx, Bourque & Savard, 2007). Estos tipos, situados en un continuo que va desde la represión hasta la colaboración, se basan en la consideración de cinco variables que contemplan ambos polos de la relación, con especial hincapié en la posición del sector público: la resistencia o aceptación por parte del gobierno del pluralismo institucional; el vínculo entre las Administraciones Públicas y las organizaciones del TSAS; la distribución de poder entre ambos agentes; el carácter formal o informal de la relación; y la actitud favorable del Estado a establecer relaciones con las organizaciones privadas.

Asumiendo como un hecho ampliamente aceptado la complementariedad entre el TSAS y las Administraciones Públicas en la provisión de servicios sociales, White & Robinson (2000) y Anheier (2004) reflexionan acerca de las diferentes formas de sinergia que vinculan a ambos en la provisión de servicios de bienestar. Los primeros autores consideran el diferente grado de responsabilidad de cada actor en los procesos de definición de las políticas, en la financiación de los recursos y en la producción de los servicios, describiendo diferentes modelos (co-determinación, co-financiación, co-producción, devolución, provisión presionada, provisión impuesta, pago por servicios, delegación, contratación o subvención). Anheier, por su parte, evidencia cinco modalidades de interacción entre el TSAS y el sector público: capital social, liberal, corporativo, “*new public management*” y “*mellow weakness*” (en estas dos últimas fórmulas las organizaciones no lucrativas tienen un papel especialmente relevante porque gestionan buena parte de los servicios sociales bajo la tutela pública y se comprometen a operar en áreas que los políticos consideran o muy costosas o inoportunas en cuanto a su abordaje).

c) Propuestas en el ámbito nacional para el análisis de las relaciones entre el TSAS y el sector público

La implicación y colaboración de las entidades del TSAS en el diseño de las políticas públicas es el criterio de análisis utilizado por Sajardo (1996) y Sarasa (1995). La primera autora identifica dos modelos extremos –de *no implicación* y de *participación directa*– entre los que se pueden dar diferentes situaciones intermedias: las entidades pueden estar reguladas y financiadas por el sector público, pero no participar ni oponerse a sus políticas; pueden quedar al margen y no participar en dichas políticas, pero oponerse y

tratar de influir en ellas; pueden, así mismo, participar, pero su implicación ser rutinaria y de escasa intensidad. El segundo autor atiende a los diferentes regímenes de bienestar: en el escandinavo (Noruega, Suecia), con una hegemonía del sector público, las políticas sociales son concertadas institucionalmente; en el continental (Alemania, Países Bajos, Bélgica, Suiza y Austria) las entidades no lucrativas tienen una gran capacidad de influencia política en un Estado muy descentralizado, que se rige por el principio de subsidiariedad; en Estados Unidos y Canadá, con un TSAS no dependiente de la financiación pública, no existen canales institucionales formalizados para concertar políticas sociales; finalmente, en los países del Sur de Europa (Francia, Italia, Grecia, Portugal y España), se ha consolidado lo que el autor denomina “*acomodación distante*” -tampoco existen canales institucionales formalizados entre el Estado y el TSAS para concertar políticas pero se dan consultas, presiones y negociaciones que varían mucho dependiendo de los avatares políticos de cada momento y del color político de sus gobiernos-.

TABLA 1.
Tipos y modelos de relación público-privada en el ámbito del bienestar

	Criterio	Tipos/modelos
		Literatura internacional
Abrams (1980)	Naturaleza de la relación.	Coexistencia; Conflicto; Colonización (dominación, apropiación, incorporación).
Kramer (1981)	Colaboración intersectorial.	Nacionalización; Reprivatización; Empoderamiento; Gubernamental; Colaboración programática.
Gidron, Kramer & Salamon (1992)	Predominio de un sector sobre otro.	Modelos puros (sector público o sector no lucrativo hegemónicos). Modelos híbridos (dual/paralelo y colaborativo).
Henriksen (1996)	Sector no lucrativo como modelador de la interacción con el sector público.	Contractual; Colaboración Crítica; Autónomo; De interacción y cercanía; Cerrado y de autolegitimación.
Coston (1998)	Circunstancias económicas, distribución de poder, carácter informal/formal de las relaciones.	Colaboración; Rivalidad; Competición; Contrato; Gobierno tripartito; Cooperación; Complementariedad; Represión.
Young (2000)	Actitudes del sector no lucrativo.	Suplementario; Complementario; Rivalidad o Confrontación.
Najam (2000)	Metas y medios de los dos sectores.	Cooperación; Complementariedad; Confrontación; Co-optación.
White & Robinson (2000)	Complementariedad de sectores.	Co-determinación; Provisión impuesta; Delegación; Devolución; Cofinanciación; Contratación; Provisión presionada; Pago por servicios; Coproducción.
Anheier (2004).	Rol de cada agente.	<i>New public management</i> ; capital social; liberal; corporativo; <i>mellow weakness</i> .
		Literatura nacional
Sarasa (1995)	Participación en el diseño de políticas.	Escandinavo; Continental; Norteamericano; Sur de Europa (“acomodación distante”).
Sajardo (1996)	Participación en el diseño de políticas.	No implicación; Participación directa; Situaciones intermedias.
Alguacil (2004)	Igualdad/desigualdad.	Burocrático y vertical; Gerencial; Relacional
Rodríguez (2008)	Rol de producción.	Colaboración programática; Concertación; Coproducción.
	Rol de acción.	Corporativista; Confrontación-negociación.

Fuente: Elaboración propia.

La consideración de las posiciones de igualdad / desigualdad de los dos agentes sociales es el criterio utilizado por Alguacil (2004) para plantear tres escenarios diferenciados: el *burocrático y vertical* no deja espacio para la participación de las entidades en la provisión de servicios, únicamente admite su participación en la reivindicación y denuncia; el *gerencial* alienta a las entidades a colaborar con las administraciones desde una posición desigual; y el *relacional* revela posiciones de unas y otras en un plano de igualdad.

Por su parte, Rodríguez Cabrero (2008), utilizando un esquema interpretativo que parte de las dos esferas en las que se sitúa este actor social -el de la producción y el de la acción- identifica cinco modelos reconocibles en la mayoría de los países de la Unión Europea. En la esfera de la producción se encontrarían: el *modelo de colaboración programática*, que es aquel en el que la dotación de recursos públicos a organizaciones del TSAS está vinculada a la definición de proyectos y programas concretos, nunca de forma genérica o abierta; el *modelo de concertación*, definido por marcos amplios de acuerdo entre el TSAS y las Administraciones Públicas; y el *modelo de coproducción*, es decir, de producción del bienestar compartida. En la esfera de la acción se observan dos modelos alternativos: *el corporativista*, en el que el TSAS se convierte en un importante interlocutor social y un proveedor preferente de servicios sociales complementariamente con las Administraciones Públicas, y *el de confrontación-negociación*, en el que las organizaciones no lucrativas asumen un papel de democracia participativa y reivindicativa.

c) Aportaciones y límites de los tipos y modelos

Todos estos trabajos resultan muy interesantes e indudablemente pertinentes para acercarnos y comprender una realidad compleja en la medida en que aportan claves imprescindibles para la correcta interpretación de este fenómeno. Así, parece haber cierto consenso en que en el TSAS europeo se observa una prevalencia de la esfera de la producción sobre la esfera de la acción, es decir, de lo prestacional sobre lo reivindicativo, propiciada por factores tan diversos como el incremento de las demandas sociales, los cambios en la estructura social, la mercantilización selectiva de espacios de acción social potencialmente rentables y la reafirmación de las clases medias en su capacidad de autoprovisión de bienes y servicios (Rodríguez Cabrero, 2008).

De igual forma, los modelos apuntados previamente permiten observar que el papel y las funciones del TSAS, así como el estatus y las relaciones que mantiene con el resto de agentes sociales vienen determinados, entre otros, por diversos factores como el tipo de cultura predominante (de solidaridad o de subsidiariedad), la tradición corporativa o neocorporativa, el grado de estructuración interna de las organizaciones sociovoluntarias, la extensión de una cultura democrática, el agente responsable de la financiación y prestación de los servicios de protección social, los canales institucionales existentes para adoptar acuerdos, etc.

Sin embargo, algunas de las reflexiones anteriores en ocasiones no cuentan con la suficiente evidencia empírica o bien su análisis se sitúa en un nivel macro o meso, donde pocas veces se plasma la visión cotidiana y desde dentro que tienen los agentes sociales participantes en cualquiera de las esferas señaladas y respecto a las relaciones que mantienen con otros actores. Asimismo, aunque algunos de estos trabajos permiten valorar el peso e importancia institucional del TSAS en cada sistema de bienestar y aportan una herramienta muy útil para analizar y construir categorías explicativas, otros se reducen a analizar la relación entre las Administraciones Públicas y las organizaciones sociovoluntarias en su vertiente económica y política, desdeñando otros aspectos igualmente importantes de esta interacción. En la investigación que a continuación presentamos se ha pretendido cubrir algunas de estas lagunas centrándonos en el caso particular de CyL.

3. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

La metodología empleada en esta investigación es de naturaleza cualitativa. La elección de esta metodología se ha visto lógicamente condicionada, en primer lugar, por la naturaleza del objeto de análisis: las relaciones entre el sector público y el TSAS en las políticas de inclusión social en la región española de

CyL. Por su parte, también obedece lógicamente a la naturaleza de los propios interrogantes iniciales de la investigación, centrados en torno a la manera de entender y plantear el papel desempeñado en materia de inclusión social por parte de cada uno de estos actores, así como en la visión que cada uno de ellos tiene respecto a las relaciones que mantienen entre sí. Se trata, por tanto, de un propósito que implica indagar en el lado subjetivo de la vida social, en el modo en que las personas se ven a sí mismas y a su mundo (Taylor, Bogdan & Devault, 2016). Con el fin de llevar a cabo un acercamiento más comprensivo de la realidad a analizar, y siguiendo a Rodríguez (2005), se ha recurrido a la estrategia de la triangulación metodológica, desplegándose para ello cuatro técnicas de investigación social de naturaleza y orientación diferentes: el estudio documental, el grupo focal, la entrevista individual y los relatos de vida.

El estudio documental tuvo como centro fundamental de análisis la normativa y la planificación autonómica publicada en los últimos diez años para la atención a las situaciones de exclusión social y el desarrollo de estrategias de inclusión. Así, en los documentos más relevantes se analizó el papel de los agentes públicos y privados (tanto lucrativos como no lucrativos), siendo las dimensiones analíticas priorizadas las fórmulas y modalidades de coordinación que se proponían entre ambos. Por su parte, y con el objetivo de estimular la reflexión y discusión sobre estos asuntos, se organizaron tres grupos focales con diferentes participantes: técnicos de inclusión social del TSAS; técnicos de servicios públicos y privados de empleo; y técnicos de servicios sociales básicos. Estos encuentros, de gran interés para conocer los discursos de los agentes implicados y comprender las razones que subyacen en los mismos (Bloor, Frankland, Thomas & Robson, 2001), fueron conducidos por miembros del equipo investigador siguiendo las recomendaciones de Llopis (2004). En este caso las dimensiones analíticas priorizadas fueron la percepción sobre el papel del TSAS en el diseño y puesta en marcha de las políticas de inclusión social y la valoración de la naturaleza de las relaciones entre ambas instancias.

TABLA 2.
Ficha técnica de la investigación

Metodología	Cualitativa	
Técnicas de investigación social empleadas	Estudio documental	Normativa, planes y documentos programáticos.
	Grupos focales	6 Técnicos de inclusión social del TSAS. 4 Técnicos de servicios públicos y privados de empleo. 6 Técnicos de servicios sociales básicos.
	Entrevistas	1 Técnico especialista en exclusión del TSAS. 1 Técnico con alta responsabilidad en servicios sociales municipales. 2 Técnicos con alta responsabilidad regional en servicios sociales públicos 1 Parlamentario regional en la oposición. 1 Responsable político de servicios sociales públicos. 1 Técnico de atención social primaria.
	Relatos de vida	1 Mujer joven, medio rural, con cargas familiares no compartidas. 1 Mujer joven, medio urbano, con cargas familiares no compartidas, inmigrante, con discapacidad física reconocida. 1 Hombre de 60 años, sin menores a cargo, medio urbano, exclusión sobrevenida. 1 Hombre de mediana edad, sin menores a cargo, perteneciente a minoría étnica, medio urbano.
Trabajo de campo	Entre octubre de 2016 y marzo de 2017.	

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, se realizaron siete entrevistas a personas muy vinculadas con la exclusión desde diferentes posiciones y con roles diversos, teniéndose en cuenta su afiliación (a administraciones públicas y a organizaciones del TSAS). Con estos informantes clave se priorizó el estudio de su implicación en el diseño y la gestión de políticas, programas y servicios para la inclusión social y su experiencia de colaboración y coordinación con otras entidades. A estas entrevistas se suman otras cuatro realizadas a personas en riesgo o situación de exclusión social para la elaboración de relatos de vida en los que, además de otros aspectos, se pudiera explorar su percepción de la relación entre centros y servicios de los que hubieran recibido ayuda o atención. Partiendo de los acontecimientos vividos por cada persona, en las conversaciones guiadas por el entrevistador se intentó contextualizar las vivencias de cada sujeto, su mundo subjetivo y las circunstancias con las que la persona entrevistada asociaba dichas vivencias (Atkinson, 1998). Para la selección de los entrevistados se contó con la colaboración de trabajadoras sociales de servicios sociales básicos, tanto del medio urbano como del medio rural.

Con toda la información disponible, y desde el paradigma interpretativo (Valles, 2000), se ha procedido a realizar un análisis tanto del contenido de los documentos analizados como del discurso de los informantes clave que, con una perspectiva integrada (Vicente, 2009), permitiera identificar los elementos clave para caracterizar el modelo castellano-leonés de relación público-privada.

4. RESULTADOS: PAPEL DEL TSAS EN UN MODELO PÚBLICO DE TRABAJO EN RED PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL

El sistema de protección social castellano y leonés se caracteriza, al igual que en el resto de comunidades del Estado español, por adoptar un *modelo mixto de bienestar* en el que los poderes públicos asumen la responsabilidad de garantizar los servicios contando, para su prestación, con la colaboración del sector no gubernamental. Aunque la red de agentes privados presentes en el sistema (sindicatos, entidades lucrativas y no lucrativas) no difiere de la que se puede encontrar en otros ámbitos territoriales, sí resultan significativas las posiciones y espacios que ocupan los diferentes agentes, así como los roles que desempeñan y están llamados a desarrollar. La forma en la que se produce la relación público-privada en este particular ámbito de la gestión pública –las políticas de inclusión social– constituye, sin duda, un hecho diferenciador que singulariza el caso castellano y leonés respecto a otras comunidades autónomas.

a) Trabajo en red y enfoque de la inclusión social

En el año 2013 se materializa en CyL una forma de abordar la inclusión social centrada en la articulación y coordinación de agentes y recursos. Se trata de un planteamiento que, desde sus bases legales y de planificación, configura una fórmula de trabajo en red. Una red, que además de estar constituida a modo de elementos o nodos por los agentes que intervienen en el diseño e implementación de las iniciativas en materia de acción social y por los recursos propios del sistema regional de servicios sociales, se define y califica por el conjunto de vínculos que les une y conecta de manera concreta, es decir, su tipo de colaboración.

La *Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales de CyL* y, un poco más tarde, el *Decreto 13/1990, de 25 de enero, por el que se regula el sistema de acción social de CyL* determinan los agentes que componen la red de protección social y la coordinación entre ellos. La reforma de 2007 del *Estatuto de Autonomía de CyL* confirmó esta apuesta estratégica al establecer que las prestaciones y los servicios sociales en esta región no constituyen una relación más o menos amplia de recursos, sino toda una “red de servicios sociales de responsabilidad pública” (art. 13.3).

Con este referente normativo, la vigente *Ley 16/2010 de Servicios Sociales de CyL* obliga a una coordinación efectiva entre la administración regional y las entidades locales competentes en materia de servicios sociales, entre los servicios y sistemas de bienestar social y los de educación, empleo, vivienda y, especialmente, sanidad; y, finalmente, entre las administraciones públicas y las entidades de iniciativa social

o privada que son titulares de recursos, programas, actividades, prestaciones, equipamientos y demás actuaciones de carácter social integrados en el sistema de servicios sociales.

Sin embargo, no es hasta 2013 cuando, como consecuencia de los graves y persistentes efectos de la crisis económica, el Gobierno regional acuerda poner en marcha una serie de medidas de apoyo a las personas y familias más intensamente afectadas que adoptan el nombre y la forma de una red. En ese momento, con la publicación del *Decreto-Ley 2/2013*, se crea una *Red de protección a las familias de CyL afectadas por la crisis*, entendida como “*un instrumento de vertebración, integración e interrelación de las medidas previstas en él y de otros recursos ya existentes orientados al mismo fin*”. El texto de esta norma describe las características y los rasgos que definen la exclusión y concreta las acciones que deben articularse para su erradicación: la exclusión social se entiende como una situación personal-familiar asociada a una carencia material, se apuntan las acciones a desarrollar en la atención a necesidades básicas (por ejemplo, ayudas para la alimentación y para el pago de viviendas...) y se pone de manifiesto la relevancia de las iniciativas de inclusión por el empleo. Un año después, el *Acuerdo 51/2014* establece las directrices de funcionamiento de dicha Red inaugurando, definitivamente, ese modelo de trabajo integrador y colaborativo perfilado en la *Ley 16/2010 de Servicios Sociales* y que se verá consolidado mediante diferentes medidas posteriormente adoptadas².

Dos documentos programáticos reforzaron, posteriormente, el trabajo colaborativo en pro de la inclusión social en CyL: el *Plan Autonómico de Inserción Sociolaboral* y la *Ley 4/2018 “de 2 de julio, de ordenación y funcionamiento de la Red de protección e inclusión a personas y familias en situación de mayor vulnerabilidad social o económica en Castilla y León*. Ambos referentes buscan, intencionadamente, que los diferentes agentes implicados compartan principios, procesos y recursos. En definitiva, se trata de construir un modelo colaborativo reticular para la implementación de las políticas de inclusión.

b) El sector privado en la red de agentes para la inclusión social

Tal y como establece el Título IV de la *Ley 16/2010*, la Administración Regional es competente en la planificación, definición de líneas generales, aprobación de mapas y catálogos de servicios, etc. Las administraciones locales (Ayuntamientos con más de 20.000 habitantes y las Diputaciones Provinciales), por su parte, asumen funciones de planificación, colaboración y cooperación con la consejería competente en esta materia y son responsables de organizar, mantener, dirigir y gestionar equipos de atención directa en los centros sociales básicos y de impulsar programas, servicios y centros en relación con las prestaciones cuya titularidad les corresponda.

Junto a las administraciones públicas –regional y locales–, las entidades del TSAS, los sindicatos y las entidades lucrativas pueden “*participar en los servicios sociales mediante la creación de centros y servicios, y la gestión de programas y prestaciones de esta naturaleza*”, reconociéndose este cometido como un derecho (art. 86, apartado 1 de la citada Ley). Asimismo, se les asigna una función de representación colectiva y de canalización de demandas sociales en la medida en que es una obligación de las administraciones públicas “*promover y facilitar en iguales términos y con idéntico fin la participación de las entidades de iniciativa social, de los agentes sociales y de las instituciones, potenciando su implicación en los asuntos sociales*” (art. 101). Quedan consagrados así los dos roles fundamentales a desarrollar por el sector privado en el sistema castellano y leonés de servicios sociales: la prestación de servicios y la interlocución social.

Dentro del conjunto de agentes implicados en las políticas castellano y leonesas de inclusión es relevante el papel desempeñado por los *sindicatos*, no tanto por su labor de prestación de servicios (centrado, sobre todo, en el ámbito de la formación y el empleo), sino por su influencia en el diseño de las políticas sociales públicas. Esta relevancia es similar a la obtenida por el *sector empresarial* dado que, junto al colectivo sindical, forma parte de importantes órganos autonómicos de decisión en la materia. Las empresas desarrollan, también, programas de formación e inserción laboral (agencias de colocación) y proyectos dirigidos a colectivos específicos (empresas de inserción); no obstante, su intervención directa con personas o familias en riesgo o situación de exclusión es todavía escasa y poco significativa. Ambos agentes –

² En virtud de la Ley 4/2016 y del Decreto-Ley 1/2016.

sindicatos y empresas- asumen, pues, un rol preponderante en el diseño de las políticas de inclusión social adoptando conjuntamente con las administraciones públicas decisiones tan relevantes como, por poner dos ejemplos, las condiciones de acceso a la *Renta Garantizada de Ciudadanía* o las medidas que forman parte del *Programa Integral de Apoyo de las Familias en Riesgo de Desahucio*.

Por último, especial protagonismo en la implementación de las políticas regionales de inclusión social adquieren *las entidades del TSAS*. Al igual que en otros lugares, en CyL este sector se encuentra organizado y dividido por los colectivos a los que se dirigen (discapacidad, inmigración, minorías étnicas, mayores...) y es muy desigual no solo por su origen, tamaño u orientación, sino también por sus recursos y su participación en la provisión de servicios. A pesar de su heterogeneidad, las entidades que lo conforman comparten ciertos rasgos y tendencias: la mayoría prioriza los procesos de inserción individualizados, favoreciendo el acceso a recursos sociolaborales; una buena parte realiza acompañamiento social gestionando intervenciones de alta intensidad con personas y familias gravemente afectadas por procesos de exclusión; muchas de ellas participan en la atención a necesidades básicas gestionando prestaciones de emergencia social; algunas, también, asumen la innovación social como un imperativo ético.

c) El papel del TSAS

Si, como ya apuntamos con anterioridad, la normativa de servicios sociales vigente en CyL reconoce la doble función –provisión e interlocución– de las diferentes entidades privadas en el sistema de bienestar, los documentos programáticos regionales en la lucha contra la exclusión social confirman y refuerzan el modelo de colaboración público-privado y de trabajo en red. Diversos principios rectores, por ejemplo, de la *Ley 4/2018, de 2 de julio, de ordenación y funcionamiento de la Red de protección e inclusión a personas y familias en situación de mayor vulnerabilidad social o económica en CyL* pivotan en torno a la coordinación, dedicando el Título V a este objetivo y creando el Comisionado de la Red (artículos 38 y 39).

Sin embargo, en la práctica, el espacio que ocupan y el rol que desarrollan las diferentes entidades privadas presentan matices diferenciadores. Al hablar de la participación en el diseño de las políticas regionales de inclusión social los agentes sindicales y el sector empresarial adquieren un protagonismo notable por su membresía en el *Consejo del Diálogo Social (Ley 8/2008, de 16 de octubre, para la creación del Consejo del Diálogo Social y Regulación de la Participación Institucional)*. Los propios responsables de las políticas regionales de inclusión social aluden a este hecho como una singularidad específica de la región y lo consideran uno de los aspectos más sobresalientes en el proceso de definición de las mismas:

“En CyL hay una cosa que nos diferencia de otras CCAA y que es positivo y enriquecedor: existe un diálogo social permanente con los agentes económicos y sociales, que es muy importante su participación y también con lo que pueden ser las entidades del TSAS” (Entrev. 4. Técnico con alta responsabilidad en servicios sociales, pp. 5-7).

No todas las visiones son, sin embargo, coincidentes a la hora de valorar el triángulo conformado por agentes públicos, patronal y sindicatos. Algunos representantes políticos apuntan desde la oposición que esta interacción erosiona la capacidad de las entidades locales de modelar las políticas sociales y, sobre todo, escatima al Parlamento la decisión última en la configuración de las iniciativas de inclusión:

“Con el diálogo social hay participación a través de las asociaciones, pero creo que se deja de un lado un elemento muy importante que es el poder legislativo y que es el que se supone que representa legítimamente y democráticamente a la ciudadanía de CyL” (Entrevista 5. Parlamentario regional en la oposición, p. 12).

Para los representantes del TSAS los sindicatos no representan al colectivo de personas en riesgo de exclusión (porque su acción se focaliza, fundamentalmente, en los trabajadores) y, sin embargo, las entidades no lucrativas quedan desplazadas de la toma de decisiones en un terreno en el que se consideran interlocutoras “autorizadas”:

“Hay cosas por las que (los sindicatos) no van a pasar porque ellos trabajan para sus afiliados, para el concepto del desempleo y el trabajador en general y no para el trabajador que esté excluido, que además

estamos hablando a veces de las mismas personas y después parece que estemos hablando de personas diferentes; tú los tuyos y yo los míos: ¿es la misma ciudadanía, la tuya y la mía!” (Entrev. 1. Técnico especialista en exclusión del TSAS, p. 21).

Frente a la posición privilegiada de sindicatos y sector empresarial en la esfera de la reivindicación, las entidades del TSAS se revelan como las protagonistas en la implementación de programas y en la prestación de servicios. Este hecho cuenta, incluso, con un refrendo institucional que viene dado por la Ley 16/2010 cuando señala que los poderes públicos “*ante análogas condiciones de calidad, eficacia y costes, darán prioridad a la colaboración con entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro*” (artículo 87, apartado 2), mencionando específicamente a Cruz Roja y Cáritas (apartado 3).

Desde los años noventa, el sector ha asumido un importante papel en la esfera de la producción de servicios, lo que, entre otras cosas, ha favorecido su crecimiento, expansión y profesionalización. Dichos procesos han estado mediatizados por el rol que les ha otorgado la Administración Regional en la medida en que desde el sector público se ha entendido que su utilidad o función es la de colaborar en la atención de algunos colectivos particulares de modo complementario a la acción pública:

“El papel que está jugando es importantísimo, sobre todo el ámbito socio laboral. Yo creo que lo están haciendo bien, yo no cambiaría demasiadas cosas. Lo que sí creo es que tenemos que buscar la alineación todavía mayor y ver cómo nos complementamos, porque en muchos casos nos complementamos” (Entrev. 2. Técnico con alta responsabilidad en servicios sociales, p. 12).

d) Reconocimiento y crítica del papel del TSAS

En CyL el discurso de reconocimiento del papel que está asumiendo el TSAS en la inclusión social es compartido sin fisuras desde las diferentes esferas del espectro político, institucional y profesional. Sin embargo, ese intenso vínculo es objeto de crítica en tres ámbitos: respecto a la responsabilidad pública, en relación con las transformaciones en la misión y la visión de las entidades del TSAS, y acerca de la coordinación que se produce entre ambos agentes. Por un lado, algunos responsables políticos apuntan que esta situación debería revisarse en aras de un mayor protagonismo público en la salvaguarda de los derechos sociales:

“No hay manera, tal y como están constituidas las administraciones públicas y las ayudas y las prestaciones, de que no exista el TSAS... yo creo que es imposible, pero creo que, a la larga, se tiene que trabajar para que sean las administraciones las que se responsabilicen de eso” (Entrev. 5. Parlamentario regional en la oposición, p. 4).

Por otro lado, los propios profesionales y responsables de las entidades voluntarias no esquivan la exigencia de una mayor acción reivindicativa por parte del TSAS ni el cuestionamiento a su deriva “*empresarial*”:

“(El papel del TSAS) debe ser reivindicativo, proponer servicios o compartir servicios... ya no solo proponer, sino también compartir. Nos estamos convirtiendo en empresas de servicios a las que la administración usa... que además quedan más bonitas que las de Florentino y compañía, para que nos entendamos, y ya está: abaratando costes” (Grupo de Discusión 1. Técnicos de exclusión del TSAS, p. 26).

Detrás de esta reflexión se encuentra el tema de la financiación del TSAS (a través de subvenciones, convenios y conciertos), su dependencia de las administraciones públicas y la presión que éstas realizan para la asunción de un determinado modelo de respuesta a las necesidades urgentes. Las propias entidades reconocen que la forma en que se plantea la financiación pública -procedimiento, dotación, continuidad-, mediatiza las decisiones de las entidades, condiciona sus programas, limita su acción crítica y las aboca a una acción de un marcado tinte “*asistencialista*”:

“La queja de mis compañeros es que en la medida en que cada vez somos muy dependientes de la Administración, la Administración se pone un plan de control. Eso lleva a lo paliativo (...). El tema de

alimentos, por ejemplo, nos ha llevado al asistencialismo de una manera brutal" (Entrev. 1. Técnico especialista en exclusión del TSAS, pp. 19-20).

Por último, otros profesionales consideran que la coordinación entre las administraciones públicas y las entidades del TSAS es insuficiente: reconocen procesos exitosos de colaboración en el entorno local y en la atención a colectivos específicos (inmigrantes, personas sin hogar...), pero entienden que, en general, solo existe una coordinación informal y de corto alcance, restringida a reducir posibles solapamientos y a evitar conflictos derivados de intereses discordantes. Además, ésta se circunscribe casi exclusivamente al ámbito operativo-técnico, sin reflejo en un plano institucional o político:

"Realmente hay intervenciones donde se complementa la actuación que se da en diferentes entidades porque los técnicos que participamos logramos que sea así. Y hay otras donde los técnicos que participamos no logramos que sea así. Entonces se solapan las intervenciones" (Grupo de Discusión 2. Técnicos de servicios de empleo, p. 29).

5. CONCLUSIONES: HACIA UNA CONCEPTUALIZACIÓN DEL MODELO RELACIONAL

La aproximación a las políticas de inclusión social desarrolladas por la administración autonómica permite apreciar algunos de los elementos más significativos de las relaciones que el sector público y el no lucrativo han mantenido durante los últimos años. Posibilita, en concreto, el conocimiento del modo en que se manifiestan, sus causas y efectos, el modelo que las caracteriza, así como sus carencias y desafíos más relevantes.

Una primera constatación, apreciada a través del análisis de los principales documentos programáticos aprobados en los últimos años por la administración y el parlamento autonómicos, es la importancia que el sector público concede a las entidades del TSAS en las políticas de inclusión a través de la definición y consolidación de una estrategia de trabajo en red. Esta apuesta se explica, principalmente, por el influjo y la combinación de tres factores: la configuración de un modelo mixto de bienestar, la participación del TSAS en la lucha contra una exclusión social creciente y la continuidad en los últimos años de las mismas directrices en las políticas de inclusión.

La opción del gobierno de la comunidad por un modelo mixto de bienestar se basa en el supuesto de que la provisión de servicios debe ser desempeñada no solo por el sector público sino también por la iniciativa privada, particularmente por el sector no lucrativo (Young, 2000). Detrás de esa orientación, subyacen las razones sociales y políticas apuntadas por Salamon (1987) y Sajardo Moreno (1996), con especial relevancia de las razones de índole económica. La administración regional de CyL, al igual que sucede en otras comunidades, demanda la colaboración del TSAS en sus políticas de inclusión por el carácter innovador de sus programas y por su flexibilidad en la respuesta a los problemas y necesidades de los ciudadanos, pero lo hace también porque abarata el coste de la atención a las personas en procesos de exclusión. A su vez, el TSAS fomenta este vínculo en la medida en que encuentra en el sector público un amplio respaldo social y un fuerte apoyo financiero.

Por otro lado, la actuación del TSAS en un contexto de extensión y agravamiento de estos procesos han convertido a estas entidades en colaboradoras imprescindibles del sector público en los procesos de lucha contra la exclusión. En consecuencia, éste ha impulsado un particular protagonismo del sector no lucrativo en la provisión de servicios para los colectivos más desfavorecidos, en el desarrollo de algunos de los programas más relevantes en la prevención de la exclusión y en la articulación de proyectos para la inclusión social (por ejemplo, en la puesta en marcha de la *Red de protección e inclusión a personas y familias en situación de mayor vulnerabilidad social o económica en Castilla y León*).

Estas dos tendencias –definición de un modelo mixto y refuerzo del protagonismo del TSAS en la lucha contra la exclusión– se han visto reforzadas por la persistencia, durante algo más de tres décadas, del

mismo partido político y del mismo presidente en el gobierno de la comunidad, lo que ha supuesto una continuidad de dichas políticas y un refrendo del tipo de relaciones predominantes en el territorio.

El modo en que se expresan esas conexiones no puede entenderse sin la consideración de estos tres factores. La administración regional es quien establece las pautas de la interacción y quien define la posición y el papel que debe desempeñar el TSAS, mientras que las entidades no lucrativas operan en ese marco político-institucional previamente definido. Esa situación, además de reflejar una clara *asimetría* (en el sentido propuesto por Abrams, 1980) y, al mismo tiempo, una “*acomodación distante*” entre ambos sectores (en la línea extendida en el Sur de Europa según Sarasa, 1995), repercute en el modo en que el TSAS desarrolla su labor en la lucha contra la exclusión. Los responsables de las entidades reconocen un cierto “*efecto arrastre*” en la misión de sus entidades que, en términos operativos, implica adoptar una orientación “*asistencialista*” en el abordaje de la exclusión y la activación por el empleo como vía principal para la inclusión.

La delimitación de la expresión y configuración de los vínculos que mantienen la Administración regional y las entidades del TSAS de CyL, permite, siguiendo los modelos y las tipologías anteriormente expuestas, establecer los rasgos y las características más relevantes del modelo de relaciones que predomina en el caso de CyL. Se puede afirmar que dichas relaciones tienen una relevancia fundamental en la configuración del modelo castellano y leonés de bienestar. El peculiar protagonismo de las entidades del TSAS en la ejecución de sus políticas de inclusión y su limitado papel en su diseño y planificación pergeña un patrón relacional que se acerca más al modelo contractual descrito por Henriksen (1996) o al gerencial identificado por Alguacil (2004) que a los modelos de empoderamiento o de cooperación planteados por Kramer (1981) y Najam (2000), respectivamente.

Partiendo de esta premisa puede afirmarse que el TSAS castellanoleonés asume una actitud de colaboración con el sector público (*complementariedad*) en el ámbito de la producción de bienes y servicios. Las relaciones entre ambos sectores estarían, en consecuencia, a caballo entre un *modelo de asociación-colaboración programática* y un *modelo de concertación*, dado que comparten algunos rasgos de uno y de otro. Por otro lado, es posible admitir igualmente que en el ámbito de la acción (denuncia y reivindicación), prevalece un *modelo cuasi-corporativista*, ya que el TSAS asume un papel reducido, por no decir inexistente, con la interlocución social (donde sindicatos y empresas tienen un rol más reconocido y consolidado).

La realidad castellano y leonesa refleja, asimismo, el predominio de una doble orientación en la forma en que se producen las relaciones entre la Administración y las entidades del TSAS: muestra, por un lado, una *tendencia a la privatización*, pues el sector público regional cuenta con el sector no lucrativo para la prestación de muchos servicios; por otro lado, revela una cierta *tendencia a la colonización* ya que las entidades, por su dependencia económica, se ven supeditadas a las directrices públicas, llegando a modificar su prioridades y acciones de acuerdo a los planteamientos de ésta (*planificación reactiva*).

En términos amplios, las pautas de la interacción entre ambos sectores coinciden con las que predominan en los *regímenes de bienestar mediterráneos* (Ascoli & Pavolini, 2000), pues, aunque en el caso castellano y leonés son limitados y poco efectivos los canales institucionales formales para concertar las políticas sociales, sí existe una relación intensa entre ambos agentes en su implementación. Esta constatación nos llevaría a hablar de un *modelo gerencial* más que *relacional* en sentido estricto, puesto que el sector público alienta a las entidades no lucrativas a colaborar en las políticas de inclusión social, pero, tal como se ha indicado anteriormente, no en un plano de igualdad.

Más allá de la delimitación de las claves que subyacen a las interacciones entre el sector público y el privado y de la identificación del modelo que las define, es posible también realizar un breve balance de las políticas de inclusión desarrolladas por la administración autonómica, incidiendo en dos de los aspectos que más directamente repercuten en la configuración de las relaciones que mantienen ambos sectores.

Tal como revela el análisis de los documentos programáticos regionales en la lucha contra la exclusión, el sector público manifiesta un interés constante por abordar y resolver las situaciones de vulnerabilidad y

exclusión social, si bien en los últimos años se ha pasado de una concepción multidimensional y de una actuación integral a un enfoque más centrado en la carencia económica (pobreza) con un refuerzo de las intervenciones de carácter asistencial. De manera paralela a este interés, se ha confirmado la apuesta por incorporar en ellas al TSAS, pero tal como indican los responsables de estas entidades, esa apuesta es parcial y sesgada, pues el sector público contempla su intervención de manera primordial en la esfera de la producción de servicios.

La relevancia adquirida en las últimas décadas por el TSAS, su experiencia en la provisión de algunos servicios especializados, sus potencialidades de innovación, flexibilidad y cercanía, la intensidad de su trabajo y la aportación de recursos en la lucha contra la exclusión convierte a este sector en un interlocutor que no puede quedar confinado a la gestión e implementación acrítica de servicios y prestaciones; debe, por el contrario, asumir un papel más activo en la planificación y en la elaboración de dichas políticas, en un plano de igualdad con el resto de agentes socioeconómicos. El abordaje y la toma en consideración de estos aspectos contribuirán, sin duda, a una mayor proyección de las políticas de inclusión, favorecerá un incremento y un enriquecimiento de las relaciones entre ambos sectores y proporcionará, en definitiva, una mejora de la protección y el bienestar de las personas residentes en CyL.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abrams, P. (1980). Social Change, Social Networks and Neighborhood Care. *Social Work Services*, 22, pp. 12-23.
- Adelantado, J., & Gomà, R. (2000). Las políticas sociales entre el Estado de Bienestar y el Capitalismo Global. En F. Morata (ed.): *Políticas públicas en la Unión Europea*, pp. 188-214. Barcelona: Ariel.
- Alguacil, J. (2004). Los desafíos del nuevo poder local: la participación como estrategia relacional en el gobierno local. *Polis*, 12, pp. 57-88.
- Anheier, H.K. (2004). Third Sector-Third Way: Comparative Perspectives and Policy Reflections. En J. Lewis & R. Surender (ed.): *Welfare State Change: Towards a Third Way?*, pp. 111-134. Oxford: Oxford University Press.
- Ascoli, U., & Pavolini, E. (2000). Las organizaciones del Tercer Sector en las políticas socio-asistenciales en Europa: comparación de diferentes realidades. En S. Muñoz Machado, J.L. García Delgado & L. González Seara (dir.), *Las estructuras del bienestar en Europa*, pp. 827-858. Madrid: Civitas-Escuela Libre.
- Atkinson, R. (1998). *The life story interview*. London: Sage.
- Bloor R, M., Frankland, J., Thomas M. and Robson, K. (2001). *Focus groups in social research*. London: Sage.
- Coston, J.M. (1998). A model of typology of Government-NGO Relationships. *Voluntas. International Journal of Voluntary and Non-Profit Organizations*, 27 (3), pp. 358-382.
- Donati, P.P. (2004). Nuevas políticas sociales y Estado social relacional. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 108, pp. 9-47.
- Evers, A. (1995). Part of the welfare mix: the third sector as an intermediate área. *Voluntas. International Journal of Voluntary and Non-Profit Organizations*, 6 (2), pp. 159-182.
- Fresno, J.M. (2010). El Tercer Sector no lucrativo como agente social de las políticas de inclusión. En L. Cayo (ed.), *Discapacidad, Tercer Sector e inclusión social. Homenaje a Paulino Azúa*, pp. 529-544. Madrid: BBVA.
- Gidron, B., Kramer, R., & Salamon, L.M. (1992). Government and the Third Sector in Comparative Perspective: Allies or Adversaries? En B. Gidron, R. Kramer & L.M. Salamon (eds.), *Government*

- and the Third Sector. Emerging relationships in Welfare States*, pp. 1-30. San Francisco: Jossey – Bass Publishers.
- Guiteras, A. (2012). La relación entre público y privado en los Servicios Sociales: El papel del Tercer Sector. *Cuadernos de Trabajo Social*, 25-1, pp. 125-132.
- Henriksen, L. S. (1996). Voluntary organizations and local government: lessons from Danish case study. *Voluntas. International Journal of Voluntary and Non-Profit Organisations*, 7 (2), pp. 177-194.
- Herrera Gómez, M., & Castón Boyer, P. (2003). *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Barcelona: Ariel.
- Izquieta Etulain, J.L., Callejo González, J., & Prieto Lobato, J. M^a (2008). El Tercer Sector y las administraciones públicas. Relaciones en el ámbito de la atención social en los niveles regional y local. *Revista Internacional de Sociología*, vol. LXVI, nº 49, pp. 115-139.
- Jaraíz Arroyo, G. (2018). El Tercer Sector de Acción Social como prestador de servicios. *Revista Española del Tercer Sector*, 38, pp. 91-112.
- Kramer, R. M. (1981). *Voluntary agencies in the Welfare State*. London: University of California Press.
- Llopis Goig, R. (2004). *Grupos de discusión*. Madrid: ESIC Editorial.
- Marbán Gallego, V. (2007). Tercer Sector, Estado de Bienestar y Política Social. *Política y Sociedad*, 44, pp. 135- 169.
- Marbán Gallego, V., & Rodríguez Cabrero, G. (2006). Estado de Bienestar y Tercer Sector Social en España. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, CIRIEC, 56.
- Najam, A. (2000). The Four-C's of Third Sector – Government Relations: Cooperation, Confrontation, Complementarity and Co-optation. *Nonprofit Management & Leadership*, 10 (4), pp. 375-396.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). *La reinención del gobierno*. Barcelona: Paidós.
- Passey, A. and Tonkiss, F. (2000). Trust, Voluntary Association and Civil Society. En F. Tonkiss et al. (eds.), *Trust and Civil Society*, pp. 38-51. London: MacMillan Press.
- Pérez Díaz, V., & López Novo, J. P. (2005). *El Tercer Sector en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Prieto Lobato, J. M^a (2011). *Tercer Sector Social y Administraciones Públicas: Perspectivas teóricas y análisis de sus relaciones en Castilla y León*, Tesis doctoral. Valladolid: Universidad de Valladolid.
- Proulx, J., Bourque, D., & Savard, S. (2007). The Government – Third Sector Interface in Québec. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 18, pp. 293-307.
- Rodríguez Cabrero, G. (2008). “Actores institucionales y sociales en las políticas sociales”. En *Fundación FOESSA VI informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, pp. 467-524. Madrid: Cáritas.
- Rodríguez Ruiz, O. (2005). La triangulación como estrategia de investigación en ciencias sociales. *Revista Madri+d*, Nº 31.
- Rossel Odriozola, C. (2008). *Tercer Sector y co-gestión de políticas públicas en España y Uruguay. ¿Un matrimonio de conveniencia?* Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Sajardo Moreno, A. (1996). *Análisis económico del sector no lucrativo*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Salamon, L. (1987). Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government. En W.W. Powell (ed.), *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*, pp. 99-117. New Haven – Connecticut: Yale University Press.
- Salamon, L. et al. (coord.) (1999). *La sociedad civil global: Las dimensiones del sector no lucrativo*. Madrid: BBVA.

- Sarasa, S. (1995). La sociedad civil en la Europa del Sur. Una perspectiva comparada de las relaciones entre Estado y asociaciones altruistas. En S. Sarasa, & L. Moreno (coord.), *El Estado de Bienestar en la Europa del sur*, pp. 157-186. Madrid: CSIC.
- Taylor, S. J., Bogdan, R., & Devault, M.L. (2016). *Introduction to Qualitative Research Methods. A guidebook and resource*. Hoboken-New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Valles, M. S. (2000). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.
- Van Til, J., & Ross, S.W. (2001). Looking Backward: Twentieth-Century Themes in Charity, Voluntarism and the Third Sector. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 30 (1), pp. 112-129.
- Vicente Mariño, M. (2009). Desde el análisis de contenido hacia el análisis del discurso. La necesidad de una apuesta decidida por la triangulación metodológica. En F. Sierra Caballero (coord.), *Iberoamérica: Comunicación, cultura y desarrollo en la era digital: Ibercom 06, IX Congreso Iberoamericano de Comunicación*. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- White, G., & Robinson, M. (2000). Towards synergy in social provision: civic organizations and the state. En M. Minogue, Ch. Polidano, & D. Hume (eds.), *Beyond the New Public Management. Changing Ideas and Practices in Governance*, pp. 94-116. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Young, D.R. (2000). Alternative Models of Government-Nonprofit Relations: Theoretical and International Perspectives. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29, pp. 149-172.

ORCID

- Juan M^a Prieto Lobato <https://orcid.org/0000-0002-3922-9756>
- Carmen Rodríguez Sumaza <https://orcid.org/0000-0003-0147-6329>
- Pablo De la Rosa <https://orcid.org/0000-0003-1015-8242>



Coordinación interdepartamental y modelos de integración de servicios para la inclusión

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

Recibido: 01 de abril de 2019

Aceptado: 13 de julio de 2019

RESUMEN:

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

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

CLASIFICACIÓN JEL: I38; J68.

Interdepartmental coordination and models of integrated delivery services for social inclusion

ABSTRACT:

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

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

JEL CLASSIFICATION: I38; J68.

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

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

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

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

1. INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1. EL POTENCIAL INCLUSIVO DE LOS TERRITORIOS

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

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

TABLA 1.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. INTEGRACIÓN DE SERVICIOS EN EUROPA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. CONCLUSIONES

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

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

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

7. REFERENCIAS

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

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

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

ORCID

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



Impacto económico de las rentas mínimas: la Renta Valenciana de Inclusión

*Amadeo Fuenmayor**, *Rafael Granell***, *Teresa Savall Morera****

Recibido: 20 de diciembre de 2018

Aceptado: 05 de julio de 2019

RESUMEN:

Las Comunidades Autónomas son las principales responsables de la política de asistencia social en España. Recientemente, la Comunidad Valenciana ha reformado su sistema de rentas mínimas, instaurando la denominada Renta Valenciana de Inclusión. En el presente trabajo se calcula el impacto económico de este programa partiendo de una estimación ex-ante del gasto público a realizar. La estimación cuantifica el número de beneficiarios y el coste presupuestario de la medida; y compara estos resultados con las restantes Comunidades Autónomas. La Comunidad Valenciana se situaría entre las regiones españolas con mayor tasa de cobertura y con mayor gasto por habitante en este tipo de políticas.

En base al coste presupuestario, se calcula el impacto económico que tendrá esta medida sobre la economía valenciana, utilizando la metodología de las Tablas Input-Output. Si se tienen en cuenta los efectos directo, indirecto e inducido, su impacto será muy relevante en términos de producción de bienes y servicios y de creación de empleo. También puede destacarse el retorno impositivo del programa para la administración pública, que incluirá los impuestos sobre el consumo, pero también la imposición sobre la renta y las cotizaciones sociales de los nuevos empleos generados.

PALABRAS CLAVE: Rentas Mínimas; Evaluación ex-ante; Impacto Económico; Análisis TIO.

CLASIFICACIÓN JEL: I38; H43; D57.

Economic impact of minimum income policies: The Valencian Inclusion Income

ABSTRACT:

Regions are the main responsible for the social assistance policy in Spain. Recently, the Valencian Region has reformed its system, establishing the so-called Valencian Inclusion Income. In this paper, the economic impact of this program is calculated, based on an ex-ante estimation of the public expenditure to be made. The estimation allows to quantify the number of beneficiaries and the budgetary cost of this measure, and to compare these results with the other Autonomous Regions. The Valencian Region would be placed among the Spanish regions with the highest coverage rate and highest per capita expenditure.

Based on this budgetary cost, we calculate the economic impact of this measure over the Valencian economy, using the methodology of Input-Output Tables. If the direct, indirect and induced effects are taken into account, their impact will be very relevant in terms of production of goods and services and job creation. In addition, this program will have a noteworthy tax return for public administrations, which includes consumption taxes, but also income taxes and social contributions of the new jobs generated.

KEYWORDS: Minimum Income; Ex-ante Evaluation; Economic Impact; IOT's Analysis.

JEL CLASSIFICATION: I38; H43; D57.

* Dpto. Economía Aplicada, Universitat de València, Valencia, España.

** Dpto. Economía Aplicada, Universitat de València, Valencia, España. Rafael.Granell@uv.es

*** Dpto. Economía Aplicada, Universitat de València, Valencia, España. Teresa.savall@uv.es

Autor responsable de la correspondencia: Amadeo.Fuenmayor@uv.es

1. INTRODUCCIÓN

Las Comunidades Autónomas españolas (CCAA) han desarrollado sistemas de garantía para cubrir las necesidades básicas de aquellos colectivos que quedan desprotegidos de las prestaciones ofrecidas por la Seguridad Social (Rodríguez-Cabrero, 2009). El instrumento más importante que han puesto en marcha son las rentas mínimas de inserción (RMI). Estas rentas comenzaron a desarrollarse en los años 80 del pasado siglo y actualmente están presentes en las diecisiete CCAA españolas y también en Ceuta y Melilla.

Las RMI tienen un doble objetivo. En primer lugar, pretenden servir como una ayuda de último recurso para quienes no han podido beneficiarse de otras prestaciones públicas. En segundo lugar, intentan conseguir la inserción social de las personas beneficiarias, a través de diferentes programas de integración que incluyen aspectos laborales, educativos, de salud o vivienda. El modo de proceder en el diseño de estos instrumentos no ha seguido pautas comunes, sino que cada región ha desarrollado su propio programa dando lugar a diferencias muy importantes entre ellos, tanto en los requisitos de acceso como en las cuantías y derechos (Arriba, 1999; Fuenmayor & Granell, 2011). Además, cabe añadir que distintos estudios (Arriba & Ayala, 2013; Ayala, 2004a, 2004b; Bergantiños et al., 2017; Consejo Económico y Social, 2017; Laparra, 2004; Laparra & Ayala, 2009) concluyen que muchos de estos programas no consiguen ofrecer una cobertura adecuada para superar el nivel de pobreza.

En 1990 la Comunidad Valenciana (CV) introdujo, dentro del Plan de Medidas de Inserción Social, una prestación económica reglada, que puede considerarse como la primera renta valenciana de inserción. Pero no fue hasta 2007 que se desarrolló como ley propia la Renta Garantizada de Ciudadanía. Esta renta comenzó con un presupuesto muy modesto, pero ha ido ampliándose a lo largo de los años hasta alcanzar una cuantía cercana a los 45 millones de euros en 2016, que se ha repartido entre 20.007 titulares con derecho a prestación. A pesar de esta evolución positiva, el sistema valenciano continuaba siendo uno de los más restrictivos de España, con unas tasas de cobertura inferiores al 1% de la población y una ayuda media por titular que apenas alcanzaba los 2.200€ anuales.

Ante los signos de agotamiento de la Renta Garantizada de Ciudadanía, que no era capaz de resolver la situación económica de muchas familias, la CV decidió recientemente llevar a cabo una reforma sustancial de su sistema de rentas mínimas, introduciendo la nueva Renta Valenciana de Inclusión (RVI), que sustituye a la anterior prestación desde abril de 2018.

El diseño más ambicioso de esta nueva medida debería suponer un aumento en el número de prestaciones y de las cuantías medias percibidas, pero también debería reflejarse en el presupuesto valenciano. Nuestra primera labor en este artículo consiste en estimar estas cantidades, para lo que utilizamos técnicas de microsimulación aplicadas sobre diversas bases de datos de la Generalitat Valenciana y el Instituto Nacional de Estadística.

Una vez conocido el volumen de recursos necesario para desarrollar esta renta, podemos centrarnos en el objetivo principal de este trabajo: determinar el impacto económico que generará este gasto en la Comunidad Valenciana. Gracias a la metodología de las Tablas Input-Output estimaremos el impacto en términos de valor añadido, de empleo y de recaudación impositiva tras la implantación de la RVI. La hipótesis de partida es que la mejora de los programas de rentas mínimas, además de corregir las situaciones de pobreza y exclusión, producen un efecto positivo sobre la economía. La prestación de este tipo de ayudas incide directamente en el consumo, produciendo efectos expansivos en la economía (Miller & Blair, 2009).

Respecto a la estructura del artículo, en el siguiente apartado se analizarán los cambios más significativos introducidos por la nueva RVI, se estimarán sus principales resultados para los tres primeros años de aplicación y se comparará con el resto de programas de rentas mínimas que han implantado las distintas CCAA, con el objetivo de situar los resultados obtenidos. El tercer apartado se centra en la estimación del impacto económico de la RVI sobre la economía valenciana, distinguiendo su efecto sobre el valor añadido, sobre el empleo y sobre la recaudación impositiva. Por último, el cuarto apartado sirve para señalar las principales conclusiones alcanzadas.

2. LA NUEVA RENTA VALENCIANA DE INCLUSIÓN

2.1. PRINCIPALES CAMBIOS DE LA RVI

El 20 de diciembre de 2017 se aprobó la Ley 19/2017 de Renta Valenciana de Inclusión, quedando derogada la Ley 9/2007, de 12 de marzo, de Renta Garantizada de Ciudadanía. Esta Ley entró en vigor el 22 de abril de 2018, pudiendo solicitarse las ayudas desde esa misma fecha. La nueva ley se complementa con el desarrollo reglamentario aprobado por el Decreto 60/2018, de 11 de mayo, del Consell. A continuación, se describen los principales cambios que se han producido con la introducción de la nueva medida.

El cambio más sustancial que recoge la nueva ley es el reconocimiento de la prestación como derecho subjetivo. Esto garantiza la percepción de la RVI si se solicita y se cumplen los requisitos, dejando de estar supeditada a la disponibilidad presupuestaria de cada año. La inclusión social también pasa a considerarse un derecho subjetivo, estableciéndose una serie de instrumentos y actuaciones orientadas a prevenir el riesgo de exclusión social. Los titulares de la prestación deben firmar un acuerdo de inclusión, comprometiéndose a llevar a cabo determinadas actuaciones. En caso de incumplir este acuerdo, dejarían de percibir la renta (pasando en su caso a percibir otro tipo de renta, como se verá más adelante).

Los requisitos de acceso también han sido modificados, permitiendo ampliar el colectivo de posibles beneficiarios. En primer lugar, se incluye en la nueva RVI a las personas que no tengan la residencia legal en la CV, siempre y cuando puedan demostrar su residencia efectiva, principalmente a través de su empadronamiento. En segundo lugar, se permite recibir la ayuda a menores de 25 años en casos excepcionales. Pero el principal cambio consiste en el aumento del umbral de renta necesario para poder recibir la prestación, lo que ampliará el número de potenciales beneficiarios.

Otra modificación importante tiene que ver con la duración y la cuantía de la prestación. La duración pasa a ser indefinida mientras se cumplan los requisitos, aunque debe renovarse cada tres años. Esta situación contrasta con el sistema anterior, que fijaba un plazo máximo de percepción de seis meses. Por otro lado, la cuantía de las prestaciones aumenta de forma significativa al incrementarse el umbral de renta para los hogares unipersonales desde 385€ hasta 515€ mensuales. Esto supone una mejora de al menos 130€ mensuales para todos los titulares de la anterior medida. Además, esta mejora puede verse incrementada por dos motivos. En primer lugar, porque se utilizan unas escalas de equivalencia más generosas en los hogares con más de un miembro, pudiendo llegar la ayuda máxima hasta 809€ mensuales en hogares de 6 o más miembros. En segundo lugar, porque la ayuda se aumenta un 25% en caso de estar pagando una hipoteca o un alquiler.

El último cambio tiene que ver con la introducción, dentro de la propia RVI, de cuatro modalidades distintas de prestación. La primera, denominada Renta de Garantía de Inclusión Social (RGIS) sería la modalidad general que se ha analizado en los párrafos anteriores y que sustituye a la anterior Renta Garantizada de Ciudadanía. Junto a la modalidad general se incluyen tres modalidades inexistentes hasta el momento, que pretenden llegar a tres colectivos concretos. La primera es la denominada Renta de Garantía de Ingresos Mínimos (RGIM), que consiste en una prestación de reducida cuantía, exactamente la mitad que la RGIS, que puede recibirse por aquellos titulares que no estén dispuestos a firmar el acuerdo de inclusión social. Esta ayuda, que también puede solicitarse desde abril de 2018, se dirige a personas que sufren un grave problema de exclusión y no asumen compromisos de inclusión. En segundo lugar, desde abril de 2019 puede solicitarse la denominada Renta Complementaria de Ingresos por Prestaciones (RCIP). Esta ayuda pretende complementar, con un límite máximo de 151€, a otras prestaciones públicas de reducida cuantía, como las pensiones no contributivas de la Seguridad Social. Por último, en abril de 2020 se introducirá la Renta Complementaria de Ingresos del Trabajo (RCIT), dirigida a trabajadores que tengan un salario por debajo del 80% del salario mínimo interprofesional, ya sea porque trabajan a tiempo parcial o por contar con contratos discontinuos. Por lo tanto, cuando termine el calendario de aplicación

de la RVI en abril de 2021, esta alcanzará tanto a personas que no cuentan con ingresos como a aquellas que perciben pensiones o rentas del trabajo de escasa cuantía.

2.2. ESTIMACIÓN DE LOS RESULTADOS

Una vez analizadas las características de la nueva RVI, se procede a estimar cuál sería el número de titulares, de beneficiarios¹ y el gasto necesario para desarrollarla durante los primeros años de aplicación. Para ello se recurre a técnicas de microsimulación que se aplicarán sobre la Encuesta de Condiciones de Vida del año 2016 (ECV)² y la base proporcionada por la propia Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas³.

Para estimar la RGIS, principal modalidad de la RVI, partimos de la base de datos proporcionada por la Conselleria, que incluye los principales datos socio-económicos de los beneficiarios de la anterior Renta Garantizada de Ciudadanía. Sustituyendo las condiciones de la anterior normativa por las de la nueva, podemos conocer cuál sería el importe individual de las ayudas y el gasto necesario si se concediera la nueva prestación a los mismos titulares que ya recibían la anterior ayuda. Estas cantidades son claramente superiores a las derivadas del anterior sistema, debido a diversos motivos: se permite que la prestación tenga una duración superior a 6 meses; aumenta 130€ mensuales la cantidad concedida a cada hogar unipersonal; aumenta en mayor medida en hogares multipersonales por las nuevas escalas de equivalencia; se calcula una dotación adicional del 25% para los titulares que están pagando un alquiler o una cuota hipotecaria por su vivienda.

Sin embargo, con esta base de datos es imposible conocer a los nuevos titulares de la RGIS, que ahora tendrán derecho a la prestación al aumentar el umbral de renta. Para resolver esta cuestión utilizamos los microdatos correspondientes a la Comunidad Valenciana de la ECV 2016. La explotación de esta encuesta nos permitirá una estimación fiable de los nuevos titulares potenciales, de sus características socio-económicas y del importe mensual de prestación recibido por cada uno de ellos. Sin embargo, estas cifras no pueden considerarse definitivas, debido a la existencia del problema de baja participación (*non take-up*). Tomando como referencia los resultados de años anteriores, suponemos que la participación se mantiene en el 50,34% de los potenciales perceptores de ayudas. Por último, gracias a la experiencia en gestión de expedientes, la Conselleria ha estimado que el 10% de estos titulares futuros preferirán escoger la nueva RGIM, que no exige compromisos de inclusión.

Para estimar los titulares y el gasto de las dos prestaciones complementarias, tanto por prestaciones como del trabajo, se recurre directamente a la ECV 2016, ya que hasta el momento no existen registros administrativos. Se selecciona a los hogares con rendimientos inferiores a la cantidad teórica para cada caso y se corrige, también debido al problema del *non take-up*, con la misma tasa de cobertura del 50,34%.

En la Tabla 1 se muestran los resultados obtenidos en la estimación para cada una de las cuatro modalidades de RVI durante los tres primeros años de implementación. Como puede observarse en la tabla, la estimación comienza en 2019. Esto es debido a que, en 2018, primer año de implantación de la renta, no se produjeron apenas resoluciones positivas debido al retraso en la gestión de expedientes. En la práctica 2018 puede considerarse como el último año de aplicación de la antigua Renta Garantizada de Ciudadanía. Conviene resaltar que en estas estimaciones se ha supuesto que la situación socioeconómica de los hogares se va a mantener invariable desde 2016 hasta 2021.

¹ Consideramos titulares a las personas que perciben la RVI. Los beneficiarios son todas las personas que conviven en la misma unidad de convivencia, incluida la persona titular.

² Esta encuesta recoge datos relativos a los ingresos de los hogares y también a sus características socio-económicas, incluyendo información sobre educación, salud, situación laboral, vivienda y exclusión social. Elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

³ Estos microdatos fueron elaborados y entregados por todas las Comunidades Autónomas al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad para la elaboración del informe "El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma" (Ayala et al., 2016).

Como puede apreciarse en la tabla el número de titulares se incrementará enormemente gracias al nuevo sistema. Si la Renta Garantizada de Ciudadanía alcanzaba únicamente a 20.007 titulares en 2016 con un presupuesto de 45 millones de euros, la nueva RVI podría llegar a más de 90.000 titulares con un presupuesto superior a los 265 millones. Si desglosamos estos importes en función de las cuatro rentas existentes, puede comprobarse como la más importante en términos presupuestarios es la RGIS, que supondrá más de la mitad del gasto en 2021. Sin embargo, tampoco es desdeñable la RCIT, que llegará a muchos ciudadanos que perciben retribuciones por debajo del salario mínimo.

TABLA 1.
Resultados de la estimación de la RVI

2019					
	RGIS	RGIM	RCIP	RCIT	TOTAL
Titulares	26.477	2.942	9.733	-	39.152
Beneficiarios	57.475	7.061	20.079	-	84.615
Gasto (€)	142.497.593	8.894.082	7.699.853	-	159.091.527
2020					
	RGIS	RGIM	RCIP	RCIT	TOTAL
Titulares	26.477	2.942	9.733	50.964	90.116
Beneficiarios	57.475	7.061	20.079	134.708	219.323
Gasto (€)	142.497.593	8.894.082	11.549.780	68.269.950	231.211.404
2021					
	RGIS	RGIM	RCIP	RCIT	TOTAL
Titulares	26.477	2.942	9.733	50.964	90.116
Beneficiarios	57.475	7.061	20.079	134.708	219.323
Gasto (€)	142.497.593	8.894.082	11.549.780	102.404.925	265.346.379

RGIS: Renta de Garantía de Inclusión Social; RGIM: Renta de Garantía de Ingresos Mínimos; RCIP: Renta Complementaria de Ingresos por Prestaciones; RCIT: Renta Complementaria de Ingresos del Trabajo.

Fuente: Elaboración propia con los datos facilitados por la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas y la ECV 2016.

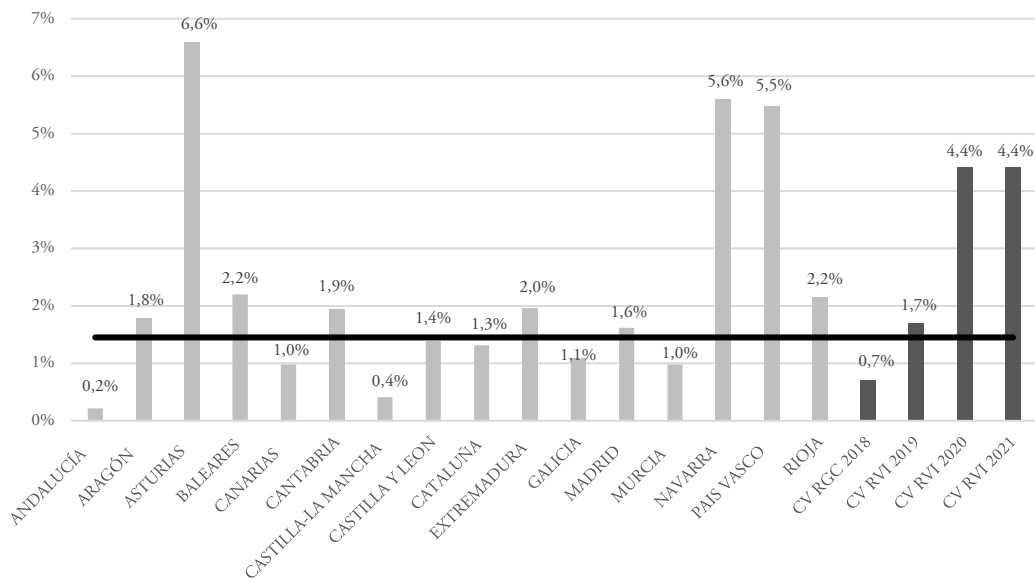
2.3. COMPARACIÓN CON OTRAS CCAA

Otro análisis relevante, una vez estimados los resultados de la RVI, es la comparación con el resto de rentas mínimas de las distintas CCAA. Los datos del resto de regiones son del año 2018 y se obtienen del informe de Rentas Mínimas de Inserción del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (Dirección General de Servicios para las Familias y la Infancia, 2019). Para el caso de la Comunidad Valenciana se utilizan tanto los datos reales de la RGC de 2018, como los obtenidos con la estimación de la RVI para los años 2019, 2020 y 2021⁴.

En primer lugar, se compara la tasa de cobertura, es decir, la ratio de beneficiarios totales de cada RMI para cada CCAA sobre su población total. Se observa que con la anterior RGC la tasa de cobertura era tan solo del 0,7% en la CV, quedando muy por debajo de la media española (1,46%), y siendo la tercera región con cobertura más baja. Sin embargo, con la introducción de la RVI la tasa de cobertura en la CV superaría la media española en 2019 y crecería enormemente en los dos años sucesivos, llegando al 4,4% en 2021, siendo superada tan solo por el País Vasco, Navarra y Asturias.

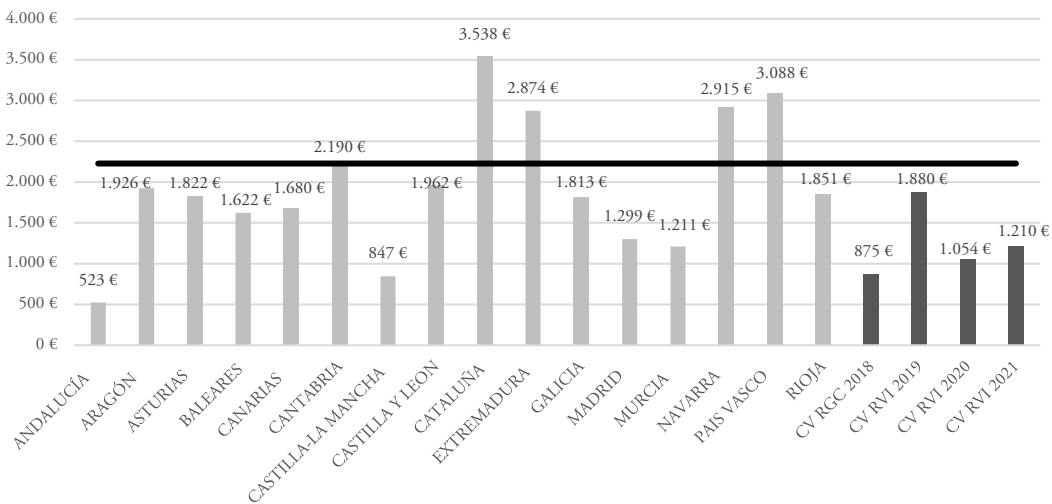
⁴ Los resultados estimados de la CV para el periodo 2019-2021 no pueden compararse directamente con el resto de las CCAA, ya que no es posible contar con estimaciones de la evolución de las prestaciones para dichas CCAA. Sin embargo, sirven para poner en contexto los cambios llevados a cabo en la CV.

GRÁFICO 1.
Tasa de cobertura (Beneficiarios totales/población total), 2018



Fuente: Elaboración propia en base a los informes anuales de Rentas Mínimas de Inserción del año 2018 y resultados de la estimación propia.

GRÁFICO 2.
Gasto por beneficiario, 2018, en €



Fuente: Elaboración en base al informe de Rentas Mínimas de Inserción del año 2018 y resultados de la estimación propia.

En segundo lugar, se compara el gasto por beneficiario, dividiendo el gasto anual entre el número de beneficiarios totales. En este caso se observa que en 2018 el gasto por beneficiario en la CV (875€) era claramente inferior a la media española (2.227€), siendo la tercera región con menor gasto. Con la nueva RVI, en el año 2019 se acerca a la media española con 1.880€. En los dos años siguientes, 2020 y 2021, el gasto por beneficiario disminuye debido a la puesta en marcha de las dos rentas complementarias, pues estos dos tipos de prestaciones van destinados a personas que ya cuentan con recursos y por tanto las prestaciones son inferiores. Si sólo se tuvieran en cuenta las dos rentas de garantía (RGIS y RGIM), que

son las únicas prestaciones equiparables en toda España, el importe medio se mantendría en 1.880€ anuales, acercándose claramente a la media española.

3. ANÁLISIS DEL IMPACTO ECONÓMICO DE LA RVI

Una vez estimados el número de perceptores y el gasto derivado de la RVI, se pretende ir un paso más allá y realizar una evaluación del impacto económico de esta medida, utilizando para ello la metodología derivada de las Tablas Input-Output. Las TIO son un instrumento que permite evaluar el impacto económico que genera cualquier actividad económica o medida política de alcance. Son muy habituales los análisis de impacto asociados a grandes eventos (Copa del América de Vela, carreras automovilísticas, carreras populares⁵), inversiones⁶ (grandes infraestructuras, comunicaciones, transportes) o a grandes sectores (el impacto económico del turismo, de la automoción, etc.). Pero también son frecuentes los análisis de impacto económico asociado a grandes políticas. Y dentro de este ámbito cada vez son más frecuentes los análisis de impacto económico asociado a políticas sociales⁷.

A través de estos estudios se trata de cuantificar las consecuencias derivadas de la implantación de una determinada política social, a través de su impacto macroeconómico. Así, se miden los efectos que dicha política tendrá sobre la estructura productiva del ámbito geográfico elegido (en nuestro caso, la Comunitat Valenciana). En concreto se recogen los cambios que cada uno de los sectores productivos experimenta respecto a su producción, empleo o Valor Añadido Bruto. Simultáneamente también se mide el retorno que obtiene el sector público a través de los distintos impuestos, asociados a la producción, al intercambio, o a la generación de rentas.

3.1. EL IMPACTO ECONÓMICO SOBRE LA PRODUCCIÓN

La Renta Valenciana de Inclusión, a través de sus distintas modalidades, supone un conjunto importante de prestaciones que reciben los hogares destinatarios de estas ayudas. El volumen de renta que se transfiere a los hogares se traducirá en una mayor demanda de bienes para el sector productivo, de la que una parte se plasmará en un aumento de producción de las empresas valencianas. Esto es lo que podríamos denominar el efecto directo de la política. Pero, simultáneamente, el aumento de producción de cada uno de estos sectores genera nuevas demandas en el resto de los sectores productivos, que responderán aumentando su producción. Este nuevo aumento generará otras rondas de efectos. Todos estos efectos son los denominados efectos indirectos de la política en cuestión. Pero aún hay más, ya que debido a estos aumentos en la producción en cada uno de los sectores se generan rentas adicionales (sean del trabajo o del capital), que en parte se traducirán en nuevas demandas de productos y servicios. Este último tipo de fenómeno es lo que se conoce como efecto inducido de la política. Para calcular todos ellos es necesario aplicar la metodología de las Tablas Input-Output. Para la realización del presente apartado se han utilizado las Tablas Input-Output (TIO) de la Comunitat Valenciana del año 2000. Todos estos procesos se detallan en el gráfico 3.

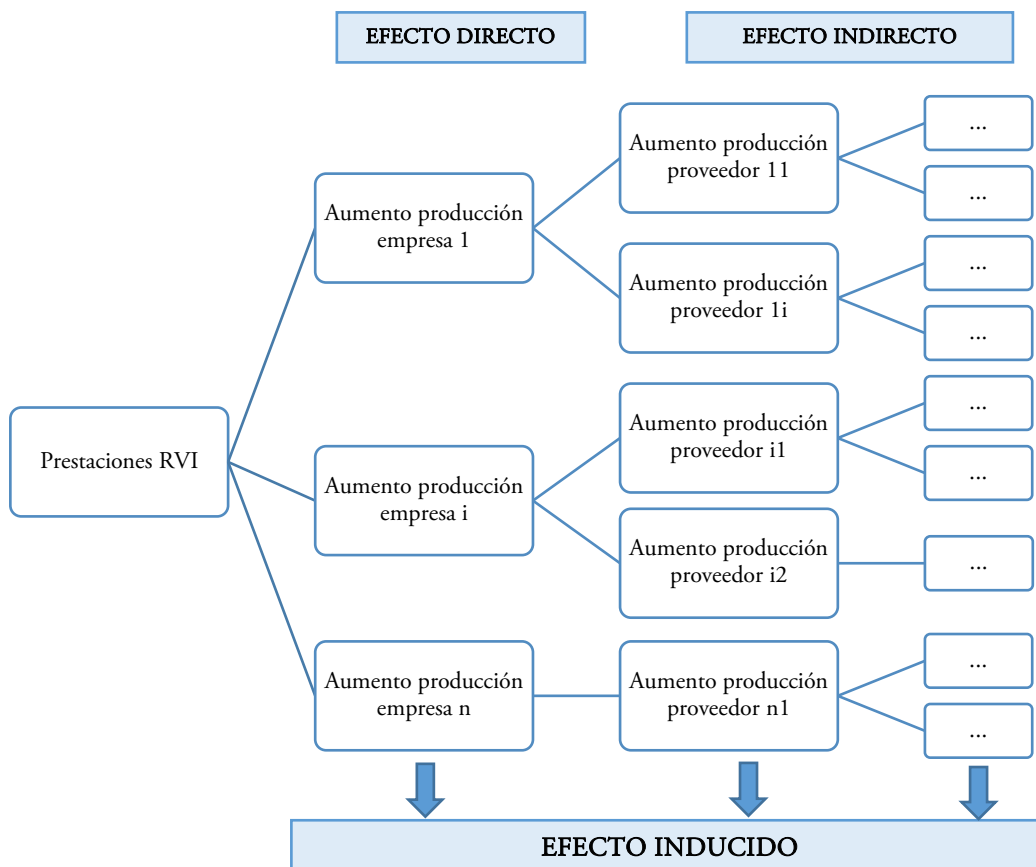
A todos estos efectos aún hay que añadir otro: con cada renta, cada incremento en la producción y cada transacción existe un impuesto. Todos estos efectos tienen una contrapartida para el sector público, en forma de recaudación de distintos impuestos. Cada transacción está sometida al IVA y, en algunos casos, a determinados impuestos especiales (alcohol, carburantes, energía, seguros, etc.). Las rentas derivadas del trabajo quedarán sometidas al IRPF, por un lado, y generarán, por otro, Cotizaciones a la Seguridad Social. Y las rentas empresariales quedarán sometidas al Impuesto sobre Sociedades. A este volumen de liquidez que vuelve al sector público se le denomina retorno impositivo, como se esquematiza en el gráfico 4.

⁵ IVIE (2017).

⁶ IVIE (2018).

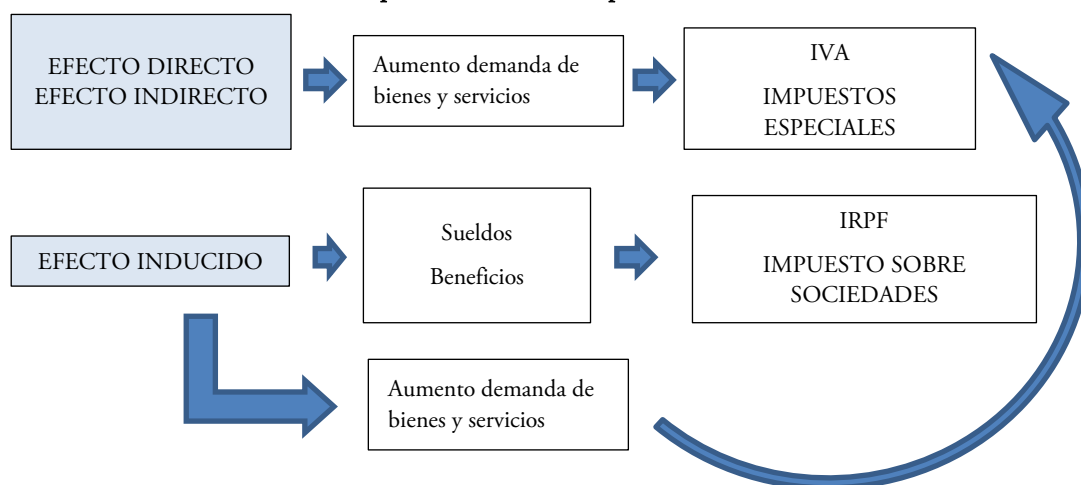
⁷ Véase Díaz (2011), Observatorio de la Realidad Social Navarra (2016) o Zubiri et al. (2010).

GRÁFICO 3.
Efectos derivados del impacto económico



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 4.
Esquema del retorno impositivo



Fuente: Elaboración propia.

A partir de la estimación del gasto en prestaciones de la RVI, deben realizarse determinados ajustes antes de proceder al cálculo de los efectos de la política. La Conselleria realiza un gasto en prestaciones que van a parar a los bolsillos de miles de hogares. Dado el nivel de la prestación que recibe cada hogar, hemos supuesto que la totalidad de la misma se destina al consumo, sin que exista ahorro alguno. Con prestaciones medias de 385,35€/mes para 2019 el supuesto de que la totalidad de la prestación se gasta parece realista, máxime cuando va destinado a hogares con niveles de renta muy bajos. También hemos supuesto que este importe se reparte entre los distintos sectores de la economía en la misma proporción que aparece del consumo final de los hogares de la TIO simétrica total a precios básicos⁸. Una vez obtenidos estos porcentajes, los aplicamos a la inversión total de las prestaciones, lo que nos proporcionará el consumo que las familias realizan en cada uno de los 84 sectores que contemplan las TIO.

El consumo realizado en cada sector no se traduce en su totalidad en un aumento de la producción, ya que incluye los impuestos indirectos asociados a cada bien o servicio que se adquiere. Por ello hemos realizado una estimación de los mismos. Su cálculo nos permitirá obtener una parte del retorno impositivo que vuelve al sector público, y el importe restante constituirá el incremento de la demanda. Para el cálculo de la imposición indirecta hemos tenido en cuenta el importe del IVA, distinguiendo el tipo impositivo aplicable cuando es posible conocerlo con claridad (por ejemplo, hay actividades exentas de IVA, como la educación o la sanidad; productos a tipo super-reducidos, como el pan o la leche; etc.). En otros casos, cuando esperamos más de un tipo de IVA, hemos procedido a considerar un tipo intermedio. Además del IVA, hemos considerado los Impuestos Especiales (que recaen sobre el tabaco, ciertas bebidas alcohólicas y los carburantes), el impuesto sobre las primas de seguros, el impuesto sobre la electricidad, y el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte (IEDMT). Estos datos aparecen, para cada año, en la segunda columna de la Tabla 2.

Aún existe un último paso. No todo el consumo, ahora ya neto de impuestos, se efectúa en empresas radicadas en la Comunitat Valenciana, por lo que una parte del mismo no tiene ningún efecto en la economía valenciana, sino en el resto de España o en el extranjero. Por ello, habrá que tomar exclusivamente la parte del gasto que se considera producido en empresas de la CV. Para realizar este cálculo comparamos los importes reseñados, para cada sector, en la TIO simétrica interior respecto a la TIO simétrica total. Por ejemplo, el sector 13 (Fabricación de productos de molinería, panadería y pastelería) supone un gasto de 500 millones de euros en la TIO simétrica interior, mientras que en la TIO simétrica total el gasto en este mismo sector asciende a 1.156 millones de euros. Es decir, sólo el 43,23% del total del gasto realizado se destina a empresas que radican en la CV. Del gasto que hemos considerado que se produce en este sector como consecuencia del pago de las prestaciones, sólo tendrá impacto en la economía valenciana un 43,23%. Con esta metodología calculamos estos porcentajes para cada uno de los sectores. Esto es lo que podemos considerar que es el **impacto directo** sobre la producción.

Ahora bien, como hemos comentado anteriormente, el hecho de que aumente la demanda en las empresas valencianas provoca, a su vez, otros efectos. Por un lado, el efecto indirecto. Cada empresa, ante la necesidad de aumentar su producción, aumentará a su vez la demanda de bienes y servicios a otras empresas y sectores. Para evitar el cálculo de sucesivas rondas que, tras varios periodos, se distribuyan a lo largo de todo el entramado productivo, se calcula el efecto total, que incluye tanto el directo como el indirecto. Para ello se utiliza la denominada matriz inversa de Leontief.

Esta tabla permite el cálculo directo del efecto final, a través de la siguiente fórmula matricial:

$$X = (I - A)^{-1} Y \quad (1)$$

donde:

⁸ Cabe suponer que la composición de la cesta de bienes y servicios en que se emplean las rentas cambia con el nivel de ingresos. A este respecto la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) contempla distintas cestas según el nivel de ingresos. El problema es que la clasificación que se utiliza en esta encuesta (12 grupos en la clasificación a dos dígitos, y 48 subgrupos en la clasificación a tres dígitos) no coincide con los 84 sectores que se contemplan en la TIO. Pensamos que la precisión que podríamos ganar al considerar un nivel específico de ingresos se verá más que compensada con las imprecisiones derivadas de tratar de casar los grupos de la EPF con los sectores de la TIO. Por ello hemos preferido partir de los porcentajes de gasto de la TIO, que representan al hogar medio.

X : Efecto total sobre la producción.

$(I - A)^{-1}$: Matriz inversa de Leontief

Y : Incremento de la demanda derivada del mayor consumo

Por último, cabe hablar del efecto inducido. Los aumentos en la producción de las empresas radicadas en la Comunitat Valenciana generan rentas que reciben los distintos agentes: rentas del trabajo, del capital, o rentas empresariales. Estas rentas, por supuesto, se someten a distintos impuestos directos (IRPF, Impuesto sobre Sociedades, cotizaciones sociales). Y, ahora sí, en parte se destinan al consumo en bienes y servicios, pero en parte se ahorran. Finalmente, este mayor volumen de gasto vuelve a volcarse en la economía, con lo que empezaría otra vez el proceso descrito anteriormente, aunque mucho más debilitado, por supuesto.

En la Tabla 2 se recogen los efectos derivados de la RVI sobre la producción en la Comunitat Valenciana.

TABLA 2.
Efectos directos, indirectos e inducidos de la RVI en la CV: Producción (2019-2021), en euros.
Tasa de cobertura: 50,34%.

	Importe estimado de la prestación	Impuestos indirectos	Gasto sin impuestos	EFEECTO DIRECTO	EFEECTO INDIRECTO	EFEECTO INDUCIDO	EFEECTO TOTAL
2019	159.091.527	20.045.532	139.045.995	97.364.015	33.409.221	8.113.668	138.886.903
2020	231.211.404	29.132.637	202.078.767	141.501.379	48.554.395	11.791.782	201.847.556
2021	265.346.379	33.433.644	231.912.736	162.391.984	55.722.740	13.532.665	231.647.389
				61,2%	21,0%	5,1%	87,3%

Fuente: Elaboración propia a partir de Direcció General d'Inclusió Social (2016) e IVIE (2008).

Según nuestras estimaciones de la inversión derivada de la RVI, el importe total de las distintas prestaciones de la RVI ascendía a las cantidades recogidas en la primera columna de la siguiente tabla (los importes detallados aparecen en la Tabla 1). Partiendo de estos datos, realizamos una estimación del impacto siguiendo una serie de pasos.

Por ejemplo, de los más de 159 millones de euros de gasto en prestaciones durante el año 2019, suponiendo una tasa de cobertura del 50,34%, un 12,6% (20 millones) retorna a la Administración en forma de impuestos indirectos, siendo el 87,4% ingresos netos de los productores. Ahora bien, aproximadamente el 61% de ese gasto (97,3 millones de euros), en términos netos, se concentra en empresas radicadas en la CV. El efecto multiplicador acaba consiguiendo que la producción aumente hasta 138,8 millones de euros. Es decir, cada euro neto gastado en la CV se acaba multiplicando por 1,4. El mismo razonamiento puede hacerse para cada uno de los años.

3.2. EL IMPACTO ECONÓMICO SOBRE EL EMPLEO

En cualquier caso, los efectos sobre la producción tienen un interés relativo desde el punto de vista de resultados de la política. Por ello, en la Tabla 3 se recogen los efectos que este conjunto de prestaciones tendría sobre el empleo y la generación de rentas, resultados mucho más interesantes para evaluar el impacto de la política. Los aumentos en las demandas y producción de productos y servicios requerirán nuevas contrataciones, derivadas de los efectos directos, indirectos e inducidos.

TABLA 3.
Efectos directos, indirectos e inducidos de la RVI en la CV: Empleo (2019-2021), en nº de personas. Tasa de cobertura: 50,34%.

	Importe estimado de la prestación	EFECTOS SOBRE EL EMPLEO			
		EFECTO DIRECTO	EFECTO INDIRECTO	EFECTO INDUCIDO	EFECTO TOTAL
2019	159.091.527	1.422	409	113	1.944
2020	231.211.404	2.067	595	164	2.825
2021	265.346.379	2.372	682	188	3.242

Fuente: Elaboración propia a partir de Direcció General d'Inclusió Social (2016) e IVIE (2008).

Los incrementos reseñados en la producción se traducen también en aumentos en el empleo (con las consiguientes rentas del trabajo), aumentos en los beneficios de las empresas y en los rendimientos derivados del capital. En concreto, si tomamos de nuevo el ejercicio 2019 con una tasa de cobertura del 50,34%, el gasto de 159 millones de euros acabará dando lugar a un incremento en el empleo de 1.944 puestos de trabajo, entre empleos directos (1.422), indirectos (409) e inducidos (113).

3.3. EL IMPACTO ECONÓMICO SOBRE LA RECAUDACIÓN IMPOSITIVA

Además de lo anterior, todos estos procesos presentan, como hemos comentado, un rendimiento impositivo importante. Cada transacción genera impuestos indirectos (IVA y otros impuestos), y las rentas generadas supondrán un aumento en la recaudación del IRPF y de las cotizaciones sociales. Los datos del retorno impositivo se presentan en Tabla 4.

TABLA 4.
Efectos directos, indirectos e inducidos de la RVI en la CV: Retorno impositivo (2019-2021), en €.
Tasa de cobertura: 50,34%.

	Importe estimado de la prestación	Impuestos indirectos	Cotizaciones Seguridad Social	Impuestos directos: IRPF	TOTAL
2019	159.091.527	20.045.532	5.409.112	2.068.190	27.522.834
2020	231.211.404	29.132.637	7.861.188	3.005.748	39.999.573
2021	265.346.379	33.433.644	9.021.777	3.449.503	45.904.924
		12,6%	3,4%	1,3%	17,2%

Fuente: Elaboración propia a partir de Direcció General d'Inclusió Social (2016) e IVIE (2008).

Tomando de nuevo el caso del ejercicio 2019 y la tasa de cobertura del 50,34%, el gasto de 159 millones de euros, retorna a la administración a través de diversos impuestos. Un 12,6% (20 millones de euros) retorna en forma de impuestos indirectos: IVA, Impuestos Especiales (tabaco, ciertas bebidas alcohólicas y carburantes), el impuesto sobre las primas de seguros, el impuesto sobre la electricidad, y el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte (IEDMT). Un 3,4% (5,4 millones de euros) se recupera a través de cotizaciones a la Seguridad Social, y un 1,3% (2 millones de euros) se ingresará a través del IRPF. Aunque los totales difieren en los otros ejercicios, los porcentajes se mantienen en todos los casos. Hay que recordar que estamos aplicando una inyección monetaria sobre la misma estructura derivada de la misma TIO.

La baja cuantía de las cotizaciones sociales y el IRPF merece una explicación adicional. Las primeras no son demasiado elevadas porque esta política se traduce básicamente en rentas para hogares pobres. La

generación de empleo es relativamente baja, ya que sólo se produce de manera indirecta. Por lo que respecta al IRPF, hay que recordar que hemos supuesto, de acuerdo con las cuantías medias estipuladas, que las prestaciones no devengarán IRPF debido a su limitada cuantía. El reducido porcentaje de retorno impositivo se deriva de nuevo de las nuevas contrataciones consecuencia del impulso económico derivado de la nueva prestación.

4. CONCLUSIONES

Este trabajo se centra en una evaluación *ex ante* de la nueva Renta Valenciana de Inclusión, la política social que actúa como última red de seguridad para las personas en situación de pobreza y exclusión social.

Esta nueva política entró en vigor en abril del 2018 y se destaca como cambio más sustancial el reconocimiento de la RVI como derecho subjetivo, asegurándose así su percepción sin estar supeditada a disponibilidad presupuestaria. Incluye en su diseño cambios importantes en los requisitos de acceso, que mejoran la accesibilidad al programa; y en la cuantía teórica y escalas de equivalencia, que incrementan el importe de la prestación recibida. Además, incorpora tres modalidades más de renta, renta de garantía de ingresos mínimos (cuando no existe acuerdo de inclusión) y las rentas complementarias de empleo y de prestaciones, llegando así a nuevos colectivos con problemas de pobreza y exclusión.

Mediante técnicas de microsimulación y teniendo en cuenta las nuevas características de la RVI, se estiman los resultados de la implementación de la misma durante los primeros tres años (de 2019 a 2021). Como principal resultado de esta estimación, conviene destacar que en el año 2021 habría, con todas las modalidades de renta puestas en marcha, 90.116 titulares, 219.323 personas beneficiadas y supondría un gasto de 265.346.379€.

Comparando estos resultados con el resto de CCAA, la Comunitat Valenciana pasaría a tener una de las políticas de rentas mínimas con un mayor alcance de España, pues se incrementaría tanto el nivel de cobertura como el gasto por beneficiario.

Por otra parte, no hay que olvidar el elemento dinamizador de la economía que supone una prestación como la RVI. Cada euro en manos de los hogares receptores de la RVI se traduce en aumentos en las demandas y en las producciones de los distintos sectores productivos. Buena parte de estos incrementos tienen como destino la propia Comunidad Valenciana, y generan a su vez nuevas rentas del trabajo y del capital, que se traducirán en nuevas demandas. Y cada una de estas transacciones y nuevas rentas devengan distintos impuestos, directos e indirectos. Según los cálculos realizados, un 87,3% de las prestaciones derivadas de la RVI revierte en ventas adicionales de bienes y servicios en la CV. Como consecuencia de estos impactos en producción y rentas, el sector público recuperaría un 17,2% del gasto realizado en forma de recaudación de distintos tributos.

Hay que añadir que todo el análisis está basado en datos del pasado. Sólo ahora se empieza a vislumbrar la salida de la crisis. Si se consolida esta tendencia, es previsible que el gasto asociado a esta prestación se reducirá, y las consecuencias mejorarán. Hay que recordar que las rentas mínimas son extraordinariamente sensibles al ciclo económico. El incremento del gasto ha estado íntimamente relacionado con los peores años de la crisis. Por ello, es de esperar que ante la mejora de la coyuntura económica se consigan mejores resultados con la misma inversión.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Arriba, A. (1999). "Procesos de implantación de políticas de rentas mínimas de inserción en España". *Papeles de Economía Española*, 81, 219-241.
- Arriba, A., & Ayala, L. (2013). "El sistema de garantía de ingresos: tendencias y factores de cambio". *Presupuesto y Gasto Público*, 71, 2/2013, 259-276.

- Ayala, L. (2004a). "Las políticas contra la pobreza (I): Delimitación". En J. A. Gimeno Ullastres (Ed.), *Exclusión social y estado de bienestar*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.
- Ayala, L. (2004b). "Las políticas contra la pobreza (II): Experiencias europeas y realidad española". En J. A. Gimeno Ullastres (Ed.), *Exclusión social y estado de bienestar*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.
- Ayala, L., Arranz, J.M., García, C., & Martínez, L. (2016). *El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma*. Informe programa PROGRESS. Disponible en: <http://www.carm.es/ctra/cendoc/haddock/17014.pdf>
- Bergantiños, N., Font, R., & Bacigalupe, A. (2017). "Las rentas mínimas de inserción en época de crisis. ¿Existen diferencias en la respuesta de las comunidades autónomas?". *Papers*, 102(3),399-420
- Consejo Económico y Social. (2017). *Políticas públicas para combatir la pobreza en España* (Primera edición ed.). Madrid: Consejo Económico y Social. Disponible en: <http://www.econis.eu/PPNSET?PPN=893745898>
- Díaz Díaz, B. (2011). El impacto económico y social de la atención a la dependencia en Cantabria. Colección Estudios Sociales, 11, 1-82.
- Direcció General d'Inclusió Social. (2016). *Informe económico de la ley de renta valenciana de inclusión*. València: Generalitat Valenciana.
- Dirección General de Servicios para las Familias y la Infancia (2019). *Informe Rentas Mínimas de Inserción. Año 2018*. Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, Madrid.
- Fuenmayor, A., & Granell, R. (2011). *La política de lucha contra la pobreza y la exclusión social. simulación y evaluación de las políticas estatales y autonómicas*. Premio FIPROS, Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
- IVIE (2017). *Impacto de la 36 Maratón Valencia Trinidad Alfonso*. Disponible en: https://www.ivie.es/es_ES/ptproyecto/impacto-de-la-36-maraton-valencia-trinidad-alfonso/
- IVIE (2018). *Impacto económico del Plan de Inversiones Financieramente Sostenibles de la Diputación de València*. Disponible en: https://www.ivie.es/es_ES/ptproyecto/impacto-economico-del-plan-inversiones-financieramente-sostenibles-la-diputacion-valencia/
- Laparra, M. (2004). La travesía del desierto de las rentas mínimas en España. *Documentación Social*, 135:57-76.
- Laparra, M., & Ayala, L. (2009). *El sistema de garantía de ingresos mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social*. Madrid: FOESA.
- Miller, R.E., & Blair, P.D. (2009). *Input-Output Analysis: Foundations and Extensions*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Observatorio de la Realidad Social Navarra. (2016). El impacto económico de la renta de inclusión social. *Boletín Tendencias*, 1, 1-6. Disponible en <http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/67736418-AE84-4AC9-B5F4-4FCA7A31CC06/352945/Boletin1Marzo2017.pdf>
- Rodríguez-Cabrero (2009). *Valoración de los programas de rentas mínimas en España*. Brussels: European Commission- DG Employment, Social Affairs & Inclusion. Disponible en: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9043&langId=es>
- Zubiri, I., Fernández, J., & Vallejo, M. (2010). El impacto económico del gasto en política social de la Diputación Foral de Guipúzcoa. *Ponencias del proceso de reflexión*, 351-449. Disponible en: <http://katalogoa.siiis.net/Record/164171>

ORCID

Amadeo Fuenmayor <https://orcid.org/0000-0002-1485-1792>

Rafael Granell <https://orcid.org/0000-0002-9040-2382>

Teresa Savall Morera <https://orcid.org/0000-0002-7464-7961>



© 2019 by the authors. Licensee: Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research - The Journal of AECR, Asociación Española de Ciencia Regional, Spain. This article is distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution, Non-Commercial (CC BY NC) license (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>).

Cuidados con “sentido común”: desafíos, vacíos y contradicciones

*Raquel Martínez Buján**

Recibido: 19 de marzo de 2019

Aceptado: 07 de julio de 2019

RESUMEN:

En los últimos años y a raíz de las privatizaciones de las políticas públicas y deterioros de los servicios sociales, el marco de “lo común” se está convirtiendo en una referencia analítica para configurar programas innovadores en el ámbito de la protección social. Si bien, esta provisión desde “lo comunitario” se ha tratado todavía de manera incipiente en la literatura académica, ya han empezado a surgir a nivel aplicado algunas iniciativas que tienen como base una clara activación de los vínculos sociales más próximos. En concreto, el artículo se centra en la provisión de cuidados, espacio desde el que se busca explorar esta dimensión de lo común y comunitario como elemento bajo el cual potenciar la acción pública. La intención no es retraer “lo público”, sino dotarlo de un significado “común” que incorpore en sus actividades los vínculos cooperativos. Se defiende que la combinación de “lo público” con “lo común” podría dinamizar la atención de los servicios sociales y afrontar con mayor flexibilidad las nuevas demandas en el terreno de la asistencia personal.

PALABRAS CLAVE: cuidados; bienestar; común; comunidad; público.

CLASIFICACIÓN JEL: I1, I3, J11, J12, J13, J14, J15, J16, J18.

Care from a ‘common approach’: challenges, gaps and contradictions

ABSTRACT:

Over the last few years, owing to the privatization of public policy and the deterioration of social services, the framework of what is “common” is becoming an analytical reference used to set up innovative programs in the area of social protection. Although this provision has only recently been dealt with from a “community” perspective in the academic literature, several initiatives based on the clear activation of the closest social ties have started to be applied. This article focuses specifically on care services, the area in which we attempt to examine the common and community aspects as a way to promote public action. The purpose is not to withdraw the “public” element, but rather to give it a “common” meaning, incorporating cooperative ties into its activities. We argue that the combination of “public” and “common” elements could increase the attention of the social services and offer greater flexibility in meeting the demands of personal care assistance.

KEYWORDS: care; welfare; common; community; public.

JEL CLASSIFICATION: I1, I3, J11, J12, J13, J14, J15, J16, J18.

* Universidade da Coruña, España.

Autor responsable de la correspondencia: raquel.bujan@udc.es

1. INTRODUCCIÓN

La Crisis Financiera Global que estalló en el año 2008 vino acompañada, en España, de una fuerte crisis en el empleo y de una serie de medidas de estabilidad presupuestaria que marcaron cambios significativos en los programas de protección social. Los sectores más afectados han sido los de cuidados de larga duración y los de apoyo a las familias. De esta manera, por ejemplo, las prestaciones y servicios de la “Ley de Promoción y Autonomía de las Personas en Situación de Dependencia” (LAPAD, en adelante) se han visto seriamente afectados tras la aprobación de hasta tres nuevas normativas que entraron en vigor durante la etapa de la recesión¹ y que redujeron su financiación. Estas medidas de racionalización económica imposibilitaron el avance de este sistema para ofrecer ratios de cobertura que se asimilasen a las necesidades de la población al mismo tiempo que se ha reforzado la responsabilidad de la asistencia en las familias y en las mujeres (Deusdad et al., 2016).

Mientras que los programas públicos de protección social estaban siendo supeditados a los requisitos del crecimiento económico, en el país se estaba produciendo una relevante polarización y desigualdad social. Las tasas de desempleo crecieron de manera inmediata pasando del 10,4% en 2008 al 26,1% en 2013, y aunque se hayan recuperado hasta alcanzar un 17,1% en el año 2017, la precarización en el empleo es demasiado elevada como para hablar de una “salida de la crisis” (datos Encuesta de Población Activa). Los datos más recientes estiman que la tasa de precariedad² ha alcanzado el 40% durante el período de recesión y ésta cifra no se ha aminorado en los últimos años, al igual que tampoco se han incrementado los salarios. Los trabajadores a tiempo parcial ganan un 38,2% menos que aquellos que tienen un empleo a jornada completa, cifra que prácticamente no ha experimentado variaciones en la última década (Martínez-Pastor, 2019). El resultado ha sido que, por una parte, se han rebajado los presupuestos de algunas políticas clave para el desarrollo del estado de bienestar (como puede ser el caso de la mencionada Ley de Dependencia) pero también se han retrasado o puesto en peligro la viabilidad de otras, sobre todo, aquellas que están asociadas a los riesgos sociales que surgen del propio contexto de vulnerabilidad vinculado a la destrucción del empleo.

Es en este contexto de recorte de los derechos sociales y precarización laboral cuando aparecen nuevas reflexiones en el ámbito académico sobre cómo deben efectuarse las gestiones de los recursos públicos, qué prácticas o iniciativas pueden detener la privatización de los mismos y cómo puede propiciarse la restauración de aquellos que ya se habían conseguido en años anteriores. El marco sobre el que se circunscriben estas aportaciones son los que han tomado como referencia el ámbito de “lo común” (Laval & Dardot, 2015). Éste se entiende cómo un concepto político bajo el cual pueden construirse nuevas formas de gestión democrática basadas en la organización colectiva de la ciudadanía. En el caso de España, el resurgimiento³ de esta perspectiva está ligada a la desconfianza política y a los escándalos de corrupción

¹ Primero se aprobó el Real Decreto-ley 20/2011 (de 30 de diciembre de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público), a partir del cual se modificaron los niveles objeto de protección y se pospuso la incorporación al esquema de las personas valoradas con dependencia moderada hasta el 1 de julio de 2015. Luego, en el año 2012, apareció el denominado Programa Nacional de Reforma que modificó los criterios de la LAPAD a partir de dos nuevas normas (Ley 2/2012 de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y Real Decreto-ley 20/2012 de 13 de julio de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad) con las que se redujo la cuantía de la prestación económica asociada al cuidado familiar, se incrementó el copago de los usuarios en los servicios y se intentó expandir el sector privado en la prestación de la atención personal.

² Medida a partir de la conjunción de tres factores: estar en paro, trabajar a tiempo parcial de manera involuntaria y tener un contrato laboral cuando se demanda uno indefinido (Martínez-Pastor, 2019).

³ Los conceptos de “común”, “comunidades”, “bienes comunes”, aparecen en las clásicas aportaciones de Garret Hardin (1968) y Elinor Ostrom (1991). Estos términos se re-formulan en las prácticas e iniciativas de los movimientos antiglobalización y ecologistas de las movilizaciones de los años noventa. Dichas reivindicaciones introducen de nuevo el concepto de “común” para oponerse a las tendencias de apropiación privada de todas las esferas de la sociedad, de la cultura y de la vida. Tras el crack financiero de 2008 los movimientos por las plazas públicas, la primavera árabe y Occupy Wall Street, entre otros, retomaron esta idea de comunidad como espacio de resistencia y de protección de los recursos públicos que conseguidos generación tras generación era necesario defender ante las oleadas de privatizaciones y expropiaciones (Casas-Cortés, Cobarrubias & Pickles, 2014). El aire, la tierra y el agua son bienes comunes, pero los “nuevos comunes” también incluyen dimensiones como la educación, la ciudad o el Estado de Bienestar.

vividos desde el estallido de la crisis financiera, los cuales han dado lugar al movimiento ciudadano de mayor calado de las últimas décadas (movimiento de ocupación en las plazas, stop desahucios, Marea Verde, Yo sí Sanidad Pública...). Conviene resaltar, por tanto, que “lo común” aparece ligado a prácticas cívicas concretas de defensa de los servicios sociales y de las instituciones de bienestar ante el peligro de su privatización o aminoración (Alonso & Piñeiro, 2015).

En el terreno de la academia estos movimientos se han traducido también en una reaparición de aportaciones que intentan analizar las contribuciones de la comunidad al aparato estatal y formal del bienestar. Es así como aparecen los conceptos “Welfare of the Common” (Vercellone, 2015) o “Commonfare” (Fumagalli & Lucarelli, 2015), utilizados para definir sistemas sostenibles de bienestar capaces de satisfacer las necesidades de las personas a través de fórmulas colaborativas que incentivan herramientas de participación y prácticas de cuidados solidarias entre la ciudadanía. Se considera que éste sería un paso fundamental para finalizar con el monopolio de la gestión de los recursos por parte del Estado y cómo podría garantizarse la universalidad en el acceso a los servicios mediante la participación directa de la ciudadanía (Bassetti, 2018).

Ahora bien, la aplicación de una gestión común a los bienes públicos y sus servicios requiere de una profunda reflexión que también cuestione la naturaleza y el significado de sus propios conceptos. La búsqueda de una relación equitativa entre lo público y lo común que no suponga un detrimento de la inversión estatal ni que delegue en organizaciones comunitarias la totalidad de su gestión es un riesgo que ya se ha planteado (Zubero, 2017). Además, es preciso clarificar la terminología que define lo procomún o los bienes comunes y a qué ámbitos de “lo público” y de lo social se están refiriendo.

El objetivo de este artículo es estudiar la convivencia de la relación entre lo público y lo común, vislumbrando las posibilidades de la gestión colectiva de los bienes públicos, pero también identificando las dificultades que atraviesan las prácticas comunitarias para su supervivencia. En concreto, el texto se centra en la provisión de cuidados, espacio desde el que se busca explorar esta dimensión de lo común como elemento bajo el cual potenciar la acción pública y reconfigurar las fórmulas de su provisión para hacer una protección social más cooperativa y en la que participe la sociedad civil.

Para ello, el documento se divide en los siguientes apartados. En primer lugar, se ofrece un panorama cuantitativo que caracteriza el modelo de cuidados en España y los riesgos sociales que presenta. El siguiente apartado es una revisión teórica que clarifica los conceptos básicos de referencia y el lugar que ocupan los cuidados en el espacio de “lo común”. En tercer lugar, se exponen prácticas y experiencias empíricas concretas sobre formas cooperativas de cuidados. Finalmente, se detallan las conclusiones.

2. ¿CÓMO NOS CUIDAMOS? EL MODELO ESPAÑOL

No hay duda de que la familia ha sido y es el centro bajo el que se dispensan los cuidados y la sostenibilidad de la vida⁴ en España. Sólo hay que revisar algunos datos para corroborar esta constante histórica. Según la información del CIS del estudio 3009/2014⁵, en España requieren cuidados intensivos un 33,7% de los hogares. De entre ellos, el 10,8% se trata de familias que proveen cuidados de larga duración, los más intensos y los no reversibles debido a que están asociados a la edad avanzada o a una enfermedad crónica (gráfico 1). Pues bien, entre estos hogares, en el 88,1% de los casos, el cuidado principal es realizado por alguien de la familia y en el 64,1% de los mismos esa persona es una mujer (tabla 1). Las responsabilidades familiares están presentes de manera aún más fuerte en el caso de menores de 12 años.

⁴ Entendiendo este concepto como la interacción entre el cuidado de las personas y su entorno (relaciones interdependientes entre la naturaleza y los seres humanos) (Carrasco, 2016).

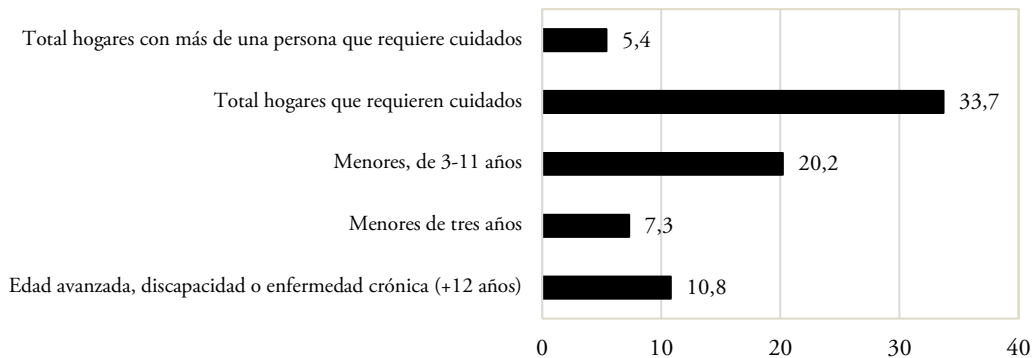
⁵ Este estudio se ha realizado a personas de 25 y más años de ambos sexos y residentes en España. Se recogió información de 2.473 personas, y de circunstancias y convivientes del hogar de esas personas. Se destinó un bloque a personas que realizan tareas domésticas de manera remunerada. Se preguntó por las personas en situación de dependencia que según esta encuesta son aquellas que necesitan ayuda de otras personas para realizar tareas domésticas o actividades básicas de la vida diaria (como asearse, ducharse, vestirse) por edad avanzada, una discapacidad o enfermedad crónica. Otro bloque se ha destinado a cuidadores/as

Para este colectivo prácticamente es la familia la principal cuidadora y la que mantiene la tensión entre trabajo y vida.

Y es que la solidaridad familiar sigue formando parte del esquema de la organización doméstica en España. El 53,7% de la población considera que la mejor opción de cuidado para los adultos mayores es vivir con alguien de la familia, aunque se advierte la importancia de la privatización, ya que el 9,7% de este tipo de hogares cuenta con una persona contratada para efectuar estas tareas (gráfico 2), que se realiza de manera mayoritaria a través del servicio doméstico y con una elevada presencia de trabajadoras migrantes (Díaz & Martínez-Buján, 2018). De hecho, el 30,1% de los encuestados declara que la principal razón de contratar empleo doméstico son las necesidades de cuidados en sus hogares.

La fórmula de organizar los cuidados a través del empleo del hogar responde a una estructura social familista modificada, donde se externalizan las actividades, pero se mantienen dentro del hogar y en manos femeninas, es decir, replicando el modelo de organización familiar tradicional. Ello contribuye a que disminuyan las cargas de cuidados sobre los hogares, aunque la gestión sigue recayendo sobre los descendientes. Esta organización ideal de cuidados “en casa con la familia” (Torns et al., 2014) convierte a las mujeres como cuidadoras principales y las señala como las más capaces para asegurar el afecto y cariño que requieren estas tareas y esto es así tanto para garantizar los cuidados de larga duración como los cuidados de niños. Ahora bien, en el caso de los cuidados a adultos mayores esta situación provoca una doble contradicción, como bien señala Sara Moreno (2019).

FIGURA 1.
Hogares que requieren cuidados por...⁶



Fuente: Elaboración propia a partir de CIS, Encuesta cuidados a personas dependientes 3009/2014.

CUADRO 1.
Tipo de hogares que requieren cuidados y cuidador/a principal

	Hombre familia	Mujer familia	Administración	Persona contratada
Edad avanzada, discapacidad o enfermedad crónica (+12 años)	26,5	64,7	1,2	7,8
Menores de tres años	19,2	80,2	0	0,5
Menores, de 3-11 años	16,4	79,8	0	0,5

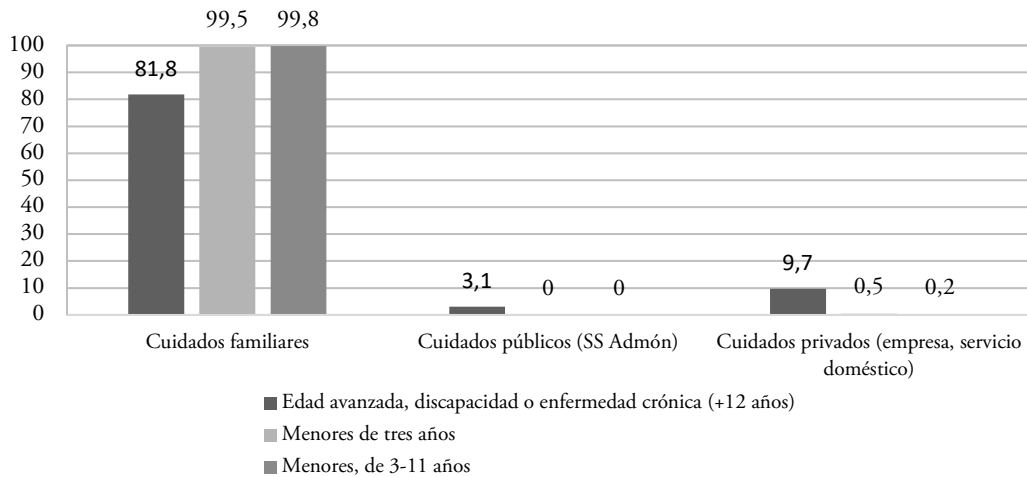
Fuente: Elaboración propia a partir de CIS, Encuesta cuidados a personas dependientes 3009/2014.

La primera de ellas es que las personas cuidadoras perciben los cuidados de larga duración bajo relaciones de afecto y amor a desarrollar en el seno de la familia y es ahí en donde surge una tensión entre la obligación moral y los costes personales que conlleva su asunción. Esta naturalización de las habilidades

⁶ La cifra del “total de hogares que requieren cuidados” (33,7%) no es la suma de los otros tres indicadores que aparecen en el gráfico ya que únicamente contabiliza a hogares donde se requieren cuidados para al menos una persona que habita en él. Dado que pueden existir hogares en los que concurren necesidades de cuidados para más de una persona, el dato sólo tiene en cuenta a una de ellas.

y competencias relativas a los cuidados de larga duración alimenta la desconfianza hacia los servicios sociales ofertados. Éstos son percibidos como asistencialistas e impersonales por lo que en muchos casos las familias se niegan a recibir atención personalizada en Centros de Día o en otros servicios complementarios. Según el CIS (3009/2014), el 53,7% de los cuidadores de mayores consideran que los mejores cuidados son los que se ofrecen dentro de los hogares por la parentela (gráfico 3) y los recientes datos de la Encuesta FOESSA 2018 corroboran el alcance de esta situación. Cuando se pregunta a cuidadores de personas mayores si echan en falta algún tipo de ayuda adicional para afrontar la atención sus respuestas se sitúan mayoritariamente entre aquellos que echan en falta algún tipo de apoyo económico (43,7%) o los que consideran que tienen cubiertas estas necesidades dentro del hogar (37,2%).

FIGURA 2.
¿Quién realiza los cuidados?



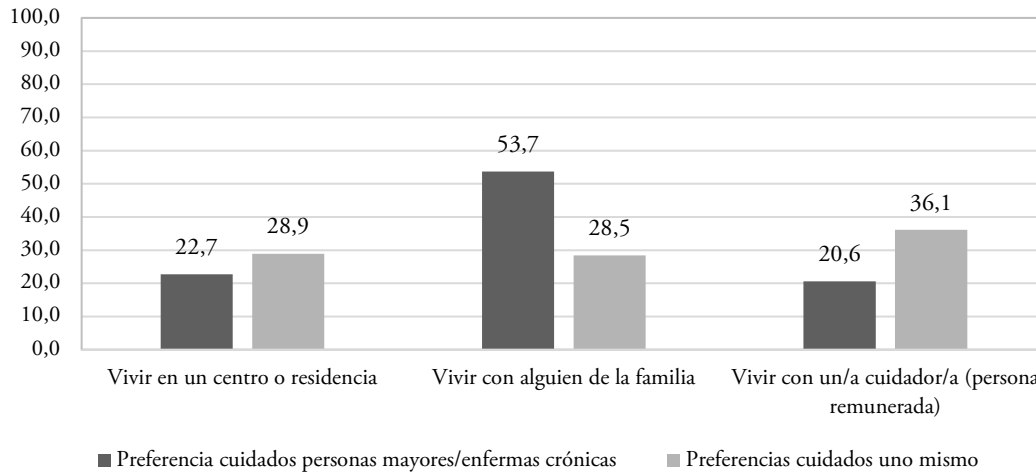
Fuente: Elaboración propia a partir de CIS, Encuesta cuidados a personas dependientes 3009/2014.

La segunda contradicción está relacionada con la presencia de la contratación de empleadas de hogar como cuidadoras no profesionales en los hogares privados. La prevalencia de este fenómeno en las últimas dos décadas implica que el control que supone el espacio doméstico se impone a los estándares de cuidado que se exigen a las instituciones especializadas, pero no en el interior del hogar y se prevé además que esta opción avance en el futuro pues es la preferida cuando se pregunta sobre cómo le gustaría que se cubriesen sus cuidados personales (gráfico 3). Los cuidados de larga duración se perciben, por tanto, como un problema individual que debe resolverse dentro del ámbito privado porque las opciones que ofrece el estado no responden a las expectativas y requerimientos de las situaciones particulares. O bien, no se contempla la posibilidad de respuesta por parte del Estado. Este ideal supone en sí mismo uno de los obstáculos principales para la profesionalización del sistema de cuidados de larga duración en España y genera desigualdades “en función de la clase social, el género y la procedencia étnica” (Moreno, 2019).

En el caso del cuidado de niños, la sobrecarga femenina también es evidente y según los datos aportados por la tabla 1 el atisbo de la presencia masculina todavía es tímida. Sí parece que comienza a cobrar más fuerza en el cuidado de mayores. De esta manera, se estima a un 26,5% de hombres cuidadores principales en estos casos, pero la cifra desciende de forma abrumadora al 19,2% en cuidados a menores de tres años. Recientes estudios afinan estos resultados. Por ejemplo, la “Encuesta sobre el uso social de los permisos parentales” (Meil, Romero-Balsas & Rogero-García, 2018) señala que las mujeres participan como cuidadoras principales en el 56,4% de los casos durante el primer año de vida del bebé, en el 47,9% durante el segundo año y en el 43,1% durante el tercero. El contraste con los hombres (que participan en el 11%, 11,3% y 10% de los casos, respectivamente) es llamativo. En este periodo resulta crucial el papel de otros familiares, categoría que incluye fundamentalmente a los abuelos y a las abuelas, que desarrollan aproximadamente el 90% del cuidado diario de los familiares que no son la madre o el padre.

FIGURA 3.

Piense ahora en las personas que debido a una edad avanzada o enfermedad no pueden realizar las actividades básicas de la vida diaria como ir al baño, ducharse, vestirse... ¿Cuál sería la mejor opción para su cuidado? ¿Y cuáles serían sus preferencias de cuidados de verse en esta situación?



Fuente: Elaboración propia a partir de CIS, Encuesta cuidados a personas dependientes 3009/2014.

3. EL DIAMANTE DEL BIENESTAR Y EL CUIDADO COMUNITARIO

Este modelo de cuidados basado en el trabajo no remunerado de las mujeres, con una escasa participación de los servicios sociales y con una creciente privatización en el empleo de hogar plantea serias dificultades para la sostenibilidad de la vida. El término “crisis de cuidados” (Pérez-Orozco, 2014) recoge esta constante tensión entre el capital, el empleo, la reproducción humana y los límites que plantean su organización política. Este concepto anida en la noción “organización social del cuidado”, adoptado para definir el modo en que una sociedad distribuye los cuidados en los famosos cuatro polos del “diamante del cuidado” del que habla la economía feminista: Estado, familia, mercado y organizaciones comunitarias (Rodríguez, 2015).

Las lógicas, trasvases y conexiones que existen entre cada una de estas dimensiones han sido objeto de sustanciales estudios en las ciencias sociales, sobre todo, parafraseando la metáfora del diamante, las esquinas en las que se sitúan las familias, el Estado y el mercado. El otro polo, el comunitario, ha permanecido más en la penumbra y ha captado poca atención en la investigación social y finalmente ha permanecido como un elemento poco delimitado sin que llegue a conformarse como un terreno de investigación consolidado (Vega & Martínez-Buján, 2017). De hecho, si revisamos tanto las clasificaciones más reconocidas sobre los desarrollos históricos de los Estados de Bienestar, así como las referentes a la organización social de los cuidados observamos que en ambos casos este concepto o ha sido invisibilizado (Esping-Andersen, 1993) o ha sido tratado analíticamente de una manera superficial (Leitner, 2003), especialmente en los casos referentes a Europa del Sur

No obstante, sabemos que lo comunitario tiene su peso y que el sostenimiento diario depende en mayor o menor medida de redes, vínculos y espacios en los que se cuida más allá del ámbito doméstico-familiar. Entonces, ¿a qué se debe esta ausencia de “lo comunitario” en la reciente literatura sobre cuidados? Consideramos que esta escasa atención podría vincularse a tres factores, a saber.

En primer lugar, esta omisión puede estar relacionada con los derroteros por los cuales han transcurrido las investigaciones feministas de los años ochenta y noventa. Estas aproximaciones observaron la comunidad como un agente de opresión utilizado por las políticas públicas para reforzar la posición de las

mujeres en el espacio doméstico. Los cuidados en la comunidad así entendidos pasaron a ser una prolongación de los realizados en el hogar. En segundo lugar, esta mencionada invisibilidad pudo haberse acentuado a partir del auge de las políticas neoliberales de los años ochenta, la legitimidad de los Estados de Bienestar, la mayor presencia del mercado en la provisión de cuidados y el crecimiento de las entidades del Tercer Sector. Todos estos procesos erosionaron el ámbito comunitario auto-gestionado y asimilaron la comunidad al sector voluntario institucionalizado. En tercer lugar, y asociado a los anteriores elementos también ha contribuido a la mencionada carencia, la dificultad de definir el heterogéneo ámbito de provisión por el que circula la comunidad, en el cual se pueden incluir tanto organizaciones comunitarias, voluntarias, sin ánimo de lucro o grupos de cooperación basados en la ayuda mutua. El dinamismo por el que transcurre el polo comunitario y la celeridad con la que se producen sus transformaciones complejizan su conceptualización y dificultan su encaje en modelos teóricos, los cuales tienden a ser más estáticos. Veamos con más detalle cómo se han desarrollado cada uno de estos factores.

Durante la década de los ochenta y los tempranos noventa se desarrolló en Europa una prolífica literatura feminista sobre los cuidados y las problemáticas sobre las que transcurría su provisión. En esta etapa aparecen relevantes estudios en torno al concepto de cuidar, los significados diferenciales que adquiere este término para las mujeres y el papel de los programas de política social para el mantenimiento de la división sexual del trabajo (Finch & Groves, 1983). Gran parte de este marco analítico se desarrolló en Reino Unido, país que desde los años setenta venía implantando un sistema de bienestar bajo los principios de lo que se denominó como “community care”. Esta fórmula fomentaba la presencia de los servicios sociales con base comunitaria. Se trataba de prácticas de atención que, habiendo nacido bajo la influencia de experiencias de base auto-organizadas, intentaban mantener la atención sanitaria en el entorno social inmediato. En algunos países europeos, como es el caso británico, la atención primaria incorporó esta visión socio-sanitaria que alcanzaba a visualizar el papel de las comunidades en el desarrollo de la vida diaria. Los cuidados enfermeros respondieron a este impulso inicial que conectaba los centros ambulatorios con las familias, las escuelas o los vecindarios.

Al establecerse como lugar de cuidado la comunidad, la responsabilidad principal en la provisión del servicio correspondió a los miembros de la unidad familiar y a las redes sociales (amigos, vecinos, voluntarios...), lugares en los que la presencia femenina era mayoritaria. Por este motivo, esta tendencia de las políticas públicas a incrustarse en las comunidades obtuvo una amplia contestación crítica desde los estudios feministas. Sus objeciones se apoyaron en una serie de evidencias empíricas que apuntaron hacia el impacto de los cuidados en la comunidad sobre las vidas de las mujeres y en los que se concluía cómo estos programas de atención social y sanitaria reforzaban la posición de éstas como cuidadoras en el espacio doméstico. En contra de la postura institucional, demostraron que el cuidado dentro de la comunidad no apoyaba la autonomía, sino que más bien acentuaba la dependencia de las mujeres al ámbito del hogar (Graham, 1997).

De hecho, estas autoras han defendido el contradictorio carácter del término comunidad y los diferentes significados que éste adquiere cuando se vincula al ámbito de los cuidados. La comunidad puede representar un espacio de libertad donde las personas definen y determinan sus propias necesidades y condiciones de existencia, pero, cuando se refiere a una fuente de provisión de cuidados, también puede formularse como un lugar de restricción de las oportunidades y de la capacidad de elección de las mujeres. Así considerada, la comunidad aparece como una extensión del espacio privado en donde se realiza toda una suerte de cuidados no remunerados (Williams, 1997).

Esta orientación de los servicios sociales hacia el “community care” si bien se consolidó como filosofía de algunas prestaciones ampliamente reconocidas en los países europeos, como es el caso de los servicios de atención a domicilio, experimentó un fuerte retroceso a partir del giro asistencialista de las políticas neoliberales instauradas a partir de los años ochenta (Gelb, 1989: 59). Éstas limitaron el apoyo público, el cual, pasaría a pensarse como una ayuda residual (nuevamente conectada con los sectores más vulnerables) dirigida a quienes carecían de vínculos de parentesco. Este proceso de reducción de la inversión pública en servicios sociales vino acompañado también de una erosión de la comunidad como agente activo de intercambio de cuidados. Los sistemas de bienestar occidentales se replantearon en términos de mercado y se

consagró a las ONGs y asociaciones institucionalizadas como las entidades que debían suplir los huecos abiertos por esta retirada del Estado y la desestructuración de las comunidades existentes (Federici, 2011). Europa del Sur (y España en concreto) es un ejemplo de la relevancia de estos procesos ya que “lo comunitario” ha ido perdiendo peso progresivamente y de manera paralela a la implementación del sistema público de bienestar (Carbonell, Gálvez & Rodríguez, 2014), y a la creciente mercantilización de los cuidados en torno al servicio doméstico tal y como se ha mencionado en el apartado anterior.

Además, todos estos procesos históricos que se han mencionado vinieron acompañados también de una degradación del concepto de comunidad en su vertiente analítica y política, sobre todo, en aquellos casos en los que la comunidad no aludía a formas institucionalizadas de cooperación, inmiscuyéndose dentro del imaginario colectivo las prácticas auto-gestionadas como experiencias antisistema que rompían con la armonía democrática. De hecho, las investigaciones en las que la comunidad se va a convertir en un rasgo sobresaliente son aquellas que, atentas a las actividades del Tercer Sector, van a analizar los términos en los que estas entidades se vinculan con el Estado de Bienestar. De esta manera, en la segunda mitad de los años noventa, se reconoce la existencia de una “economía mixta” en la provisión de los cuidados en la que también interviene el sector del voluntariado (Evers & Svetlik, 1993) y es ahí cuando aparecen algunas clasificaciones territoriales según el grado de participación de estas entidades (Sarasa, 1994; Salamon & Anheier, 1998). En este marco de análisis, los países Europa Central (Austria, Alemania, Países Bajos, por ejemplo) son reconocidos como territorios donde la comunidad, no solamente participa abiertamente en el suministro de atención personal, sino que ésta es considerada como una palanca clave para la formación de los sistemas públicos de bienestar (Pirni & Raffini, 2015). En cambio, los países de Europa del Sur son caracterizados por la implementación tardía de la protección social pública y la profunda delegación de los cuidados en las familias y, por tanto, no son identificados como contextos donde el sector del voluntariado tenga una elevada presencia en la provisión de cuidados (Polverini et al., 2014). Esta circunstancia ha derivado en un oscurecimiento de “lo comunitario” en los países de esta región. En el olvido se quedaron en España, por ejemplo, las contribuciones de las entidades benéficas y religiosas en la gestación de los modernos Estados de Bienestar y las aportaciones que realizan para mantenerlo.

Si bien actualmente y específicamente para el caso español, algunos autores han rescatado la contribución de las entidades del Tercer Sector en las coberturas de los riesgos sociales que suponen nuevos fenómenos como la inmigración y la desigualdad de género (Marbán, 2015), cabría subrayar que muchos de estos estudios continúan asimilando la esfera comunitaria con la labor voluntaria gestionada por asociaciones y ONG's claramente instituidas (Lyon & Gluksmann, 2008). De esta manera, aunque dichas investigaciones han activado los estudios sobre comunidad como agente de provisión de cuidados, cabría objetar que sigue quedando oculta la diversidad de experiencias que esta esfera es capaz de aglutinar, puesto que estas aportaciones no han sido capaces de captar la dinamicidad de este ámbito.

Y es que cuando se alude a “lo comunitario” se hace referencia a prácticas muy dispares. Algunas de ellas aparecen de forma organizada, como la actuación de las iglesias, las ONGs o las asociaciones de distinto signo, mientras que otras, responden más bien a formas de cooperación espontáneas. Esta variedad ha sido muy difícil de captar analíticamente. Incluso el debate académico no es homogéneo sobre el término a utilizar para aquello que aquí denominamos comunidad. Maino y Ferrera (2015), por ejemplo, aluden al concepto “Tercer Sector”, otros autores en cambio utilizan la denominación “sector voluntario” (Daly & Lewis, 2000) y otros, son partidarios de hablar del “sector sin ánimo de lucro” (Razavi, 2007).

4. INICIATIVAS COMUNITARIAS DE LOS CUIDADOS Y SU RELACIÓN CON “LO PÚBLICO”

El actual contexto económico, social y político de España, marcado por el crecimiento del desempleo, la apertura de las distintas brechas que dibujan la desigualdad social y el retraimiento de las políticas públicas de protección social, ha sido un entorno propicio para retomar “lo comunitario”. Sobre todo, en relación al ámbito de los cuidados pues desde esta esfera parten alternativas a la organización actual de la

reproducción que establecen nuevas relaciones entre lo público y lo común. Esta activación de investigación social sobre “lo común” se plasma tanto en una vertiente aplicada, es decir, de estudio de prácticas situadas de cuidados que contravienen los compartimentos estancos de la familia, el Estado y el mercado y muestran las posibilidades no duales de provisión (más allá de lo público-privado, de la familia-mercado); como en una vertiente teórica, que desea comprender las complejidades de la naturaleza de “lo común” en los cuidados y analizan sus contribuciones para modificar la clásica concepción de “lo público”.

Desde esta escala de carácter teórico se indaga sobre la desestructuración histórica de las comunidades y se profundiza en cómo este proceso estuvo acompañado de la imposición de la lógica del beneficio y los intereses del mercado. Estas aproximaciones revisitan las aportaciones feministas clásicas, entre ellas y de forma muy significativa los aportes de Selma James y Mariarosa Dalla Costa (1972), ya que entienden que dicho fenómeno surgió de forma paralela a la degradación de los cuidados como un aspecto esencial en el mantenimiento cotidiano de la vida (Del Re, 2013). Estas investigaciones resitúan algunos conceptos sobre lo común y la comunidad. Por ejemplo, Sandra Ezquerra (2013), entre otras, recupera la expresión de Harvey (2003), “acumulación por desposesión”, para referir los procesos a través de los cuales los derechos sociales básicos (las pensiones públicas y los servicios sociales, a los que considera propiedades comunes) son desregulados y privatizados y los comunes medioambientales esquilados. Por su parte, Yayo Herrero (2011) mantiene que el sistema económico se apropia también del ecosistema como de los tiempos de las personas, las cuales, son puestas al servicio del mercado relegando los procesos necesarios para la sostenibilidad de la vida al ámbito no remunerado.

En esta misma línea, y desde una perspectiva de las políticas sociales, las investigaciones se han centrado en estudiar cómo la crisis económica ha propiciado también un cuestionamiento del modelo tradicional de atención social. Se defiende la idea de que protección social debe repensarse puesto que se basa especialmente en el principio de contributividad y las actuales tendencias de precariado y la notoria presencia de trabajadores pobres impedirá que llegue de forma distributiva a todos los grupos sociales (Yeatman et al., 2009). Además, la emergencia de nuevos riesgos sociales ponen en entredicho la capacidad de actuación de los servicios sociales ya que no son capaces de asegurar los cuidados paliativos, los cuidados de larga duración o la conciliación entre el trabajo y la vida familiar (Zalacain, 2013). Por otra parte, las actuaciones ciudadanas y sus demandas de participación democrática en la gestión instituciones clave del bienestar como la educación o la sanidad hacen reflexionar sobre la necesidad de reactivar los aportes comunitarios.

Este proceso, aunque novedoso a partir de la crisis económica ya había surgido de planteamientos rigurosos sobre la configuración de lo público. Pierpaolo Donati (2004) hablaba hace más de una década del Estado social relacional, que entiende la inclusión social no únicamente mediante la recepción de una prestación, sino también a través de la activación de mecanismos que permitan a la ciudadanía participar activamente en la creación de redes de apoyo. Es así como la reciente y acelerada pérdida de derechos sociales en el ámbito del bienestar retoma estas ideas y las convierte en elementos imprescindibles tanto de los movimientos ciudadanos como de las exploraciones que se realizan desde la academia. Ugo Mattei (2013: 72) en su “Bienes comunes. Un manifiesto” alerta precisamente de la necesidad de que el ámbito de “lo público” opere con la lógica de “lo común” buscando la práctica de la cooperación social: “considerar el agua (o la escuela, o la información) como bienes comunes supone, ante todo, crear una elevada barrera política contra ulteriores procesos de privatización”. A partir de estas consideraciones es cómo surgen aproximaciones que intentan fundir “lo público” con “lo común” y cuya presencia se percibe en los términos mencionados en la introducción como “Welfare of the Common” o “Commonfare” (Vercellone, 2015; Fumagalli & Lucarelli, 2015).

La otra escala, de carácter más empírico, en ocasiones solapada con la primera, alejándose del predominio del mercado de trabajo y del Estado del Bienestar en el análisis, examina prácticas sociales de cuidados tales como iniciativas programadas desde los barrios o fomentadas por las políticas públicas. De esta manera, algunas investigaciones han comenzado a explorar el novedoso resurgir de redes de apoyo mutuo para asegurar la supervivencia y reproducción social de algunos colectivos (Draper, 2018; Monteros,

2018), bancos de tiempos para intercambio de bienes y servicios (Del Moral, 2018) o mecanismos de cuidados de personas mayores (Moreno, 2018).

El estudio de Lucía del Moral (2018), por ejemplo, sobre la utilidad de los Bancos de Tiempos para la provisión de cuidados rescata este instrumento instaurado ya en la década de 1980 como una de las prácticas comunitarias que más pueden contribuir a la gestión igualitaria. La autora identifica el banco como un mecanismo clave para lograr una socialización de los cuidados que supere los ejes público-privado-familia o estatal-mercantil.

Silvina Monteros (2018) analiza el funcionamiento de un grupo de ayuda mutua creado para cuidar a una persona con una enfermedad terminal que más tarde se va ampliando para generar respuestas compartidas a otras necesidades de los cuidados al final de la vida. A partir de su propia experiencia como integrante de este grupo de afinidad, la autora señala las debilidades del sistema de bienestar español, su carácter normativo implícito y las limitaciones del mercado privado al tiempo que desgrana las vicisitudes y dilemas que atraviesa esta red a la hora de sortear las presentes constricciones. Monteros concluye que esta fórmula ha conseguido organizar nuevas dinámicas en el trabajo de cuidados alejadas de la familia tradicional y de la posición central de una única mujer como cuidadora. La capacidad del grupo para asentar criterios justos, reflexionar y decidir sobre las alternativas (que incluyen la contratación de otras personas) y adaptarse a los deseos de sus distintos miembros da cuenta de una práctica en proceso que descansa y genera un entorno y una cultura de reciprocidad y confianza mutua atípica que rescata una tradición libertaria sepultada en el contexto individualista contemporáneo. Esta aportación muestra las complejas que pueden ser las relaciones personales cuando se tienen que organizar los cuidados a partir de la auto-gestión.

Otras iniciativas relacionadas con los cuidados paliativos se están reformulando a partir de algunas asociaciones e iniciativas de profesionales que funden su trabajo en el ámbito público con la solidaridad comunitaria. Es el caso de la actividad del colectivo *Con Voz Propia*⁷ que, en colaboración con el Hospital de Vitoria-Gasteiz organizan espacios de reflexión y diálogo sobre esta etapa de la vida, pero también se convierten en un ámbito de provisión de cuidados a través de acompañamientos con una red de voluntariado. De esta manera, el ámbito de las organizaciones no gubernamentales también surgen como lugares desde los que se activan los vínculos comunitarios y se tejen relaciones de interdependencia.

Otro caso destacado es el del *Proyecto Radars*⁸. Se trata de un programa público del Ayuntamiento de Barcelona cuyo objetivo consiste en detectar situaciones de soledad no deseada entre las personas mayores. Sara Moreno (2018) muestra cómo esta acción supuso la creación de espacios gestionados desde la propia ciudadanía y la ampliación del círculo de las personas usuarias. Esta experiencia organizada “desde arriba” demuestra que las posibilidades que abre el vínculo entre las administraciones locales y los debates actuales en torno al municipalismo y los “usuarios” más allá de su consideración individualizadora. El éxito de esta iniciativa ha fomentado su puesta en práctica en otras ciudades como es el caso de A Coruña con el programa *Redeiras*⁹. Y nuevas consideraciones han nacido desde la administración local como *Madrid, ciudad de los cuidados*¹⁰ o *Mares Madrid*¹¹ (Barbero, 2017). Ambas se dirigen a fomentar una economía social y colaborativa en el entorno urbano y cuentan con las redes vecinales para reactivar tejidos asociativos que sean capaces de generar acciones de cuidados a escala de barrio.

Susana Draper (2018) también evidencia cómo desde colectivos especialmente vulnerables se pueden rearmar luchas colectivas que ayuden a revertir los riesgos sociales que deben afrontar. La autora se centra

⁷ <https://www.vivirconvozpropia.com/>

⁸ http://w110.bcn.cat/portal/site/ServeisSocials/menuitem.931633495bcd6167b4f7b4f7a2ef8a0c/index034b.html?vgnnextoid=7fa38ba038732410VgnVCM1000001947900aRCRD&lang=es_ES

⁹ <http://www.coruna.gal/portal/gl/concello/noticias/detalle-novas/o-concello-presenta-redeiras-un-programa-que-promove-a-creacion-de-redes-de-apoyo-social-e/suceso/1453686969313?argIdioma=gl>

¹⁰ http://madridsalud.es/que_es_mcc/

¹¹ <https://maresmadrid.es/mares/>

en la asociación *Territorio Doméstico*, formada por empleadas de hogar de origen migrante, que ha organizado espacios de auto-cuidado de resistencia ante su exclusión social pero que también funcionan a escala sindical para reclamar derechos laborales dignos para el sector. Lo comunitario se teje en torno a la definición de principios y valores, así a la politización de derechos y la habilidad para construir redes de apoyo mutuo.

Todas estas actuaciones plantean el cuidado como una dimensión central que desplaza el crecimiento económico. El valor de estas investigaciones reside en reclamar la comunalidad como un entorno socializado de provisión. Desde una perspectiva crítica amplían los límites de otras propuestas científicas al desdibujar las fronteras de lo privado y lo público y cuestionar la intromisión del mercado en aspectos que difícilmente se someten a los criterios de productividad si no es degradando el trabajo y la atención de las personas (Vega, 2016).

5. CONCLUSIONES

La crisis económica y las políticas de austeridad han puesto en cuestión la gestión de la red pública de servicios, ya que han venido acompañadas de numerosos escándalos de corrupción política y de malversación de fondos público. Este contexto histórico ha reformulado tanto los valores democráticos de la ciudadanía como los estándares en los que se situaban los estudios del bienestar en la academia. El discurrir de ambos procesos ha sido paralelo. Las calles se llenaban de protestas y reclamaciones y surgían en las propias plazas nuevos modelos de administración que trascendían a los cánones de lo público y de lo privado. Era el germen aplicado de las nociones de “lo común” y “lo comunitario” que ya se había puesto en práctica en los movimientos antiglobalización de los años noventa.

El resultado se dejó sentir también en la universidad y en la investigación social. Años examinando el bienestar, sus derroteros, las posibilidades del mercado y, de repente, parece necesario revisitar a las clásicas feministas marxistas de los setenta que definían la comunidad como un elemento de resistencia político desde el que afrontar los delirios del neoliberalismo y el monopolio capitalista. Es así, como ambos movimientos (el ciudadano y el académico) se retroalimentaron para visualizar las posibilidades de la participación cívica y las realidades que pueden afrontarse fomentando los vínculos cooperativos. La perspectiva de los estudios feministas se convierte en esencial para formular nuevas herramientas de organización política puesto que la clave de la resistencia se encuentra en afrontar los “nuevos riesgos sociales” (aquellos creados a partir de la crisis sistémica), en los cuales, las mujeres son protagonistas. Tanto por afectarles en mayor medida las situaciones de precariedad como por ser ellas el grupo social que está manteniendo el sistema de cuidados a través de su trabajo no remunerado. El ámbito de la reproducción humana se convierte así en un elemento fundamental para definir los derroteros de la justicia social.

El artículo ha mostrado como las fronteras que separan las experiencias comunitarias del Estado, la familia o el sector privado no están claras y los bordes se muestran difusos. Las combinaciones entre “lo público” y “lo común” parecen múltiples: pueden darse desde la propia auto-gestión, pueden crearse a partir de organizaciones no gubernamentales o asociaciones de distinto signo, pero también parece activarse cuando los poderes públicos municipales se asocian con las redes vecinales y ciudadanas. Todo ello demuestra que la comunidad se ha convertido ya en una de las agencias imprescindibles para evaluar la organización social de los cuidados.

Las tendencias demográficas de aumento de la longevidad y, por tanto, de crecimiento de adultos mayores con necesidades de cuidados de larga duración suponen el riesgo de atribuir más responsabilidades a las familias, a las mujeres y generar más desigualdades sociales entre aquellos hogares que puedan articular una respuesta a esta demanda en el mercado y aquellos que no puedan hacerlo. En este contexto, la comunidad, lo común, no puede convertirse en una opción de desresponsabilizar al Estado o de delegar en el mercado o de substituir a la familia. La cuestión apunta a buscar un equilibrio que permita mantener la sostenibilidad de la vida y sus exigencias a lo largo de todo el ciclo de la vida. Se trata de articular una red donde lo público, lo privado y lo comunitario se teja para fomentar una responsabilidad compartida que

supere la individualización. Sin embargo, y como bien supieron advertir las feministas británicas en los años ochenta, a pesar de las implicaciones positivas de la comunidad, en este espacio también existen desigualdades relativas a la presencia mayoritariamente femenina y al peligro de la desprofesionalización de los cuidados. Reclamar la comunidad como agente de cuidados debe tener la consigna de apelar a la responsabilidad cívica y a la necesidad de cooperación a lo largo de nuestra trayectoria vital.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, LE., & Piñeiro C. (2015, 30 diciembre). El procomún y los bienes comunes. *Economistas sin fronteras*, dossier 16. Recuperado de: <http://www.ecosfron.org/wp-content/uploads/DOSSIERES-EsF-16-El-procom%C3%BAn-y-los-bienes-comunes.pdf>
- Barbero, FJ. (2017). Experiencia 1. Plan Madrid Ciudad de los Cuidados. *Documentación Social*, 187, 161-175.
- Bassetti, C. (2018). The Commonfare Project. Designing to Support Grassroots Welfare Initiatives. *Digicult, Scientific Journal on Digital Cultures*, 3(1), 31-40.
- Carbonell, M., L. Gálvez, & Rodríguez, P. (2014). Género y cuidados: respuestas sociales e institucionales al surgimiento de la sociedad de mercado en el contexto europeo. *Áreas: Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 33, 17-32
- Carrasco, C. (2016). Sostenibilidad de la vida y ceguera patriarcal: una reflexión necesaria. *Atlánticas: revista internacional de estudios feministas*, 1(1), 34-57.
- Casas-Cortés, M., Cobarrubias, S., & Pickles, J. (2014). The Commons. En D. Nonini (ed.), *A Companion to Urban Anthropology*. John Wiley & Sons Ltd. Recuperado de: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/book/10.1002/9781118378625>
- Daly, M., & Lewis, J. (2000). The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states. *The British journal of sociology*, 51(2), 281-298.
- Del Moral, L. (2018). “Desfamiliarizar, desprivatizar. Bancos de tiempo, sostenibilidad de la vida y nuevos comunes en el Sur de Europa”. En: C. Vega, R. Martínez-Buján, & M. Paredes (eds.), *Cuidado, comunidad y común*. Madrid: Traficantes de Sueños (en publicación).
- Del Re, A. (2013). Care and the common. *Genre*, 46(2), 123-135.
- Deusdad, B., Comas-D’Argemir, D., & Dziegielewska, S. (2016). Restructuring Long-Term Care in Spain: The Impact of the Economic Crisis on Social Policies and Social Work Practice. *Journal of Social Service Research*, 42(2), 246-262.
- Díaz, M., & Martínez-Buján, R. (2018). Mujeres migrantes y trabajos de cuidados: transformaciones del sector doméstico en España. *Panorama Social*, 27, 105-118
- Donati, P. (2014). Nuevas políticas sociales y estado social relacional. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 108, 9-47.
- Draper, S. (en prensa). “Repensar la lengua de los cuidados: experimentos entre lo público y lo común”. En: C. Vega, R. Martínez-Buján, & M. Paredes (eds.), *Cuidado, comunidad y común*. Madrid: Traficantes de Sueños (en publicación).
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del estado de bienestar*. Valencia, Alfons El Magnànim.
- Evers, A., & Svetlik, I. (1993). *Balancing pluralism: new welfare mixes in care for the elderly*. London: Avebury.
- Ezquerro, S. (2014). La crisis o nuevos mecanismos de acumulación por desposesión de la reproducción. *Revista Papeles*, 124, 53-62.

- Federici, S. (2011). *Revolución en punto cero. Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas*. Madrid, Traficantes de Sueños.
- Finch, J., & Groves, D. (1983). Natural Selection: Perspectives on Entitlement to the work and caring (pp 148-166), London: RKP.
- Fumagalli, A., & Lucarelli, S. (2015). “Finance, austerity and commonfare”. *Theory, Culture and Society*, 32 (7-8), 51-65.
- Gelb, A. (1989). *Oil windfalls-Blessing or curse?*. World Bank Research Publication.
- Graham, H. (1997). “Feminist perspectives on caring”. En J. Bornat et al. (eds.), *Community Care a Reader*, London: MacMillan Press, 124-133.
- Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons. *Science*, 162, 1243-1248.
- Harvey, D. (2003). *The New Imperialism*. Oxford: Oxford University Press.
- Herrero, Y. (2011). Propuestas ecofeministas para un sistema cargado de deudas. *Revista de Economía Crítica*, 13: 30-54.
- James, S., & dalla Costa, MR. (1972). *El poder de las mujeres y la subversión de la comunidad*. México DF, Siglo XXI
- Laval, CH., & Dardot, P. (2015). *Común. Ensayo sobre la revolución en el siglo XXI*. Barcelona: Gedisa.
- Leitner, S. (2003). “Varieties of familialism: The Caring Function of the Family in Comparative Perspective”. *European Societies*, 5(4), 353-375.
- Lyon, D., & Gluksmann, M. (2008). Comparative Configurations of Care Work across Europe. *Sociology* 42(1):101-18.
- Maino, F., & Ferrera, M. (Eds.) (2013). *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro Ricerca e Documentazione Ricerca Luigi Einaudi.
- Marbán, V. (2015). El Tercer Sector de Acción Social en el espacio social europeo. *Revista Española del Tercer Sector*, 30, 143-168.
- Martínez-Pastor, JI. (2019, en prensa). El mercado de trabajo en España. Documento de trabajo para el VIII Informe Foessa. Madrid: Cáritas
- Mattei, U. (2013). *Bienes comunes. Un manifiesto*. Madrid: Trotta.
- Meil, G., Romero-Balsas, P., & Rogero-García, J. (2018). Parental Leave in Spain: Use, Motivations and Implications. *Revista Española de Sociología*, 27(3), 1578-2824.
- Monteros, S. (2018). Ayuda mutua y Estado de Bienestar. Reflexiones a partir de la experiencia del Grupo de apoyo Daniel Wagman”. En: C. Vega, R. Martínez-Buján, & M. Paredes (eds.), *Cuidado, comunidad y común*, pp. 211-234. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Moreno, S. (2018). La acción comunitaria y los cuidados a domicilio: el caso del proyecto *Radars*. En: C. Vega, R. Martínez-Buján, & M. Paredes (eds.), *Cuidado, comunidad y común*, pp. 147-166. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Moreno, S. (2019). El desafío de género en los cuidados de la vejez. ¿Riesgo u oportunidad social?. Documento de Trabajo para VIII Informe Foessa. Madrid: Cáritas.
- Ostrom, E. (1991). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- Pérez-Orozco, A. (2014). *Subversión feminista de la economía: aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*. Madrid: Traficantes de Sueños.

- Pirni, A., & Raffini, L. (2015). La empresa social en España y en Italia durante la crisis. ¿Un laboratorio de innovación económica y social?. *OBETS Revista de Ciencias Sociales*, 10(1), 127-158.
- Polverini, F. et al., (2004). Eurofamcare National Background Report for Italy. I.N.R.C.A.-Istituto Nazionale di Riposo e Cura Anziani, Department of Gerontological Research, Ancona.
- Razavi, S. (2007). *The Political and Social Economy of Care in a Development Context*. Programme on Gender and Development, Paper No. 3, UNRISD, Geneva.
- Razavi, S. (2007). *The Political and Social Economy of Care in a Development Context*. Programme on Gender and Development, Paper No. 3, UNRISD, Geneva.
- Rodríguez, C. (2015). Economía feminista y economía del cuidado. Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad. *Nueva Sociedad*, 256, 1-10.
- Salamon, L., & Anheier, H. (1998). Social origins of civil society: explaining the nonprofit sector cross-nationally. *Voluntas*, 9(3), 213-249.
- Sarasa, S. (1995). “La sociedad civil en la Europa del Sur. Una perspectiva comparada de las relaciones entre Estado y asociaciones altruistas”. En Sarasa, S., & L. Moreno (eds.), *El Estado de Bienestar en la Europa del Sur*, pp. 157-186. Madrid, CSIC.
- Torns, T., Borrás, V., Moreno, S., & Recio, C. (2014). *Nuevas profesiones para la organización social del cuidado*. Recuperado de: http://www.inmujer.gob.es/areasTematicas/estudios/estudioslinea2014/docs/Nuevas_profesiones_organizacion_social.pdf
- Vega, C., & Martínez-Buján, R. (2017). Explorando el lugar de lo comunitario en los estudios de género sobre sostenibilidad, reproducción y cuidados. *Quaderns-e*, 22(2), 65-81.
- Vega, C. (2016). Comunidades políticas en el cuidado: un aporte desde el norte y desde el sur”. Recuperado de: <https://www.diagonalperiodico.net/blogs/funda/comunidades-politicas-cuidado-imaginar-la-reproduccion-desde-sur.html>
- Vercellone, C. (2015). From the crisis to the ‘Welfare of the Common’ as a new mode of production. *Theory, Culture & Society*, 32(7): 85-99.
- Williams, F. (1997). “Women and Community”. En J. Bornat et al. (eds.), *Community Care a Reader*. London: MacMillan Press, 34-44.
- Yeatman, A. et al. (2009). *Individualization and the Delivery of Welfare Services. Constestation and Complexity*. New York: Palgrave MacMillan.
- Zalacain, J. (2013). Tendencias y prácticas innovadoras en inclusión social. Perspectiva internacional. *Lan Harremanak*, 29(II), 175-216.
- Zubero, I. (2017). Sistemas de bienestar, políticas sociales y bienes comunes: tensiones y sinergias entre lo público y lo común. *Documentación Social*, 186, 115-134.



Innovating long-term care policy in Italy from the bottom: confronting the challenge of inclusive local care environments in Lombardy and Piedmont

*Ilaria Madama**, *Franca Maino**, *Federico Razetti**

Received: 23 March 2019

Accepted: 03 July 2019

ABSTRACT:

Italy is one of the countries with the oldest population in the world. In spite of that fact and the alarming estimates about future demographic trends, long-term care (LTC) policy is still struggling to be acknowledged as a relevant issue in the public debate and political agenda. In sharp contrast with the policy inertia prevailing at the national level, in recent years, many territories have been experimenting with new solutions in the field of LTC, addressing the challenge of building more inclusive local care environments for frail (dependent) elderly people and their families. Building upon this, the current paper aims at dealing with the most recent academic literature on social innovation and the policy discourse elaborated by the European Union to i) develop a “working definition” of social innovation, with specific reference to LTC and elderly care; ii) provide a comparative analysis of a set of selected innovative solutions, which fall between full institutionalization and full family-based care, implemented in two Italian regions, namely, Lombardy and Piedmont; and iii) discuss the factors behind the adoption of socially innovative policy solutions at the local level, thereby shedding light on the key role played by new actors and multistakeholder networks.

KEYWORDS: Aging; Long-term Care; social innovation; inclusive local care environments; Italy.

JEL CLASSIFICATION: I30; I38.

Innovando en las políticas de cuidado de larga duración en Italia: ante el desafío de la inclusión en los entornos de cuidado local en Lombardía y Piamonte

RESUMEN:

Italia es uno de los Países más envejecidos del mundo. A pesar de eso y de las alarmantes estimaciones sobre las tendencias demográficas futuras, la política de cuidado de larga duración (Long Term Care - LTC, por sus siglas en inglés) está encontrando dificultades para ser reconocida como uno de los temas centrales del debate público y de la agenda política. Sin embargo, en contraste con la inercia que prevalece a nivel nacional, en los últimos años, muchos territorios han experimentado nuevas soluciones en el campo de la LTC, enfrentando el desafío de crear entornos de cuidado local más inclusivos para las personas mayores vulnerables (dependientes) y sus familias. El presente documento apunta a la literatura académica más reciente sobre innovación social y el discurso político elaborado por la Unión Europea. A lo largo del texto se desarrolla una “definición operacional” de innovación social, con referencia específica al LTC y al cuidado de las personas mayores. Por otro lado, proporciona un análisis comparado sobre las respuestas

* Department of Social and Political Sciences, University of Milan.

Corresponding author: ilaria.madama@unimi.it

innovadoras que se han dado ante la institucionalización completa y la atención familiar en las dos regiones italianas de Lombardía y Piamonte. Por último, se discuten los factores que hay detrás de la adopción de soluciones políticas socialmente innovadoras a nivel local, arrojando luz sobre el papel clave que desempeñan los nuevos actores y las redes de múltiples stakeholders.

PALABRAS CLAVE: Envejecimiento; cuidado de larga duración; innovación social; ambientes de cuidado local inclusivo; Italia.

CLASIFICACIÓN JEL: I30; I38.

1. INTRODUCTION¹

According to the OECD's most recent figures, Italy is one of the countries with the oldest population in the world. With an old-age dependency ratio equal to 36.3, the share of elderly people (65+) to working-age individuals (20-64) is second only to that of Japan. In spite of that fact and the alarming estimates about future demographic trends, long-term care (LTC) policy for frail, elderly people in Italy is still struggling to be acknowledged as a relevant issue both in the public debate and in the political agenda.

From a comparative perspective, Italian LTC public policies are generally assessed as being largely unfit to address the socioeconomic challenges coming from these major sociodemographic trends (see NNA, several years; Gori, 2010; Ranci and Pavolini, 2013). Although the overall figures on the Italian public expenditure on LTC appear roughly in line with the average values of other European countries, the Italian case stands out due to a number of key elements. Compared with other European countries, such as France, Germany and the UK, which have developed more coherent systems to respond to LTC needs, the peculiarity of the Italian case consists of a polarization in the supply of LTC between two poles: informal family-based home care solutions on one hand and full institutionalization on the other. We argue that this situation is directly linked with the shortcomings (in some cases, the full absence) of intermediate solutions that, in other countries, have been established to bridge the gap between pure informal home-care assistance provided by families and residential health-care driven assistance.

Despite high functional pressures and in contrast with what has developed in several European countries, during the last two decades, no major reform of LTC policy has been adopted in Italy, hence leaving unanswered the question of how to take care of the growing number of vulnerable elderly people who are largely dependent on the abilities of (shrinking) families. While institutionalization rates are comparatively low, and public home care services are poorly developed, since the 1980s, the main national measure to support elderly people in need of care consists of a flat-rate, unconditional cash-transfer, which has been shown to be highly ineffective in meeting the costs of care in the private market, thus making it a disproportionate burden for households (especially those that are medium-low income) (Albertini & Pavolini, 2015; Luppi, 2016; 2018)². Most families, therefore, end up taking care of the elderly at home, often directly (through informal care, especially from female relatives), sometimes indirectly (by hiring a caregiver or a helper, who is often foreign and in the shadow economy), most of the time with mixed solutions.

These “informal welfare” tools present both virtues and vices. While families appreciate having relatives assisted in their home environments, closely supervised by flexible and cheap workers, on a one-to-one basis, research has also underlined this model's pitfalls (cf. Ambrosini, 2012). Lack of qualification, exploitation and overwork, informality (often paired with migrants' undocumented status) and difficulties

¹ This contribution stems from the two-year research project “InnovaCAre - Enhancing Social Innovation in Elderly Care: Values, Practices and Policies” which involves the University of Milan and the Vita-San Raffaele University. The project is funded by Fondazione Cariplo through the Call “Aging and Social Research: People, Places and Relations (2017)” Grant no. 2017-0951.

² For an updated overview of the Italian public LTC system, see Jessoula *et al.* (2018); for a review of the different LTC national systems at the European level, their features and trends, see Spasova *et al.* (2018).

in managing the employer-employee relationship in a domestic and highly emotional field represent major obstacles for the provision of adequate, sustainable and equitable care services to the elderly population.

Against this backdrop, despite the institutional inertia in the field of LTC at the national level, the intersection between the mounting unmet care needs and constrained public budgets has fostered the emergence over the last two decades, in some local contexts, of a number of socially innovative pilot projects and initiatives. In sharp contrast with the frozen national scenario, many territories – especially in the richest areas located in the northern part of the country – have in fact been experimenting with new solutions in the field of elderly care and LTC, addressing the challenge of building in novel and creative ways inclusive local care environments for frail (dependent) elderly people and their families. Some of those initiatives are the main focus of this article, which is approached from a threefold perspective.

First, drawing from existing comparative studies on social innovation, the paper asks how can “socially innovative” solutions in LTC be conceptualized. Second, the paper aims to provide a comparative overview of a set of selected programs implemented in two northern Italian regions, namely, Lombardy and Piedmont; we explore the social innovation potential of these solutions, which stand out for falling in between full institutionalization and full family-based care. Third, from a more explanatory standpoint, empirical evidence and field research allow us to advance some preliminary hypotheses about the factors that might be key to explaining the adoption of socially innovative policy solutions in those local contexts. In particular, the article develops three main hypotheses in relation to the mobilization of a series of private actors and stakeholders (nonprofit organizations, bank foundations, social partners, private companies), the creation of multistakeholder networks involving local public institutions, and the strategic valorization of the financial support made available through additional private funding.

The article proceeds as follows. Section 2 addresses the most recent academic literature on social innovation to develop a working definition of socially innovative LTC and elderly care policies and to conceptualize the notion of an “inclusive local care environment”. Section 3 presents a comparative overview, relying on a common analytical grid, of four selected cases of socially innovative LTC measures run at the local level in Lombardy and Piedmont. Section 4 finally turns to interpretation and concludes by advancing and discussing three explanatory hypotheses that help to shed some light on the factors that favored the setup of socially innovative solutions in the local contexts under review.

2. SOCIAL INNOVATION AND LONG-TERM CARE: TOWARDS A WORKING DEFINITION

Over the last fifteen years, the concepts of innovation and social innovation have gained, especially on the impulse of the European Union, an increasing importance in the public discourse and in the reform agendas of the Union and its Member States. The interest in social innovation has become particularly intense in the decade since the Great Recession. The concept appeared able to satisfy the double need to make social protection systems not only more adequate in addressing new and old social risks (exacerbated by the recession) but also more sustainable in terms of costs; this appeared possible thanks to the mobilization of new resources, which were particularly valuable in the presence of increasingly stringent budgetary constraints, and to the positive stimulus of the economy potentially induced by innovation itself (cf. Hubert, 2010; Ferrera and Maino, 2014; Tepsie, 2014; Maino, 2017). Among the most frequently mentioned “challenges” to justify the need for stimulating social innovation processes – alongside long-term unemployment, social exclusion, poverty and migratory flows – are those linked to the rapid aging process occurring in Europe (cf. Caulier-Grice *et al.*, 2010; CE, 2010; Hubert, 2010). Therefore, it appears crucial to clarify the contours of the concept of “social innovation” and, in particular, its meaning in the specific context of policies for the (frail) elderly. What does “social innovation” mean in the LTC and elderly care field? In which sense can a policy measure for elderly people who are frail or no longer self-sufficient be qualified as “innovative”? What are the current trends in the EU on this front?

From a general viewpoint, many authors note that social innovation is not a new concept; it could in fact be traced back to the works of the founding fathers of sociology – from Durkheim to Weber to Tarde – although with a meaning quite different from that commonly attributed to it today (Moulaert *et al.*, 2017). However, the first explicit mention of social innovation in its current meaning goes back to the second half of the 2000s, within the EU agenda. Since then, two phases can be distinguished (Hubert, 2010; Sabato *et al.*, 2015). In the first phase, started with the relaunch of the *Lisbon Strategy* through the *Renewed Lisbon Strategy* (2005-2010), the promotion of social innovation – although partly achieved through the Structural Funds, the Open Method of Coordination and the Seventh Framework Program – struggled to be identified in European documents as a separate and clearly defined policy objective, while the priority seemed still to lie in supporting innovation that was understood in a technical-industrial sense. Social innovation kept being “between the lines”, and its presence in the European agenda, although growing, remained sporadic and often implicit (Sabato *et al.*, 2015). It was with the *Renewed Social Agenda*, launched in 2008 (EC 2008a), and some initiatives promoted by the Commission between 2009 and 2010 that social innovation became explicitly thematized by the Union and appeared systematically in some of its official documents, including in the *Europe Strategy 2020* (EC, 2010), which considered it a key-area in pursuing the general objective of a smart, sustainable and inclusive growth (Sabato *et al.*, 2015) and in the subsequent *Social Investment Package* (SIP) promoted by the Commission (EC, 2013a), as well as in the *European Pillar of Social Rights* (European Parliament *et al.*, 2017).

It was in this second phase that emerged the definition of “social innovation” that has been more frequently used in the official documents produced by the European Union in recent years, namely, that proposed in 2010 by the Bureau of European Policy Advisers (BEPA) (Hubert, 2010). Although not officially adopted by the EU, there is no doubt that its influence has had a significant impact both in terms of policymaking and in the academic debate, as well as among experts. As highlighted by Sabato *et al.* (2015), the BEPA and its definition have in fact played a central role in the agenda-setting process that explicitly imposed the issue of social innovation on the attention of European policymakers, then merged into the *Europe 2020 Strategy*. According to BEPA – in line with what was proposed by the Young Foundation in a document previously commissioned by the Bureau itself (Caulier-Grice *et al.*, 2010) – social innovations should be “social in both their ends and their means” and should consist of “new ideas (products, services and models) that simultaneously meet social needs (more effectively than alternatives) and create new social relationships or collaborations. They are innovations that are not only good for society but also enhance society's capacity to act” (Hubert, 2010, p. 33). Taken literally, this definition would imply that one could speak properly of social innovation only in the presence of interventions (not necessarily of policies), meeting at the same time the following four necessary conditions:

1. offering a new response to a social need (*novelty and responsiveness*);
2. doing it more effectively than existing solutions (*greater effectiveness*);
3. renewing or improving social skills and relationships (*greater inclusiveness and empowerment*);
and
4. determining a better use of goods and resources (*greater efficiency*).

Such a definition, however, cannot be taken as unproblematic. In addition to its evident normative connotation, the BEPA conceptualization appears at the same time extremely broad in terms of the range of measures classifiable under its label (ideas, products, services and models) but undoubtedly highly restrictive in terms of empirically observable objects. To be such, social innovation should in fact be both *product* and *process* innovation. The former should also consist of a result (*output*), which – in addition to being more effective than the existing alternatives in satisfying the social needs present in society – should also be more efficient in the use of available resources; however, the latter should ensure that the output itself is achieved through a renewal of social interactions, in light of the principles of the involvement and empowerment of the beneficiaries, the inclusion of the various stakeholders called into question by the policy, the widespread participation in decision-making processes, the adoption of collaborative rather than competitive logics and that of a bottom-up rather than a top-down approach. Given this restrictiveness, in our view, it is more useful to consider the formulation proposed by the BEPA (Hubert,

2010) as the stylization of an ideal type, an ideal limit concept that, as such, tends to be lacking in definition of real empirical referents and is mainly useful as a coherent and unitary conceptual framework from which to measure the distance of the observed reality and its peculiarities.

Reviews of the main definitions produced by the literature and numerous European reports indeed show high variability in terms of characteristics identified, explicitly or implicitly, to define social innovation (Jensen and Harrison, 2013; Moulaert *et al.*, 2013; Tepsie, 2014). From this point of view, recent attempts made to break down the general (and otherwise generic) concept of social innovation and detect different types or dimensions (tendentially complementary), more easily observable at the empirical level, are certainly valuable. Beyond the specificities of the single proposals (Evers & Ewert, 2014; Tepsie, 2014), what seems to emerge from empirical research is the opportunity to increase the denotative power of the concept of “social innovation” by adopting operational definitions at a lower ladder of abstraction, which, on the one hand, allows the capture of different degrees of innovation and, on the other hand, takes into account the specificities of the policy and the welfare context in which solutions that can be qualified as “innovative” are located.

In line with this operational approach, in order to investigate the specific connections between social innovation, elderly care and LTC, we suggest considering the policy guidelines promoted by the EU over the past decade to address the challenges posed by the aging of the population, as well as the research initiatives supported in this field by the Union itself (Razetti, 2018). Overall, and coherently with the paradigm of social investment, the policy discourse promoted by the European Union locates aging and LTC issues in the wider life cycle of the individual, thus emphasizing the importance of an approach aimed primarily at preventing or delaying the emergence of dependency (EC, 2008b; EC, 2008c; SPC, 2010; EC, 2013a; EC, 2013b; SPC-WG-AGE, 2014; Cibinel *et al.*, 2017). A *preventive* and *proactive* rather than a *reparative* approach is considered essential to curb the demand for assistance, reduce costs (direct and indirect) for the whole system, and improve, at the same time, the quality of life of the elderly and their caregivers. In this sense, social innovation, favoring a discontinuity with respect to long-established policy practices, becomes a significant functional element in the development of new models of assistance inspired by social investment (Fransen, 2014). Although within the EU’s reports on aging, references to social innovation became more explicit only from 2013 onwards, there is no doubt that the attention given to some basic guidelines for renewing processes and products in the LTC field contributes to defining a common ground between social innovation, social investment and LTC, i.e., healthy and active aging; prevention and rehabilitation; coordination and integration between the different components of the system (formal and informal care, social and health care); the mobilization of a plurality of actors (public, private, for-profit and nonprofit) – above all at local level – in the functions of codesign and coproduction, financing, organization, governance, monitoring and evaluation; individual and collective empowerment; home care instead of residential care; and the transversal use of ICT. If applied, these guidelines should help contain the demands for assistance, qualify and increase their supply, reduce their costs, and increase the quality of life of older people, as well as that of their formal and informal assistants.

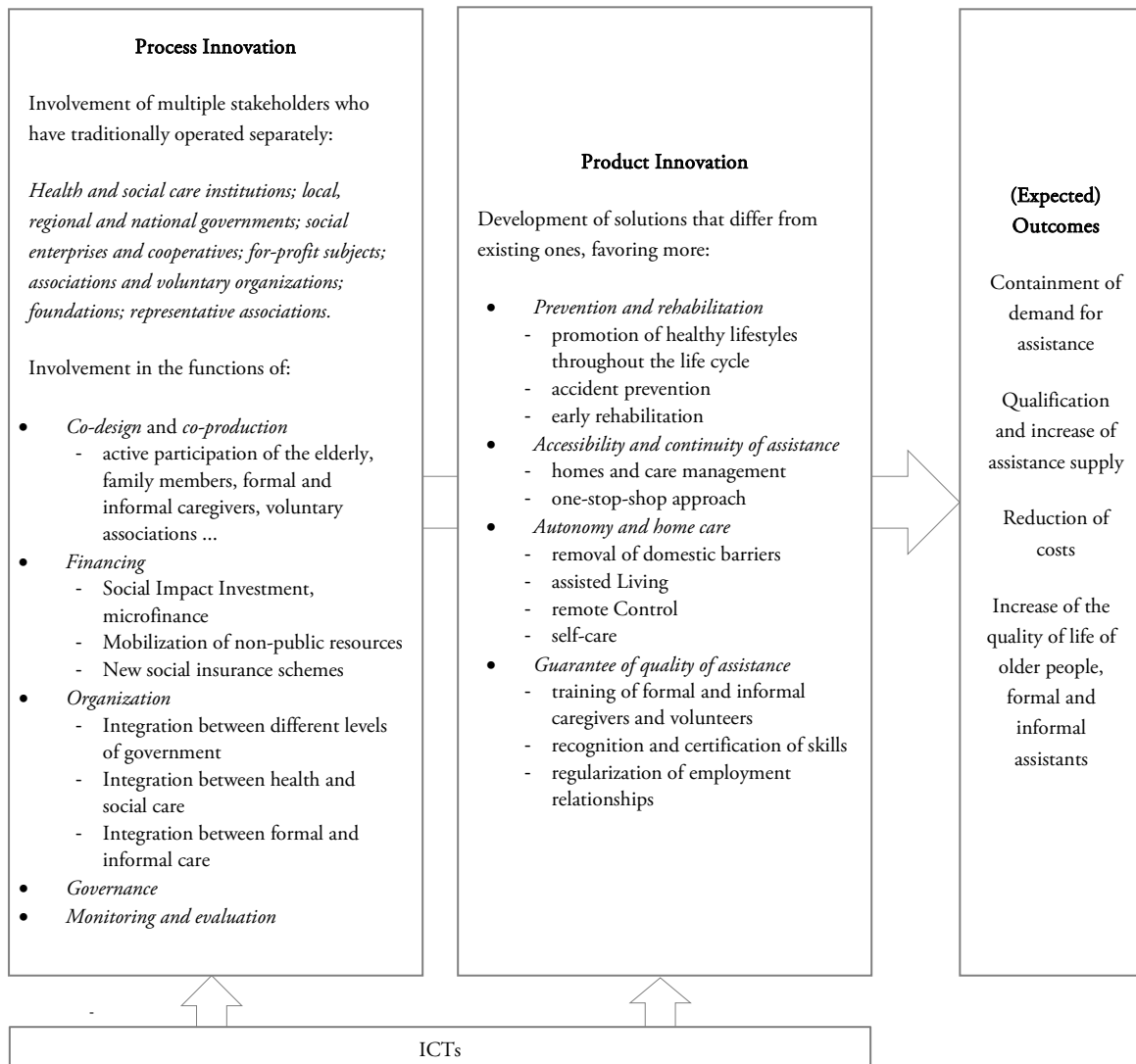
Moreover, a review of the research projects supported by the European Union over the last decade on social innovation in the field of LTC policies (through the Seventh Framework Program, Horizon 2020 and other specific initiatives promoted by the Commission) highlights the initial development of operational definitions of social innovation that are useful for empirical analysis policies under examination in this article (for an overview see Razetti, 2018). Beyond specificities, these definitions tend, first, to stress the context-sensibility of the concept (for instance, depending on the features of the more general care regime), i.e., in the Italian model, the areas in which it would be a priority to stimulate innovation processes would be those of integration, support for families in their search for caregivers, qualification of assistance, and recognition of informal skills (Schulman & Leichsenring, 2015). Second, research on social innovation and LTC generally adopts an extensive interpretation of what can be understood as “socially innovative” in long-term care policies. Consistent with the policy discourse outlined above, these definitions tend, on the one hand, to interpret social innovation as a “lever” to promote social investment, which explains the attention paid to wider concepts, such as those of active and healthy aging; on the other

hand, and strictly connected with the first remark, the conceptualizations of innovative LTC policies tend to view as beneficiaries not only the elderly but also their formal and informal caregivers.

These development lines are outlined schematically in Figure 1, which stresses the multidimensional nature of innovation by distinguishing *process* and *product* innovations in LTC policies.

Considering the Italian system of policies for nonself-sufficiency, its overall distance from this design is clear. Some peculiarities of the Italian model evoked in the previous section – in particular the widespread use of cash benefits combined with a large use of informal care and the (often irregular) employment of foreign family assistants – seem to pose nonsecondary obstacles to these kinds of innovations (cf. Di Santo & Ceruzzi, 2010; Zilli, 2018). The greatest difficulties would be concerning integration (between migrant workers, families and professionals, health and social services), the qualification of caregivers, and the access to and use of information and communication technologies (ICTs). At the same time, the most recent literature has begun to gather evidence on the existence, at the local level, of multistakeholder network experiences that proved capable of introducing some form of innovation into these policies (Crescentini *et al.*, 2018; Cibinel *et al.*, 2017).

FIGURE 1.
Process and Product Innovations in LTC Policies: A Scheme.



Source: Authors' elaboration.

3. TOWARDS MORE “INCLUSIVE LOCAL CARE ENVIRONMENTS”? A COMPARATIVE OVERVIEW OF FOUR CASES

In this section, we describe four cases of “innovative” LTC measures from two Northern Italian regions. These cases have been selected as illustrative experiences of interventions aiming at filling the existing gap between informal family-based home care solutions on one hand and full institutionalization on the other hand, by means of the introduction of at least one kind of innovation among those listed in Figure 1 on both the process side and the product side. Regarding the process dimension, the four cases illustrated below are characterized by the involvement of a plurality of actors who have traditionally operated separately: Local administrations and Plan offices, Territorial areas, service consortia, third sector organizations, voluntary associations and volunteers, and families. The activation of these actors and the setup of multistakeholder networks, strongly rooted at the local level, allow them to qualify the cohesion effects they produce on their communities as “inclusive local care environments”, i.e., networks of integrated and territorially localized services, built-up to address the needs linked to aging and LTC, with particular attention to the most vulnerable members of the community. Regarding products, in all cases, projects have tried to implement solutions enhancing at least one dimension among prevention and rehabilitation, accessibility and continuity of care, elderly autonomy at home, and quality of provided care; many innovative projects crosscut these four dimensions. Both process and product innovation may be supported by the use of new ICTs. In all cases, the intent, by their promoters, is to positively impact, by means of the project itself, the final outcomes of the LTC policy, not only in terms of increasing the quality of life of older people and their formal and informal assistants but also – depending on single experiences – of containing the demand, and/or qualification and increase of assistance supply, and/or reduction of costs.

The illustration of the four cases ranges from those pertaining to “lighter” types of products (impacting mostly the guarantee of the quality of care through orientation measures) to the “harder” types, which are related to innovative forms of institutionalization for severe cases (see also Table 1 at the end of this section).

3.1. WEMi – LA CITTÀ PER IL WELFARE

Opened in 2016, “WeMi – La città per il welfare” (“WeMi – The City for Welfare”) is an innovative project led by the Municipality of Milan and supported by the Cariplo Foundation through its initiative “Welfare in Azione”³. WeMi is articulated into three different but coordinated “platforms”, conceived as a unique system aimed at increasing the access of users to existing (both public and private) home services for families and favoring their orientation among them. The three platforms are i) the WeMi physical spaces or “territorial platforms”, ii) the WeMi on-line portal, and iii) domestic help, babysitters and caregivers. The underlying logic of the whole initiative is inspired by the purpose of re-inventing the role of public administration to adapt its services to old and new risks that are not adequately matched by traditional forms of intervention and to address the needs of social targets often missed by public interventions.

In the WeMi territorial platforms (currently eleven), operators favor the provision of shared services, i.e., one or more babysitters shared among several children from the same neighborhood or school, family caregivers shared among the inhabitants of the same condominium, and welfare services shared among the workers of the same company. By the WeMi portal, the Municipality of Milan makes available to all

³ Fondazione Cariplo is the major bank foundation in Italy and operates in Lombardy and the Eastern Piedmont Provinces. Since 1991, it has been committed to supporting, promoting and innovating “socially useful projects” in the fields of art and culture, environment, social and scientific research. Initiatives are supported thanks to grants distributed through calls for tenders, “emblematic”, territorial and institutional grants, worth around 150 million euros per season. In 2016, the foundation launched 4 intersectoral programs linked to innovation, attention to disadvantaged social categories, opportunities for young people, and “welfare for all”.

citizens, individuals, families, and companies, a single point of access through which they can find information about Milan's welfare services, while providing to third sector organizations (TSOs – social enterprises and nonprofit cooperatives) the opportunity to present and offer their services. In fact, the platform makes available not only a “front end” to which citizens have access but also a “back end” to which both the Municipality and accredited providers have access. In particular, through a single portal, quality services (including all the domicile services of the city) are provided by 58 TSOs accredited by the Municipality of Milan. Citizens and families can benefit from accessible costs and orientation, as well as qualified staff and operators

Led by the Municipality, the project involves as partners the Polytechnic University of Milan (Department of Architecture and Urban Studies and Department of Design), the National Centre of Social Prevention and Defense (CNPDS), the Gruppo Territoriale Zona 8 and Gruppo Territoriale Zona 5 (two multistakeholder networks operating within two territorial areas of Milan: areas 8 and areas 5). As noted by Guidetti (2016), the role of the Municipality is fundamental because it can take the risk of innovation and make an investment that TSOs alone cannot do, forced as they are to face objective difficulties also linked to a long-lasting social and economic crisis. The awareness of the fact that the platform is a tool is important, but behind it, there is a vision of changing the welfare system, and keeping these two pieces together is very difficult, because the public administration does not normally work on such changes.

3.2. “LA CURA È DI CASA” PROJECT

“La Cura è di Casa” (“Care is at Home”), a three-year project started in May 2016, aims at helping elderly people to age well at home by improving their quality of life and offering support to families, as well as to the entire community. The objective is to favor vulnerable elderly people staying in their own homes by relieving families from the daily management of the person with a view to prevention and social caring.

This goal is pursued through a process of combining and integrating the various health, social and solidarity-based systems of services offered in the area. This outcome is made possible by the adoption of a new governance model that favors better coordination of existing resources and the activation of new energies present in the local social fabric, thanks to the development of both real and digital community networks. From this perspective, the development of a new service management model for vulnerable elderly people is also intended as the experimentation of a new and more sustainable model of welfare provision that is potentially reproducible even in relation to other population targets.

The area covered by the project is that of the local health enterprise (LHA) of the Verbano Cusio Ossola (VCO) area in the North-Eastern area of Piedmont, which includes 3 intermunicipal social services consortia⁴. Beneficiaries of the interventions are the elderly (over 65) – vulnerable or close to the loss of autonomy – who live in the VCO and are not in charge of their social-health services⁵. The vulnerable elderly cared for thus far number approximately 550⁶. This number is expected to reach 700 (equal to 38,000 hours of intervention) at the end of the project (Cibinel *et al.*, 2017).

With reference to the services provided, the elderly can benefit from a large set of measures, ranging from monitoring services, personal care and hygiene, physiotherapy and nursing assistance, domestic visits, and assistance for daily activities. Their integrated management involves the use of more traditional territorial social services and more specialized figures (physiotherapists, psychologists, specialist doctors,

⁴ This territory includes 77 municipalities of the Province of Verbano Cusio Ossola and 7 of the Province of Novara, with a resident population of 171,000 inhabitants.

⁵ As explained by the person in charge of the project, the vulnerable elderly population supported by “Care is at Home” have an average age of over 81, are almost all unknown to traditional services and in most cases are women; they are often lonely people, without a strong family or social network capable of responding to the needs that arise at that age.

⁶ Source: Fondazione Comunitaria del VCO, webpage <http://www.fondazionevco.org/10237-2/> (accessed on 22nd March 2019).

professional nurses), as well as volunteer activities. Moreover, thanks to the local network of NPOs, the beneficiaries can take advantage of socialization services and cultural and aggregative activities to contrast the loneliness and the tendency towards isolation that often characterize the elderly population.

Currently, the selection of vulnerable elderly people occurs through reports coming from traditional services (LHE, social services, Residential health structures – RHSs) or from “community antennas” such as voluntary associations. In the first phase of the project, an integrated information system between territorial social services and LHE was developed so that general practitioners (GPs) may report users who meet the characteristics of vulnerability and who could benefit from the services offered by the “Care is at Home” project.

The VCO has been divided into 8 functional territorial aggregations governed by a network manager who coordinates 3-4 care planners (usually local social workers) as well as the resources available, both in terms of project budgets for the aggregations and in terms of staff (nurses, other professional figures, volunteers). Once the report is received, a care planner is chosen; he/she contacts the family and goes to the elderly person’s home to carry out an assessment of his/her needs. If the elderly person is considered to be entitled to the services, the care planner and the network manager jointly define a specific “home care project” and the related necessary resources. Every three months, an evaluation of the elderly person is carried out by those in charge of the plan, which may lead to an adjustment of the type of services provided. The information system aims at connecting the four types of actors on which the development of the new service management and delivery model is based upon, including public administration and institutions, residential health structures, volunteers, and families. In this way, the project intends to provide new tools for fostering integration between operators belonging to different organizations, communication links between the services system and families, and simplified links between families, public and private accredited care systems, and private systems (family assistants) to facilitate access to services.

In addition, one innovative element of the project is the investment in “people-raising actions”, i.e., the recruitment of new volunteers. The purpose of this element is to introduce new operational support tools for professional services into the elderly integrated care system. The institutions, the NPOs, and the for-profit actors, as well as the voluntary services and private citizens, are expected to foster the boost of “virtuous circles” that, in addition to improving the quality of care to the elderly, are able to create new solidary bonds to the benefit of the whole community. The core of the project relies on the idea that the community is no longer conceived as a collector of problems but as a living and vital organism to be used to generate well-being. A second, specific innovative element is the VCO Social Fund, established in the summer of 2016 under the VCO Community Foundation (the project partner responsible for fundraising activities and governance). Many actions, already initiated, have allowed us to gather considerable resources, which often connect to local social events⁷. Some initiatives have also created connections with other social interventions, generating links of mutual support and developing a network of solidarity economy.

The estimated cost of the project is approximately 1.9 million euros. Fondazione Cariplo awarded the initiative with a contribution covering 46% of the total value; 36% of the project costs will be covered by the partners, while the remaining 18% of the costs are expected to be met through territorial fundraising (Cibinel *et al.*, 2017). Since its establishment, the VCO Social Fund has collected approximately 425 thousand euros. The fund is run by a management committee that includes the three community foundations involved in the initiative⁸, a representative of the project leader and a representative of the partner associations.

⁷ The resources collected so far amount to 220,000 euros (source: <http://fcvco.fondazione-cariplo.it/igrant-public-vco/page45.do?link=oln655.redirect&kcond212.att654=&nav=18&acond34=La+casa+è+di+cura> ; accessed on 22nd March 2019).

⁸ They are as follows: Fondazione Comunitaria del VCO; Fondazione Comunità Attiva Cannobio, Fondazione Vita Vitalis.

3.3. “VENIAMO A TROVARVI” PROJECT

The very first round of “Veniamo a trovarvi” (“We Come to See You”) was launched in 2009 as an initiative of the local bank foundation (Fondazione CRC)⁹ in close collaboration with an association (La Bottega del Possibile) committed, since 1994, to promoting the “culture of home care”. The project aims to favor the permanence of elderly people at their own domicile by reinventing the role of residential structures existing in the area. For this first experimentation, the Municipality of Bernezzo was selected, which is a small village (3,500 inhabitants) located in a peripheral mountain area.

Two major lines of intervention characterize the project. The first consists of a survey of the care needs present in that mountain community through the activation of the so-called “Itinerant Home Visitor”, a person in charge of regularly visiting elderly people (those aged 70 or more), either alone or in pairs, to monitor their health status and needs. As highlighted in FCRC (2012), this type of service has relied on long-established pioneering experience accumulated since the early 1970s by the social services of the close Val Pellice Mountain Community¹⁰. To carry out this delicate function, an intermediate care technician (nurse) is chosen. Once the needs of the elderly have been mapped and a core of particularly fragile subjects has been singled out, the second line of intervention consisting of the activation of care services (made available at the local residential health structure and/or delivered at home), aimed at allowing fragile people to stay in their own home for as long as possible, becomes necessary. The usual relationship between the user and the structure is thus reversed, i.e., instead of waiting for the health of the elderly to deteriorate enough to enter the structure, the structure itself was tasked with looking for potential users and providing them with services useful for delaying as much as possible his/her institutionalization. The dialog among the operators of the residential structure and the itinerant home worker is the method adopted to define, on a regular basis, the mix of interventions most suited to individual cases.

From the financial point of view, for the first year, the costs of the project were fully covered by the CRC Foundation (with approximately 116,000 euros), which basically supported the expenses of the itinerant home visitor and allowed the selected elderly to access for free the services provided by the nursing home located in Bernezzo. In the second year, 50% of the costs were charged to the users, while the remaining part was still supported by the Foundation (with 50,000 Euros). From the third year onwards, the costs were entirely borne by the families using the service.

The evaluation of the project, which was carried out by the CIS (*Centro Iniziative Sociali*) on behalf of the foundation, showed that the hypothesis that the activation of these services leads to a reduction in health expenditure does not appear confirmed by facts (FCRC, 2012). However, it was noted that, in some cases, the project has led to net savings in healthcare spending, thus becoming an effective alternative to the more expensive nursing home; savings, it was emphasized, have been achieved not so much on the costs borne by the social-assistance services – whose contribution to the integration of the fee depends on the income status of the beneficiary, which is not predictable *a priori* – or on the costs of the share connected to the health component paid by the LHE (FCRC, 2012, p. 104). More generally, according to the analysis proposed in FCR (2012), the problems linked to the replication of this intervention model seem to be ascribable to the presence of clearly “visible” costs – additional to those of the previous situation – in the face of “invisible” savings, which are potential missed costs (in terms of missed hospitalization in the nursing home and/or at the hospital), due to the adoption of an approach aiming at preventing the

⁹ Fondazione CRC is a non-profit, private and autonomous institution, which pursues aims of social utility and the promotion of economic development, through the provision of contributions to public and private non-profit entities and through projects promoted directly, in partnership with local players, in the sectors of education, welfare, art and culture, local development, public health, scientific research and sports activities. The Foundation operates in the province of Cuneo (Piedmont) and has a net asset of 1,319 billion Euros, which places it among the top ten bank foundations in Italy.

¹⁰ For more information, see also https://www.bottegedelpossibile.it/wp-content/uploads/2018/11/La-signora-della-domiciliarit%C3%A0_Lora-del-Pellice-LA-BOTTEGA-DEL-POSSIBILE.pdf (accessed on: 20th May 2019).

deterioration of pathologies, which are measured over a longer time span than the experiment has been carried out.

In spite of these mixed results in terms of savings, the model carried out in Bernezzo has been subsequently replicated, thanks to the support provided again by Foundation CRC, in several municipalities of the province, including its capital, Cuneo, thus leading to the first experimentation of the model in an urban environment (56,000 inhabitants). While a new evaluation round is still to be implemented by the CRC Foundation, the person in charge of these measures stresses the relevance of these innovative ways of delivering services being carefully accompanied in terms of process management, to foster learning dynamics and defuse potential conflicts. For these reasons, in the attempt to ensure continuity to these measures and support their activation by new residential structures willing to follow Bernezzo's path, the CRC Foundation has invested in operators' specific training, has stimulated a structured dialog among the directors of the different residential structures involved, and has supported newcomers by putting them in "tandem" with structures already participating in the project.

Based on the experience accumulated by the CRC Foundation over the ten years since the beginning of the project, some remarks can be advanced. Involvement in training activities by not only the operator selected as the "itinerant home visitor" but also the entire staff of the structure has proved crucial to avoiding or defusing deleterious competition, if not full-blown envy dynamics, among operators who, often overworked, could view those colleagues selected to work outside the structure as being "privileged" (less controlled, with a slower pace of work, and so on). At the same time, making operators rotate in this function would be unfeasible, as the relationship between the itinerant home visitor and the elderly people he/she takes care of is deeply based on trust and often requires a long time to build. To increase trust, particularly in mountain and rural areas marked by high levels of diffidence towards strangers, consciousness-raising and communication activities are of major importance (for example, a letter from the mayor explaining the new services offered, having the information conveyed by a priest at Sunday mass, and so on). The financing scheme initially adopted and sketched as described above was revised, because in many cases, it ended up arousing unrealistic expectations in terms of never-ending free access to the services. Ultimately, the experiment has shown that, while probably reducing some costs thanks to prevention measures, the initiative tends to increase costs as it promotes higher take-up rates.

3.4. IL PAESE RITROVATO

Opened in June 2018, the "Paese Ritrovato" ("Rediscovered Village") is a small village in Monza that was expressly designed and built for hosting elderly people suffering from dementia or Alzheimer's syndrome and allows them to live as autonomously as possible. The initiative was taken by a local social cooperative ("La Meridiana"), founded in 1976 as a voluntary association, with the aim of guaranteeing the well-being of older citizens seen as an active part and an added value to the life of the whole community. To achieve this goal, over the years, the social cooperative has begun to manage numerous services, including day centers, multipurpose centers, residences and a hospice.

To address the needs of people with dementia or Alzheimer's syndrome and guarantee their well-being, the social cooperative has looked at the Netherlands, where dementia-friendly communities for the elderly are a long-established experience, i.e., special neighborhoods where elderly people with mental illness can live freely and safely in a protected but not totalizing environment. The first and most well-known example is the village of Hogewey, where "the focus is on what people can still do, rather than what they can't" (Godwin, 2015, p. 29).

In Monza, the overall project was defined in the first half of 2015, then sponsors were looked for (July-December 2015); once all necessary authorizations were obtained, construction work began in October 2016, and in June 2018 the structure was officially open. The village is a small neighborhood close to the local Residential health structure (the San Pietro Multi-Functional Geriatric Center) and is made up of a square, a chapel, a large hall for events, a bar, a hairdresser, a minimarket and a garden, as well as some apartments for elderly residents. The flats (8 total to house 64 people maximum) are designed

according to the latest innovations in home automation so that residents can carry out, by themselves, most daily domestic activities. Consistent with the logic of the Dutch villages used as a template, everything has been conceived to maximize the independence and autonomy of the elderly. Thanks to the wide availability of services, guests can move freely throughout the village and live their life in autonomy while maintaining, as long as possible, their previous habits. All operating personnel, including the gardener, the cashier and the hairdresser, are social-health workers specifically trained to adequately support the elderly. The “Rediscovered Village” currently hosts 47 people (31 women and 16 men), with an average age of 83; previously, mainly assisted in their own homes.

As a guarantee of the overall quality of the project, a monitoring system has been activated, based on a network composed of important private and public research institutions, i.e., the University of Milan Bicocca is in charge of evaluating the impact of the model on illness evolution, the Polytechnic University of Milan, whose students have contributed to the design of the furnishings and assistive technologies, will estimate the impact of these technologies on the elderly inhabitants’ well-being, the National Research Council has been tasked with the assessment of the effects of physical activities on disease evolution, and eventually, the LUIC University will evaluate the sustainability and replicability of the model. In this way, according to its promoters, the “Paese Ritrovato” aims to be a “valuable domain of research and innovation”. Preliminary observations made during the first six months highlight a slight increase of guests’ “active time” (measured through the Index of Social Engagement, raised from 4.19 to 4.65), as well as reductions in depression (from 7.52 to 6.58, according to the Cornell Scale), behavioral disorders (from 19.2 to 13.8 in the Neuropsychiatric Inventory), and caregiver stress (from 32.2 to 16.6 along the Caregiver Burden Inventory; La Meridiana Due, 2019).

Concerning the business model used to finance and run the structure, in contrast with the Dutch experience in which most of the resources for the village building came from the central government¹¹, this initiative promoted by La Meridiana mostly relies on private resources. The global costs, equal to 10.4 million euros, were covered by means of consistent donations from some local businesses and entrepreneurial families, as well as from the Foundation of the Community of Monza and Brianza Onlus, where a collection fund is active to which anyone can contribute to support the project. For guests, monthly fees are equal to about three thousand euros. Since 2019, the Lombardy Region has contributed 29 euros per day, which results in a partial reduction of the fee charged to the guests. To further increase the number of local public actors involved in this initiative, the social cooperative collaborates with the Municipality of Monza and the LHE.

¹¹ As reported at the following webpage: <https://www.alzheimers.net/2013-08-07/dementia-village/> (accessed on: 27th May 2019).

TABLE 1.
Inclusive Local Care Environments: The Four Cases under Review

	Period	Territory	Type of territory	Main Goals	Main Actors	ICTs tools
WeMi – La città per il welfare	2016-on going	City of Milan (Lombardy)	Metropolitan	Guarantee of quality of care (matching between demand and supply; orientation)	Municipality Bank Foundation, Third Sector Organizations	Web portal
La Cura è di Casa	2016-2019	Province of VCO (Piedmont)	Rural	Promotion of autonomy and home care Prevention Services’ integration Community Empowerment	Municipalities, Bank Foundation, Residential Health Structures, Third Sector Organizations, Research Centers	Web portal under construction
Veniamo a trovarvi	2009-on going	Province of Cuneo (Piedmont)	Rural and urban	Promotion of autonomy and home care Prevention	Municipalities, Bank Foundation, Residential Health Structures, Third Sector Organizations	-
Il Paese Ritrovato	2018-on going	City of Monza (Lombardy)	Urban	Promotion of autonomy Prevention	Third Sector Organizations, Private donors, LHE and Residential Structures, Lombardy Region	Several kinds of assistive technologies

Source: Authors’ elaboration.

4. THE FACTORS BEHIND: A DISCUSSION

Drawing from the empirical evidence collected in relation to the cases under review, this section aims to discuss some preliminary hypotheses about the factors that might help to explain the adoption of socially innovative policy solutions in the local contexts. Despite the flourishing strand of literature dealing with social innovation (cf. Section 2), only a few studies have thus far explicitly addressed innovation in the social field from an explanatory standpoint. The development of an inventory of causal factors and enabling conditions, as well as the empirical validation of hypotheses, is, therefore, still lacking.

Against this backdrop, building on an in-depth review of the main findings of existing comparative studies, Table 2 offers the first collection of those factors that have been acknowledged by the literature as possible “drivers” or “barriers” to social innovation. The list may be organized by looking at a multiplicity

of dimensions, ranging from aspects concerning local governance settings to institutional features and legal constraints.

TABLE 2.
Drivers and Barriers to Social Innovation: A Review

	Drivers	Barriers
Governance and multistakeholder partnerships	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Existing forms of interaction and cooperation between public and nonprofit sectors and/or between public and private sectors ▪ Stronger involvement of the subnational level (type and degree of decentralization) ▪ Poor performance of public welfare programs 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Traditional and well-established barriers dividing public-private sectors ▪ Top-down approach (centralization) ▪ Successful functioning of the welfare system
Financing and sustainability	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Use of public procurement ▪ Mobilization of private resources ▪ Instruments that increase users' freedom of choice and empowerment 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lack of public resources ▪ Lack of incentives to find alternative resources ▪ Uniform solutions forced upon users
Legislation	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Legislation enabling interaction between actors from different sectors ▪ Legislation enabling the use of innovative financing tools 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Legislation favoring traditional actor constellations ▪ Legislation hampering the use of innovative financing tools

Source: Authors' elaboration from the review presented in Razetti (2018).

Although all these factors are helpful for understanding the overall background in which social innovation is more likely to occur, we contend that the inventory falls short in shedding light on aspects properly related to the *politics* dimension of social innovation, that – quite the contrary and based on many empirical cases, including those presented in this article – may be expected to play a crucial role. In particular, in our view, readings purely based on policy and background elements are ill equipped to fully grasp the related factors because they are unable to capture the agential and/or conflictual dynamics that might emerge in the policy arena. More precisely, building on these latter considerations, we argue that, to make sense of the adoption of new programs that alter the allocation of resources in a local community (such as the provision of LTC), one cannot avoid paying specific attention to the presence and mobilization of actors and stakeholders in the local context, as well as to the preferences and instances that they convey in the policy arena. Accordingly, on the basis of our evidence, we expect that three sets of factors are key in shaping the emergence and implementation of socially innovative solutions at the local level, namely, the presence and mobilization of multiple actors and stakeholders in the LTC sector (such as nonprofit organizations, bank foundations, social partners, private companies), their ability to set up multistakeholder networks in which local public institutions act as steering partners, and the strategic valorization of the financial support made available through private additional funding.

Although the findings that emerged from the four cases under review do not lend themselves to be generalized, they can nonetheless feed into further research around the drivers of social innovation. When looking at the four programs analyzed herein, it becomes evident that the setup of multistakeholder networks, strongly rooted at the local level, allows them to qualify, together with the cohesion effects they produce on their communities, as “inclusive local care environments”, i.e., networks of integrated and

territorially localized services built-up to address the needs linked to aging and LTC, with particular attention to the most vulnerable subjects of the community. Most notably, in all four cases, the emergence of these networks – characterized by the involvement of a plurality of actors who had traditionally operated separately, such as Local administrations and Plan offices, Territorial areas, service consortia, third sector organizations, voluntary associations, volunteers, and families, with public authorities often called to play a vital steering role – was at the same time a manifestation of innovation and a sort of precondition to foster it in terms of processes and products, as well as a way to channel external financial resources in LTC initiatives.

We want to conclude with a final remark that relates to the future research agenda. The investigation of the four initiatives under review has offered some promising insights into the factors that may trigger the adoption of socially innovative solutions at the local level. However, to effectively test our findings about the drivers and, possibly, to shed light on the barriers to social innovation, our analysis would need to be complemented by an in-depth study of some failed initiatives. In other words, the politics of social innovation deserves to have in the future more attention than has thus far been given to it in social research, in LTC policy and beyond.

REFERENCES

- Albertini, A., & Pavolini, E. (2015). Unequal Inequalities: The Stratification of the Use of Formal Care Among Older Europeans', *The Journals of Gerontology: Series B*, 72 (3), 510–521.
- Ambrosini, M. (2012). Surviving underground. Irregular migrants, Italian families, invisible welfare. *International Journal of Social Welfare*, 21 (4), 361-371.
- Caulier-Grice, J., Kahn, L., Mulgan, G., Pulford, L., & Vasconcelos, D. (2010). «Study on Social Innovation: A paper prepared by the Social Innovation eXchange (SIX) and the Young Foundation for the Bureau of European Policy Advisors», European Union/Young Foundation, March 2010.
- Cibinel, E., Maino, F., Manfreda, F., & Porzio, G. (2017). «Indagine propedeutica allo sviluppo di un intervento di sistema sul territorio regionale nell'ambito dell'assistenza familiare», Regione Piemonte, POR Piemonte FSE 2014/2020.
- Crescentini, L., Maino, F., & Tafaro, T. (2018). *Non autosufficienza: analisi e proposte per un nuovo modello di tutela*, 2WEL Working Paper Series, 3/2018, Turin, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.
- Di Santo, P., & Ceruzzi, F. (2010). *Migrant care workers in Italy. A case study*, Interlinks Project.
- European Commission – EC (2008a). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions “Renewed social agenda: Opportunities, access and solidarity in 21st century Europe”, Brussels, 2.7.2008 SEC(2008) 2156.
- European Commission – EC (2008b). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions “A renewed commitment to social Europe: Reinforcing the Open Method of Coordination for Social Protection and Social Inclusion”, Brussels, 2.7.2008, COM(2008) 418 def.
- European Commission – EC (2008c). Commission Staff Working Document “Long-term Care in the European Union” Accompanying the document “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020”, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

- European Commission – EC (2010). Communication from the Commission “Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth”, Brussels, 3.3.2010, COM(2010) 2020.
- European Commission – EC (2013a). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions “Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020”, Brussels, 20.2.2013, COM(2013) 83 final.
- European Commission – EC (2013b). Long-term care in ageing societies - Challenges and policy options, Brussels.
- European Parliament, European Council and European Commission (2017). European Pillar of Social Rights, Brussels.
- Evers, A., & Ewert, B. (eds.) (2014). *Social Innovations for Social Cohesion: Transnational patterns and approaches from 20 European Cities*, WILCO: Welfare Innovations at the Local Level in Favour of Cohesion, Liege, EMES European Research Network.
- Ferrera, M., & Maino, F. (2014). *Social Innovation Beyond the State. Italy's Secondo Welfare in a European Perspective*, 2WEL Working Paper Series, n. 2/2014, Turin, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.
- Fondazione CRC (2012). Veniamo a trovarvi. Il contesto, l'esperienza, i risultati e le prospettive. Progetto sperimentale di assistenza alla domiciliarità degli anziani, Le ricerche socio-economiche della Fondazione CRC, Cuneo.
- Fransen, L. (2014). The Policy Agenda – EU approach to long-term care, 5th Senior Government Officials Meeting Connecting the Dots: Formal and Informal Care, 10 June 2014, HICC Hyderabad India.
- Godwin, B. (2015). “Hogeway: a ‘homefrom home’ in the Netherlands”, *Journal of Dementia Care*, 23(3), 28-31.
- Gori, C. (2010). *L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia. Secondo rapporto promosso dall'IRCCS*, Bologna, Maggioli.
- Guidetti, C. (2016). “Welfare di tutti: innovare strumenti e misure per un sistema di welfare aperto alla città”, *Lombardia Sociale*, 24 November 2016.
- Hubert, A. (ed.) (2010). *Empowering people, driving change. Social Innovation in the European Union*, Luxembourg, Publication Office of the European Union.
- Jensen, J., & Harrison, D. (2013). *Social innovation research in the European Union. Approaches, findings and future directions*, Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- Jessoula, M., Pavolini, E., Raitano, M., & Natili, M. (2018). *ESPN Thematic Report on Challenges in long-term care, Italy, 2018*, European Social Policy Network (ESPN), Brussels, European Commission, (<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=19853&langId=en>).
- La Meridiana Due s.c.s (2019). *Il Paese Ritrovato*, Power Point Presentation, March 2019.
- Luppi, M. (2016). “Le riforme nel settore dell'assistenza agli anziani: l'Italia nel contesto europeo”, *Percorsi di secondo welfare*, 21 September 2016 (<https://secondowelfare.it/innovazione-sociale/le-riforme-nel-settore-dellassistenza-agli-anziani-litalia-nel-contesto-europeo.html>).
- Luppi, M. (2018). *Long-Term Care Reforms in Time of Economic Crisis. How Elderly Care Affects Family and their Private Resource in Europe*, Rome, Aracne Editore.
- Magni, B. (2019). “La forza dell'empio: il Paese Ritrovato”, *Percorsi di secondo welfare*, 23 April 2019 (<https://secondowelfare.it/innovare/la-forza-dellempio-il-paese-ritrovato.html>).

- Maino, F. (2017). Secondo welfare e innovazione sociale in Europa: alla ricerca di un nesso, in F. Maino, & M. Ferrera (eds.), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Turin, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, 19-42.
- Moulaert, F., MacCallum, D., Mehmood, A., & Hamdouch, A. (eds.) (2013). *The International Handbook on Social Innovation: Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*, Cheltenham/Northampton, Edward Elgar Publishing.
- Moulaert, F., Mehmood, A., MacCallum, D., Leubolt, B. (eds.) (2017). *Social Innovation as a Trigger for Transformations - The Role of Research*, Luxembourg, European Commission, Publications Office.
- Ranci, C., & Pavolini, E. (eds.) (2013). *Reforms in Long-Term Care Policies in Europe*, Springer.
- Razetti, F. (2018). *LTC e innovazione sociale: quali spunti dall'Europa?*, Paper presented at the SISP (Società Italiana di Scienza Politica) Conference, Turin, 5-7 September 2018.
- Sabato, S., Vanhercke, B., & Verschraegen, G. (2015). *The EU framework for social innovation - Between entrepreneurship and policy experimentation*, ImPRovE Working Paper No. 15/21, Anversa, Herman Deleeck Centre for Social Policy – University of Antwerp, Social Policy Committee.
- Schulman, K., & Leichsenring, K. (2015). *A qualitative inventory of the key drivers of social innovations in social support and long-term care*, WP8 Deliverable 8.3, MoPAct Project.
- Social Protection Committee – SPC (2010). *A Voluntary European Quality Framework for Social Services*, SPC/2010/10/8 final.
- Social Protection Committee – Working Group on Ageing (SPC-WG-AGE) (2014). *Adequate social protection for long-term care needs in an ageing society*, Report jointly prepared by the Social Protection Committee and the European Commission, Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- Spasova, S., Baeten, R., Coster, S., Ghailani, D., Pena-Casaa, R., & Vanhercke, B. (2018). *Challenges in long-term care in Europe. A study of national policies*, European Social Policy Network (ESPN), Brussels, European Commission, (<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8128&furtherPubs=yes>).
- Tepsie (2014). *Social Innovation Theory and Research. A Guide for Researchers*, TEPSIE Deliverable no. 1.4.
- Zilli, C. (2019). *Donne immigrate e lavoro di cura: un welfare invisibile ma bisognoso di innovazione sociale*, InnovaCare Working Paper, September 2018.

ORCID

Ilaria Madama <https://orcid.org/0000-0002-6117-072X>

Franca Maino <https://orcid.org/0000-0002-3275-8102>

Federico Razetti <https://orcid.org/0000-0002-4942-1186>



Towards an Integrative and Inclusive Child Protection Practice

*Andrea Rácz**, *Ernő Bogács***

Received: 13 May 2019

Accepted: 03 July 2019

ABSTRACT:

The core aspect of the child welfare and protection thought focusing on the family and channelling community resources, is that in order to preserve the unity of the family, it is necessary to widely introduce from the local community the services into the family's life, thus mobilizing the internal resources of the family, and acknowledging parenting, as a social value. Integrative child protection safeguards and maintains the family's responsibility focused on care, while it promotes the protection and widespread social acceptance of the rights of the child. Giving support is understood as a multidisciplinary and multidimensional process, aimed at the promotion of the well-being of children, the improvement of the life quality of each member of the family, and on long term the social integration of families with multiple problems. The present study examines which are the new directions in the Hungarian child protection system centred on social inclusion and foreseeing a system of complex services. In order to perform this inquiry, we present the professional experiences of two model programs: 1) parental skill development programs; 2) mobile application supporting the successful social integration of children and young adults in child care. The success of the presented innovations in child protection is further enhanced by the fact that these initiatives are built on the cooperation of several actors, addressing target group members (children/young people and their parents), professionals working in child welfare and child protection system, representatives of associated fields, and decision-makers. The joint identification and interpretation process of various issues include researches applying complex methodologies, developed for the assessment of the results.

KEYWORDS: child protection targeting social integration; professional innovations; good practices; multidisciplinary, multidimensional helping process; complex services system.

JEL CLASSIFICATION: I31; I38; J13; J18.

Hacia una práctica integradora e inclusiva en la protección infantil

RESUMEN:

El aspecto central del pensamiento de bienestar y protección infantil centrado en la familia y en la comunidad, es que para preservar la unidad de la familia se debe introducir ampliamente desde el entorno los servicios en la vida de la familia. Es decir, movilizar los recursos internos de la familia y reconocer la crianza de los hijos como un valor social. La protección integral de los niños protege y mantiene la

This paper was supported by the János Bolyai Research Scholarship of the Hungarian Academy of Sciences, by the ÚNKP-18-4 New National Excellence Program of the Ministry of Human Capacities, by the ÚNKP-19-4 New National Excellence Program of the Ministry for Innovation and Technology and by the Hungarian Academy of Sciences Excellence Cooperation Program, Mobility Research Center project titled 'Mobility and Immobility in the Hungarian Society'. The author participates in another research project which focus is social solidarity related the social service system supporting families with children. (Domonkos Sik: Solidarity in Late Modernity, OTKA Young Researcher Fellowship).

* Associate professor, University of Eötvös Loránd, Department of Social Work, Budapest, Hungary.

** Expert of child protection, Directorate-General for Social Affairs and Child Protection, Budapest, Hungary

Corresponding author: raczrubeus@gmail.com

responsabilidad de la familia centrada en el cuidado, al tiempo que promueve la protección y la aceptación social generalizada de los derechos de los menores. El apoyo profesional se entiende como un proceso multidisciplinar y multidimensional, dirigido a la promoción del bienestar de los menores, la mejora de la calidad de vida de cada miembro de la familia y, a largo plazo, la integración social de las familias con múltiples problemas. El presente estudio examina cuáles son las nuevas direcciones en el sistema húngaro de protección de la infancia, que se centran en la inclusión social, y prevé un sistema de servicios especializados de atención social. Para ello presentamos las experiencias profesionales de dos programas de referencia: 1) programas de desarrollo de habilidades parentales; 2) aplicación telefónica de apoyo a la integración social exitosa de menores y adultos jóvenes en el cuidado infantil. El éxito de las innovaciones presentadas en la protección de la infancia se ve reforzado por el hecho de que se trata de iniciativas basadas en la cooperación de varios actores, que se dirigen a los miembros del grupo objetivo (menores / jóvenes y sus padres y madres), así como, profesionales que trabajan en el sistema de protección y protección infantil y profesionales de campos asociados. El proceso de identificación e interpretación conjunta de los factores de protección incluye investigaciones que aplican metodologías complejas, desarrolladas para la evaluación de los resultados.

PALABRAS CLAVE: protección infantil orientada a la integración social; innovación profesional; buenas prácticas; ayuda multidisciplinar, multidimensional; sistema de servicios especializados.

CLASIFICACIÓN JEL: I31; I38; J13; J18.

1. INTRODUCTION

The professional activity of any social worker is inevitably determined by the acquired theoretical background. By the very nature of their work, one of these unwontedly prevailing determining factors is the knowledge and rationale regarding human nature. Within this theoretical framework, social workers identify humans as being determined by the community or by themselves. Thus, a theory followed consciously or unconsciously during practice is either individualism or collectivism. The trends within philosophical anthropology, cultural anthropology and medicine we refer to throughout the study invite us to a more nuanced and less differential or divisive approach than the 'either-or' approach. Being determined by the community appears to be prevailing, but only when contrasted with the Western common thought. Its representatives do not refute the role and significance of the individual. On the contrary, they acknowledge the primary egoism of the individual, but emphasize that in order to shape and preserve their individuality, they need communality and community with the Other/Others. It is important for a social worker to be aware of this fact from various aspects: on one hand, when determining their goals, on the other hand, when deciding about the choice of the methods and tools to be used when pursuing these goals. Last, but not least, it is important also for the efficiency of their work, in order to be able *to focus with and on the client, to cooperate with all affected and responsible parties, to reflect and act within a system.*

The present study attempts to examine which are those new trends within the child protection practice in Hungary, which have at their core social inclusion, and advocate for a system of complex services. The first part of the study deals with the concept of human being in general, then, as we advance from the general towards the specific, from the abstract towards the concrete, human being is replaced in our reflection by the client, in particular the parent as client. By embedding the arguments of various disciplines into social work theory, we argue that in order to achieve an efficient, inclusive child protection, the following are indispensable: we need to become acquainted with the client; we need to take into account the mental, physical and cultural factors determining their character; instead of unilateral correction, we need to acknowledge change relying in interaction; the cooperation with various actors needs to be voluntary and mandatory; and all this has to be seen in a systemic approach. In order to illustrate this, we briefly present the professional objectives and results of two model programs: 1) parental skill development programs; 2) YounGo, a mobile application supporting the successful social integration of children and young adults in child care. While analysing the model programs and the ways they pursued their objectives,

we explore the professional principles and values the programs are built on, the way how they display complexity, and why they can be regarded inclusive. In conclusion, we highlight the characteristics of the multidisciplinary and multidimensional supporting process from the perspective of literature review and the model programs, in order to improve the life quality of the target groups of child protection.

2. THE CONCEPT OF HUMAN BEING AND SOCIAL WORK

2.1. THE SOCIAL WORKER AND THE THEORY

Pragmatism as philosophical movement is surprisingly present in social work as well. Partially. According to a pragmatic thinker, the truth of a theory relies on its usefulness in practice. They do not deny the necessity of theory, but recognizes its authenticity with certain conditions. In turn, the basic approach of a social worker devoted to pragmatism is different to that, and has a more restricted content. According to their belief, their work requires rather common sense than theory (Woods, 1994, p. 33). This approach is intensely, though not consciously (or not assumingly) determined by pragmatism, which considers theory as irrelevant. According to methodological experiences, this attitude is rather common in Hungary. Services are provided according to the common sense, and not on the basis of various theories. At a first glance. Common sense applied during practical work is always backed by a conviction underpinned by a set of arguments, an approach, an attitude, a way how the acting person interprets things, people, or events. And this is theory – let it be a set of knowledge and rationale acquired during education, transmitted by the parents or community, or otherwise acquired. One has to differentiate between the unavoidability of theories and the action based deliberately on theories. While the existence of the former would have to be based also on a theory, the arguing for the general prevalence of the latter is confronted with pragmatic facts. The pragmatic social worker does not question the theories, their validity or actions based on them, but the action *consciously* based on theories.

2.2. THE SOCIAL WORKER AND THE HUMAN BEING – ONTOLOGY

One of the classifications of social work applies the theoretical differentiation between case management, direct support and community-related approach. Pragmatism still accepts this differentiation, however, it would see no sense in examining the influence of philosophical anthropology, or more precisely, in discussing it in detail. Rightfully – in case of a self-serving intellectual curiosity. Nevertheless, when asked about their views and thoughts on humans, they would give a detailed and, let the case be, structured and systematic answer, applying a philosophical argumentation as well. The social worker cannot practice their profession without having a contoured interpretation of the world and of humans. Reflecting on the world is philosophy, irrelevant of the depth and sophistication of such thought. Of course, only thought in its broadest sense upon the world conceived in its broadest meaning can be regarded strictly as philosophy (Sellars, 1962, p.1). Human being is present, no matter of which field of philosophy we are speaking (at least as a subject.) However, it is the philosophical anthropology, which is engaged specifically in examining human nature (Orthmayr, n. y.). Ontological inquiry, thus metaphysical thought is indispensable to the exploring of the human nature¹. While doing so, we are at the core of the debate between the Platonic and Aristotelian version of realism². According Platonic realism, the particular individuals of mankind are communal beings, while according to Aristotelian realism, the human individuals are undividable (individual) beings. Accordingly, regarding the (ontological) essence of human individuals, two prevailing approaches can be identified in the history of thought: individualism and collectivism.

¹ In our argumentation we deliberately rely on the Aristotelian realism, and use the terms of the Aristotelian metaphysics.

² In order to use the accurate terms, we used the respective parts of the special series on humanities published on the website of the Eötvös Loránd University, see: http://mmi.elte.hu/szababolcseszlet/mmi.elte.hu/szababolcseszlet/indexe947.html?option=com_tanelem&cid_tanelem=1046&tip=0.

2.3. THE SOCIAL WORKER AND THE HUMAN BEING – PHILOSOPHICAL ANTHROPOLOGY

Philosophical anthropology cannot disregard from the metaphysical layer; thus, concerning the societal nature of humans, obviously both individualistic and collectivist approaches are present. Instead of individualism and collectivism, Haeffner (1989) highlights a different nature of the human being: interpersonality, consisting in the “constant, wavering interpenetration” of the Self and of the Other (Haeffner, 1989, p. 41). In this approach the individual (the Self) preserves his/her individuality and particularity, but obtains this individuality only in interaction with another person (the Other). The definition of the self as Self and his/her differentiation from the Other can be realized only through accepting the existence of the Other and by relating to it. Moreover, the development of the Self can occur only through belonging to the Other, by relying on the Other. The definition of the sociality of the human being by Haeffner does not reject the primary egoism, according to which the individual considers him/herself as the centre of the world, but allows space for the other as well, without whom he or she cannot become him/herself. In this process of becoming thus not only the human being needs to take into account the other, but to certain extent he or she needs to accept and rely on the other. The Self has this above described relationship not only with the Other, but with multiple Others. Their relating to each other is made possible by their common essence, their being humans. As we can see, human being can be understood as mankind (see above: secondary substance), but also as a particular being (see: primary substance), depending on perceiving human being in his or her broader environment or in his or her relationship with other human beings. In both approaches the convergence of existence and incidence can be detected, which is a well perceivable (limit) value to the human being/individual.³ The reference and referral factor of significance and meaning is the human being/individual⁴. However, human being is not only a (limit) value for interpretation and meaning (fullness). He or she is able to shape existence and incidence, and to give meaning.

This is the point from where Landmann (1984) sets off when rejecting individualist anthropology, as a trend depicting human being only in its bodily and mental attributes. According to him, besides physical and mental attributes, human being has one more “organ”: culture. But regarding (limit) value, his approach is not collectivist, but individualist, since it places, more precisely keeps the human being in the centre of everything.⁵ Concerning human being, Landmann’s theory is relativist and finally self-determinist, alike individualist theories. The difference is that he determines the human being not only as a physical and mental being, but as a being determined by culture and determining culture. Although individuals have cultural features (for individualists, these are bodily and spiritual features), but the essence of human being is that he or she is able to close up, to create an endless number of his or her culture. He or she is able, therefore is responsible too. It is important that human being does not have an eternally determined or inherited essence. Or, he or she does have, but that essence is not content-related, but structural: the ability to create him/herself. This has two implications regarding individual beings. First, that they do not have a content-related essence, a pattern they should fulfil, which would act as a reference and also as a purpose. Second – and this ensues from the first conclusion –, they cannot act rightly or wrongly. They cannot be better or less good, bad or less bad. It is not an insufficiency even if they do not live according to their essence, that is they do not use their ability to self-definition; it is sufficient if they adapt, meaning that they *take over* the culture. In this respect value judgement is irrelevant. Only results are relevant, more precisely the lack of success, the reference of which is survival. Or, to be more precise, the failure of survival, the reason of which is that they took over the culture, but failed to shape it according to circumstances (did not make use of this possibility to self-definition). In this approach, survival has an

³ Concerning convergent lines see: <https://www.mathsisfun.com/algebra/infinite-series.html>;
https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/2011-0098_analisis_lepesrol_lepesre/ch01s02.html.

⁴ In what follows, we use the term human being, interpreting its various meanings depending on the context.

⁵ It is true though that he approaches anthropology with a view of understanding the human being, and not his/her place in existence.

existential meaning. The failure of survival means not only physical annihilation, but also a spiritual, emotional, moral, intellectual destruction⁶.

Regarding the topic of our study, sociability does not mean either for Haeffner or Landman that the individual would share the same time and space with others; they argue that individuals are in relation and interaction with each other in their shared existence in time and space. The Other in Haeffner's thought is the culture for Landmann. Just as the Self is shaped by his/her relationship with the Other and reversely, the Other is influenced similarly as Self, culture also shapes the individual and the individual shapes the culture. To relate all this to social work: one-sided shaping and development, as expectation or possibility is a priori destined to failure. The efficiency of a social worker depends on the Other, the culture, thus on the client as well. If we consider efficiency as a professional requirement, it is indispensable to get familiar with the client, their mental, physical and cultural attributes, to take these into account, to acknowledge change occurring due to interaction instead of one-sided correction, and to acknowledge the obligation of cooperation with actors having an influence on or having responsibilities toward the client, and finally, to consider all these factors within a system.

2.4. SOCIAL WORK – CULTURAL ANTHROPOLOGY

The above mentioned classification of social work (case management – direct support – community feature) is in a casual relationship not only with the definition of the essence of the human being, but is closely related to the attitude toward human being (which, of course, ensues from the theories concerning the essence of human being). Case management reacts to the client/parent, as to a case, regarding it as a challenge, as the object of correction or intervention, as a type of problem, as a request for, beneficiary or refusal of a service. Typically, it does not regard the client as a being constructed by particular, physical and mental features and cultural influences; however, it undoubtedly thinks and acts within a system, although the parent is not part, but object of this system. The professional opting for or obliged to provide direct support cannot allow him or herself this deconstruction. The parent as an individual being is a given factor, and he or she needs to react to the parent's needs personally and directly, by providing support. Reaction is personal, because it is connected to the personality of the social worker, but it is not tailored to the client, as we will highlight it later in the study. Certainly, it is not based on a mutual relationship. Providing help within a professional framework implies a relationship burdened by multiple external expectations and obligations, in which it is not always the parent who determines the need of the child or his/her own need, and clients are often only passive actors to the intervention. Thinking and acting within a system has a secondary importance. Social work built on community-based approach is a process, in which the parent, the child and the social worker are involved not as beings isolated from each other, and not as interconnected actors either, but as beings reciprocally affecting each other. This reciprocal influence is not incidental, its framework is given by the social worker, as the social worker is aware of the divergence from the parent and the child, and of the distinctiveness between the parent and the child. Social work conceived from this perspective is not based on a priori rationale, but on sensuous experiences filtered through cultural anthropology. Jackson's (2017) basic presumption is that cultural anthropology cannot be practiced as an outsider, isolated from the cultures one intends to explore, positioning oneself in an observer's role. Referring to R. D. Laing⁷, he believes that either complete detachment or full junction are not ontological possibilities. On the contrary, these dichotomies reveal that while human existence is deeply communal, it always entails the significance of particularity and solitude. Therefore, the cultural anthropologist cannot approach others' life and own space as to a laboratory. The professional needs to leave behind his or her being a researcher (particularity/distinctiveness), and let become him or herself the subject of an experiment; he or she needs to allow the world to "work on him or her", transforming his or

⁶ Provided that it was not destruction the (limit) value of self-definition.

⁷ "(...) we are faced with a potentially tragic paradox where relating to others is an equally essential part of our existence, like our distinctiveness from others, but there isn't any particular person who would be an ineluctable part of our existence." (Jackson, 2017, p. 3).

her way of thinking and guiding his or her actions. He or she especially needs to restrain from reducing human lives to cultural representations, social norms and sets of values.

Green (1978) transposes into social work this specificity of cultural anthropology's approach by translating it to three requirements. According to the first demand, in order to form a proper opinion on a society or on a layer of it, one needs to learn to perceive the world as the members of that society do. Secondly, one needs to see holistically the way how people organize their world, by embedding it into a broader cultural context. Third, diversity is typical to every society, and the more a society is developed technologically, the more it is diverse. The importance of these requirements is given by the fact that both their rejection and acknowledgement determines the direction and goal of social work intervention. Green reveals this impact through the perception and treatment of child abuse and neglect. The protection of children from abuse is a unanimous and indisputable obligation. However, when examined from the cultural anthropology's perspective, this unanimity and certainty is undermined. He argues that child abuse and neglect do not have a theoretical definition applicable to all cultures. We do not even need to perform a comparison between different cultures, since even within a society having a legal regulation generally considered developed, like the one in the USA, there are many cases besides the unanimous ones and those in the news, where the social worker has to make decisions regarding intervention and its goals without disposing over a firm standard. The point of reference in such cases can be the acknowledgement of the values of their own professional sub-culture (see Fine et al., 2000), on the other hand the effort to understand the attitude language of the other party embedded into the other's own cultural context. The consequence of an ignorant attitude could be, for example, that despite applying multiple therapy methods (like family therapy, group therapy, development of parental skills, psychodrama etc.), the efficiency of the intervention would be incidental and accidental. This is due to the simple fact that these methods are rather part of the social worker's professional subculture than originating from the client's culture. The professional can set real goals and can elaborate/apply methods adjusted to these goals only if he or she takes into account the cultural specificity of the parent (which, in most cases, differ from the professional's culture). In order to illustrate this, let's examine a case analysis (Marvin et al., 2001). Sue Whitely was teaching in the same school for twenty years. During this time, the composition of the population in the town changed, it became much more diverse due to Mexican and Cambodian immigrants. The immigrant parents find employment in the local industry, and although the town was accepting them, a few people were concerned that the immigrant children would have an unwanted influence on theirs. Therefore, the school entrusted Sue Whitely to provide training for the parents regarding efficient child raising techniques. Sue was an excellent teacher, who had grown up and lived in a middle-class suburban area, thus she didn't have any experiences regarding people belonging to different cultures. Thus, she was not aware of the fact that her values, which were those of the dominant culture, are different than the values determined by the culture of the immigrant families. So, when she intended to present parental values, she started from her own, white-Protestant, middle-class values. Her basic starting points were parent-child dialogue, the necessity of the attachment of children towards school, that parents need to take part in the school life and to supervise homework. She decided to schedule the activities for after-noon hours, when children have extracurricular activities, and she sent a written note through the children. Twenty parents participated at the few first occasions, all being middle-class white people. It was clear that she could not reach out to her target group. She had committed several mistakes. Many immigrant children didn't attend any extracurricular activities, because they were needed at home. In many families both parents were working, thus none of them could spare time to attend the activities. Moreover, in these ethnic groups the oldest man has an outstanding authority, which excluded that he would participate at such programs. Finally, in most immigrant families people didn't read or speak English, thus the written note could not fulfil its purpose.

2.5. SOCIAL WORK – PHYSIOLOGY – PSYCHOLOGY

A unanimous definition of child abuse and neglect meets significant difficulties, while its necessity is not solely a theoretical issue. The difficulty is given by cultural and subcultural differences. Until a

definition accepted by all cultures is lacking, the goal, methods and targets of intervention become pliable and relative. This is especially true regarding parental responsibility, more precisely parental attitude. What makes a parental attitude abnormal? Is such judgement objective, or is it a judgement of somebody? Is parental responsibility determined by a single or by multiple factors? Accordingly, does intervention come from and aim at the parent alone, or does it have multiple directions? Is “normalization” the task of the parent or social worker, or are other actors also responsible and entitled? We attempt to answer these questions starting from the concept of health on the basis of the volume edited by Hens et al. (2017).

Health is the ability to preserve life under certain conditions, while pathology implies a decreased ability to adapt to the environment. Given the fact that health and pathology are the system of relations between the organism and its environment, an individual and its functioning cannot objectively be considered pathological or abnormal. This is true despite the fact that since its arising as a science, by refusing the above definition, physiology attempted to set up those norms, according to which the functionality of a being can be regarded normal (healthy). It believed to find these norms in the statistical mean values deducted from empirical research. What is interesting about this method is that it qualifies the statistical average as an objective existence (with an ontological status). Therefore, the normality of a feature is given by the correspondence or divergence from this norm, weighted through measurement. Measurement requires a valid test or tool, which becomes valid when there is a causal relationship between changes occurred within the features and the results of the test. Thus, a property is needed, existing in reality as well, and a convincing theory describing the functioning of this property/phenomenon. Besides, a measuring tool is needed, developed on the basis of this theory. Finally, a causal relationship needs to be detectable between the changes of the feature and the measurement results given by the measurement tool⁸.

One of the difficulties in psychological measurements is caused by the fact that such measurements cannot comply with either ontological, underlying theories, or requirements concerning cause-effect relationship. For example, IQ tests measure an attribute, the real existence of which is not yet proved. It hasn't been convincingly proven yet, because there isn't any set of knowledge and reasoning (theory) which would allow for this. The measured attributes and the results of the test do not ensue from each other (causal relationship), but are correlated. Even if we were able to authentically measure psychological phenomena, we would need to answer anyway the question (alike in the case of physiological measurements): why and on what basis does anyone decide that a certain measured value is too high or too low? The problem is not given by the fact that the norms of psychological tests are determined on the basis of statistical average values. Their validity is called into question, because deviance from an average value implies a judgement in itself. Psychological measurement is a normative (estimating and judging) act by not taking into account the context in which the measurement was performed. Thus, psychology significantly deviates from the notion of health as described above, defining health as the ability of the organism to adapt to changing circumstances. Psychology points out the normality (health) or deviance from normality (pathology), abnormality of a person by disregarding context, not relating it to an objective norm, and on the basis of a measurement which cannot be considered valid. The assessment of normal/healthy and abnormal therefore is the result of a subjective valuation, and not of an objective one. Yet, the individual is a product of his or her own culture, thus health and pathology are underpinned rather by a social than by a scientific appraisal, if we define the notion of health as compared to a norm, and not by the adaptability to environmental conditions. This conclusion is especially true if the assessment

⁸ For example, it is possible to measure the body temperature, because a convincing theory exists stating that bodies consist of molecules; the molecules are in motion, and their motion results in energy called kinetic or heat energy; bodies with a higher level of kinetic energy can transmit their energy to bodies with a lower level of kinetic energy. Applying this theory to the measurement of the temperature of the human body, this means that the human body transmits its kinetic energy to the thermometer, due to which the volume of the liquid within the thermometer starts to expand until the temperature of the two bodies become equal. The process can be followed and measured through the scaled glass tube. However, all this proves only that a change may generate another change, and the former can be measured through the latter. It does not indicate to us whether this change is abnormal. As we can see, even the validity of physiological measurements is highly problematic.

of a relation to a certain norm is performed by disregarding the given context. Since humans are part of a human ecosystem. As a consequence, they can be understood and assessed only within their context.

Applying the above deductive conclusion, this reasoning can be applied to the parent, as client as well. The normal and abnormal (healthy and pathological) parental functioning is not a measurement, but a survival situation. A parent's functioning is not abnormal (pathological) because it cannot be correlated to the optimal sphere of the "Normal Parent Assessment Scale". Parental abnormality is a psychological term in the sense that it can be considered behaviour, while one can always identify a mental phenomenon behind behaviour. And mental phenomenon and behaviour are both topics of psychology. If (healthy or abnormal) parental behaviour belongs to the field of psychology, then the statements regarding the normative assessment of psychological features are valid to parents as well. A parent isn't acting abnormally, because the results of a measurement revealed that the parent did not obtain the necessary points/level in a measurement system. We could see that there isn't a valid measurement method and tool, but the definition of the "normal" range of values is also based rather on a subjective decision than on objective facts. The parent cannot function normally, because his child has a reduced ability to adapt to the environment, which is attributable to the reduced adaptability of the parent. We need to stress upon the environmental factor. The parent is part of a human ecosystem not only as a human being, but also as a parent (Rubin et al., 2006), and this system strongly impacts his or her being a parent. This system includes the values, beliefs, legal requirements regarding parenting, but also includes social class, neighbourhood, kinship and the network of relationships, media, health and care system, the social services system, the peer community and school of the child, in the centre of all this being the parent and the child. The elements are part of a system, and as such, they are in interaction. This is important from two aspects: on one hand, the appraisal of the adaptability is possible only considering connections too, by mapping all elements and the influences and interactions between them; on the other hand, change cannot be fuelled towards a single element. It is especially important that the restoration of the adaptability cannot be the responsibility and obligation of a single element and connected agent. Since all this implies a system, intervention cannot be one-sided (of a single person), agents/actors connected to different ecological elements cannot be disregarded, and especially one cannot let out the sole and single sufferer from the deficiency of resilience: the parent. This is the only way how the efficiency of social work can be ensured: *by paying attention to and with the parent, cooperating with all the affected and responsible parties, and by reflecting and acting within a system.*

3. INTEGRATIVE CHILD PROTECTION

The regulatory environment grounded by the Hungarian Child Protection Act of 1997 makes possible and promotes both the direct providing of help, and case management (on the level of administration, service, and care). It refers the provision of direct help under the responsibility of the child welfare service, while in case of a more significant risk, the case manager intervenes, in order to repel risk factors on a higher, central level. In the dual model, theoretically parental skills development is possible both in individual and group format, but in practice, due to the high number of cases, there is no time for such actions targeting either prevention or correction built on complex methodology. This is precisely why the hereinafter presented parental skills development programs can be regarded as important interventions in terms of the set of values and objectives of child protection alike.

Optimal parenting implies a supportive, sensitive parental attitude, reacting to the needs of the child; it is emotionally expressive, efficient regarding upbringing, and optimising the development of the child. Not all parents are able to ensure all this under all conditions. Fulfilling parental tasks can be difficult and stressful, and could require support, which does not necessarily imply child protection intervention (Bromfield et al., 2012). In case of families with complex needs solution cannot come isolated, from a single service provider. The approach focusing exclusively on the individuals would fail to reveal complex needs and simultaneously respond to interconnected problems and needs (Kendall et al., 2010). The basic principle of family-centred, holistic services is to support the broad enforcement of the rights of children

and families and the satisfaction of their needs within the family. The principles centred on the integrity of the family are the following: 1) Family is the most proper setting for the upbringing of the child; 2) Families have the right to access resources and possibilities, which allow that children grow up properly within their families; 3) Families have the right to privacy, except if a child is endangered. In turn, the following principles focus on the right of children: 1) Parental rights are conditioned by the obligation referring to the protection and well-being of children; 2) Children have the right to equal chances in life, and to basic elements of development, like the sense of belonging, care, safety, access to possibilities, and a life according to the norms of the majority society; 3) Children in danger have the right to the protection of the community (McCroskey & Meezan, 1998, p. 55). In the practice of the Hungarian child protection, the entire system of the child well-being services aims at supporting the upbringing within the family, on the basis of the principle of gradualism⁹. However, recent types of services, acknowledging the necessity of handling complex problems and answers at system level, did not integrate into the set of methodological tools and theoretical background of child protection. The financing of specific programs is fragmented and incidental, access is limited within specific programs, and often a conceptual error can be detected on the level of planning and execution, namely that in order to compensate and diminish disadvantages, the services focus on the weaknesses of families instead of their strengths. Yet these conceptual or structural tensions in service providing increase the possibility that the child would be placed outside its home, thus the emphasis is moved from fulfilling the welfare, well-being function to the protection function. On the basis of the weight of problems and the stress level within the family, family-centred services can be divided into two main categories: 1) family support, and 2) family preservation. The former is connected to a normal stress level, thus to the enhancement of the safety within the family, while family preservation services were designed to support families facing high risks, eventually being in a crisis situation. These families are already within the sphere of child protection, thus the goal is certainly to prevent the removal of the child (McCroskey & Meezan, 1998).

Child protection programs built on a complex approach lay an emphasis on the strengthening of the role of the parents in order to achieve positive changes. It is important to note that families with complex needs are often socially marginalized, and it may occur that the source of their problems relies within their own family. However, there are a few factors that are worth considering when planning the intervention. On one hand it is important to deal with the social role of the individuals, as an impacting factor. When planning and providing support, the social network of clients and the community and peer resources are worth involving. All these factors are very important besides formal support, and after (beyond) providing support. In order to ensure the flexibility and comprehensiveness of a service, professionals' presence needs to be systematic and accessible, and they have to get familiar with and understand the cultural conventions of the clients. Even in the case of the best and most complex programs, inappropriate interventions may undermine the expected positive results, thus the successful professional outcomes (Terry et al., 2015, p. 28-30; Children's Workforce Development Council, 2011, p. 52-53). Two more aspects are worth to be highlighted; these were prevailing within the model programs implemented in Hungary, which will be presented in the following part of the study: 1) Decentralized and participatory management: this means that decentralized financing, administrative and management structures are fundamental in a community-based service system, and the different child protection and well-being programs have to promote democratic decision-making processes both on management and direct service providing level. 2) Social inclusion: the communities and the service providing organizations play an important role in ensuring the inclusiveness of local services and their reacting to the needs of excluded social groups (Davis, 2005, p. 29).

Assessments of complex programs reveal that those programs are successful, which, besides the direct support to parents, ensure positive experiences to the children as well, so which include simultaneously the primary and secondary target groups of child protection. One of the indisputable positive outputs of these programs is that parental roles are strengthened on the short term as well, and the child-raising

⁹ For more details on the specificities of the functioning of the Hungarian child protection system see Rácz, 2015; Balogh et al., 2018.

attitudes change. The attitude towards care also becomes appropriate, and the parent becomes able to apply positive disciplining techniques. It is outstanding also that the parent is able to turn towards his or her child, and gets to know the development process of the child, which creates emotional safety in the parent-child relationship. Regarding parents, this is coupled with an enhanced self-confidence besides the dynamic development of skills and competences (McCroskey & Meezan, 1998). In order to achieve good results, we need to regularly repeat the measurements, paying attention to the changes, to the evolution of the reactions of the actors, in the same time to the timely reaction from the part of the service providing systems. All this implies that besides the 'here and now' approach, the 'let's start from the beginning' approach has to be applied simultaneously, together with the approach 'built on strengths' (C4EO, 2009; Bromfield et al., 2012).

We have to take into account the difficulties too which could trouble the cooperation with the families. Such a difficulty is that in many cases the cooperation with the families is compulsory, so generally the family does not reach out to the service provider to the initiative of the parent, but due to the initiative of a member of the reporting system. The professionals step into the privacy of the families, and collect information on sensitive issues. They need to make efforts to acquire information of a proper quality and quantity related to concrete issues, and to use this information during their cooperation with the family. The professionals should be aware that service users may hold back information, if they are under pressure. The parents are afraid of child protection services, they are frightened to lose their child. The twofold role of the professionals also bears difficulties: on one hand they have to represent the child's interests, on the other hand they have to support the family as well in solving their problems. It often occurs that professionals attempt to achieve advancement and results by addressing the parents' fear. From the part of the clients, stigma, previous negative experiences and the ensuing anger and resistance also determines the willingness to cooperation besides fear. As on the side of professionals, the factors hampering work are the high number of cases and the extensive administrative work to the detriment of the case management. Respectful professional-client relationship has to rely on reflexivity, self-awareness and mutual involvement. Previous, paternalist child protection approach can be avoided through active, bilateral communication. This also implies that the professional cannot attempt to educate the client or to change their views on reality; but starting from the assessment of the client's situation, they should rather support the client in formulating and achieving goals which contribute to the well-being of the client and their family (Budd, 2005; DePanfilis, 2006; Pasquet, n. y.; Schreiber et al., 2013; Webb et al., 2014). In case of removing the child too, the parents give importance to the above listed child protection principles, i.e. empathic approach, that professionals should understand the situation of the family and the given context, that the professionals should continue to support the dialogue between the parent and the child, to their meetings in general, to allow time in order to comprehend and analyse the newly arisen situation, especially in the sense that they should not suggest that this could be a definitive situation, even if the time limits of change are not known. It is important that expectations remain unambiguous and consistent (Ross et al., 2017, p. 52).

4. INNOVATIVE APPROACHES IN HUNGARIAN CHILD PROTECTION

In what follows we present two innovative solutions designed according to the above presented child protection principles and values¹⁰. The first program focused on the development of parental skills and child resilience in case of families on the edge of child protection and families included in child protection care. The second program consists in a mobile application, which is built on the issue of becoming an adult, and aims at supporting successful social integration of individuals in child protection care.

¹⁰ Both programs were implemented by the Rubeus Association (www.rubeus.hu). Both authors were involved in the elaboration and testing of the model program, as well as in their assessment.

4.1. MODEL PROGRAMS TARGETING PARENTAL SKILLS DEVELOPMENT WITHIN THE RANGE OF CHILD WELFARE SERVICES¹¹

The aim of this model program was to create an innovative tool/set of tools, which are adequate for the broad strengthening and complex development of parental skills. The program had two target groups: clients regarding whom authorities have taken measures within the primary care services, whose child is under a procedure of removal – in their case the aim was to prevent the removal of the child; the parents of children already in care, aiming to support successful returning to the family. Five family and child well-being centres participated to the program, from very different areas of the country, which largely determined the sphere of social issues: the 25th district of Budapest, Szekszárd, Szentés, Pécs and Sopron. The model locations undertook to include 100 families and 200 children; they worked out their own 6 months long program themselves, tailoring it to local needs, along the expectation that these would be innovative both on local level and within the child welfare system. Mentors ensured professional assistance during the implementation of the programs. Since these were complex programs, the related efficiency measurement consisted of complex elements as well: child resilience assessment (input and output), parental skill assessment (input and output), local visits at least 2 times, interviewing at least 4 participants at each location at the beginning and at the end of the program about expectations and results, satisfaction survey with participating clients at the closure of the program¹². It is important to note that a new set of measurement tools were developed in order to assess child resilience and the change of parental attitudes. In case of children, changes inflicted by the six months long program were measured on a scale of 10 items in case of children aged below 10, and on a scale of 25 items in case of children aged 11-18. The most important dimensions of the scales: interpersonal relationships, family safety, trust towards helpers, future visions. In case of parents, the scale consisted of 20 items, and inquired attitudes related to parental roles, the ways of experiencing these roles, relationships with children and adult family members, the importance of common activities.

The program locations implemented their professional plan along very different methodologies, but the applied methods were all centred around 4 types of methodologies and their combination: 1) intensive family care; 2) parent group; 3) child group; 4) family group conference. Intensive family care is new in the Hungarian child welfare practice. According to its conception, the social worker would meet the family on a daily basis if needed, occasionally he/she would spend several hours in their home or direct environment, and is available on mobile phone even after working hours. Within the model program, the intensive family care focused on the intensive support to life management, besides child upbringing. Parents and children groups were built on work in thematic groups, where the processing of individual experiences within the group was a central topic. The Family Group Conference is a special method, representing one of the restorative techniques, a meeting of family members in a broader sense – including the extended family, friends, neighbors –, summoned in order to conceive a plan for solving a specific problem.

These methods were coupled with further working tools, which partly ensured the support background of professional work: performing social diagnosis for the definition of needs and links to resources; creating and engaging a multidisciplinary team during the program; trainings for professionals, like communication, awareness raising and mediation. Besides these methods, the following parental skills were developed: housekeeping abilities; life management; communication with the partner, children and members of the extended family; specificities of childhood, with a special attention to adolescence; attention filled with compassion; spending quality time with the children; spending time with the family in a useful manner; common experiences respecting the specificities of the child's age; understanding the

¹¹ The model program was conceived with the support of the Ministry of Internal Affairs and the National Crime Prevention Council in 2017-2018. The program is still continued with the involvement of families and children affected by criminal acts.

¹² For a brief presentation of the programs and the most important results of the research see: Czinderi et al., 2018.

problems and feelings of the child; understanding the importance of school in social integration; fostering cooperation with the helping professionals in the interest of the child.

According to the results of the model program, through efficient cooperation, the procedure of putting a child under child protection can be rapidly stopped, and within primary care as well, services provided at the family's home can be supported. According to the accounts from the model locations, the programs applying complex approach and methodology are adequate for handling efficiently the troubles arisen within the family, for restoring the functionality of the family, in general for the mobilization of the internal power of family. *"Our aim is to have a comprehensive view on family care, on how we can support families and how we can help the raising of children within their families. Beyond the actual results, this program ensures a framework in which professionals can make use of their expertise. Thus, the primary and short term purpose of our program is to get to know the families very intensely. (...) Our aim is that the social worker providing family assistance and the case manager, respectively the family itself think in a different system. The clients should feel that they participate at a very intensive program, in which they receive all support needed. On one hand, they receive material help, on the other hand, they receive direct and adequate answers to their problems from the social workers."* (Professional leader)

The strength of the programs relied in the fact that parental skills were enhanced through the children and parents, the parent-child relationships certainly were improved, and in many cases family conflicts eased or were solved. Positive changes occurred in the relationships between colleagues and with representatives of associated fields, especially concerning information flow and a more open communication. Trying out new methods ensured positive experiences for the professionals, despite the fact that they often felt for example that less people attended the groups than expected. *"(...) they should believe that they can help each other, since some of them are already past an era, and we can provide support and theoretical background, which enriches their mentality, so we try to strengthen them by moulding theory and practice."* (Social worker) The participants were strengthened to see they are not alone with their problems, and to meet families struggling with similar difficulties. *"We had good talks. I got closer to the social worker. We got along well, but with others too. And I got to know people within the program."* (Mother attending parental training) An important objective of the programs destined to smaller children and teenagers was to provide real experiences to them, to address them in a language and manner which can be understood and enjoyed by them; meeting with peers was a decisive factor in this case as well.

The professionals also highlighted that social work as practiced during the program was indeed appropriate for serving the empowerment and well-being of clients. The professional work carried out during the program revealed a child protection practice focused on services, and welfare and well-being instead of protection. According to the professionals, the amount of financial support (3.3 million forints, approx. 10,315 euro/model program), which could be used freely, meant a huge support for the 6 months period (this support was used to buy tools, finance trainings, pay fees to those working in the program, and cover catering and travel expenses for the parents and children included in the program); however, the real change in their mentality and attitude was brought by professional success, the fact that they could experience real cooperation, they could point out professional issues, share dilemmas with each other, and above all, they could achieve rapid changes in their work with the clients, and in many cases, they could produce rapid advancement in procedures of including a child into child care services, which otherwise lasted for years. They also accounted that the freedom in professional work, the fact that during 6 months they could work with their own methods and with a new approach inducing creativity and innovation, at the beginning was rather frightening and strange for social workers, beyond challenges acknowledged at managerial level. In order to achieve the objective of social work, at organizational level and at the level of child protection system, a vision regarding good quality society needs to be formulated, in which, in Banks's term, (2011), the protection of human rights and the fight for social justice is central in social work.

4.2. YOUNGO, AN ALWAYS AVAILABLE HELPER IN THE POCKET¹³

In 2017, a number of 20,948 children were raised in child care, and 2,417 young adults received after care support (people aged 18-24) (Balogh et al., 2018: 93). Research shows that it is not sufficient to start preparing youngsters for independent life when they reach adulthood; this should be started consciously, at the age of 10-12 (Rácz, 2012). The firm objective of this deliberate professional attitude is to enable the youngster leaving the system to get on in the society, without being constraint to welfare services and social benefits. All this requires a high level of awareness and competence from the part of professionals. This also implies that professionals should be aware of the local support types, and actively search for possibilities, which could contribute to the independence and success of young people in all fields of their life. A further important requirement is to reach out to the youngsters using communication channels and styles familiar to them. The development of the YounGo application was grounded by a thematic series of events (2015) and a comic book (2016) destined to children and young people living in child care. Child protection professionals, researchers and the young people in child protection themselves took part in the development of the application (2016-2017). The application addresses issues related to becoming an adult, like continued education, housing, sexuality, sobriety, social network, job search, establishing a family. The primary target group of the project included children and young people aged 12-30, who grow up in child care system, without having a family. These issues, however, can be promoted among all members of this age group. The secondary target group of the project included professionals working with children. The YounGo project consists of a mobile application accessible on Android and iOs platforms, of a sensitive webpage (www.youngo.hu), and of an editorial system. The professional performance of the application from a child protection perspective can be assessed as follows:

- program preparing to independent life;
- application of a new method, new communication form and style;
- addressing professional issues for children and young adults;
- addressing professional issues for professionals working with children and young adults, who currently dispose over limited tools in connection with these issues;
- social awareness raising among individuals living in child care system, furthermore, revealing these issues for children living in family and for people working in other fields, i.e. actors of public education, and parents.

Prior to its launching, the application was tested by 50 children and youngsters in child care aged 12-24; they gave advice about the issues they found important when supporting the starting of an independent life. During testing, the application proved to be very well received by the children and young adults; their general opinion was that the content is adequate for their life condition, they could obtain new information, moreover, they found useful the way how familiar issues were highlighted, since this application allows them to access these issues in one place, in a structured manner. According to their feedback, the formulation of the content within the application suits their taste, is easy to understand and also meaningful. Professionals working with them also think that it is useful to have a tool, through which they can easily discuss certain issues with them, which are unavoidable in becoming an adult; the linked pages, like those related to carrier choices or finding an employment help them in their everyday work.

¹³ It was developed with the support of the Ministry of Human Capacities. Currently the application is being promoted within the child protection system in order to be used by as many people as possible; simultaneously, an awareness raising campaign is conducted among the population, in order to assist the social inclusion of the youngsters within the target group.

5. TOWARDS AN INTEGRATIVE, INCLUSIVE CHILD PROTECTION PRACTICE

In what follows, on the basis of professional objectives and values identified in specialist literature and revealed through the presented domestic good practices, we attempt to reflect on the features of the integrative and inclusive child protection at system level.

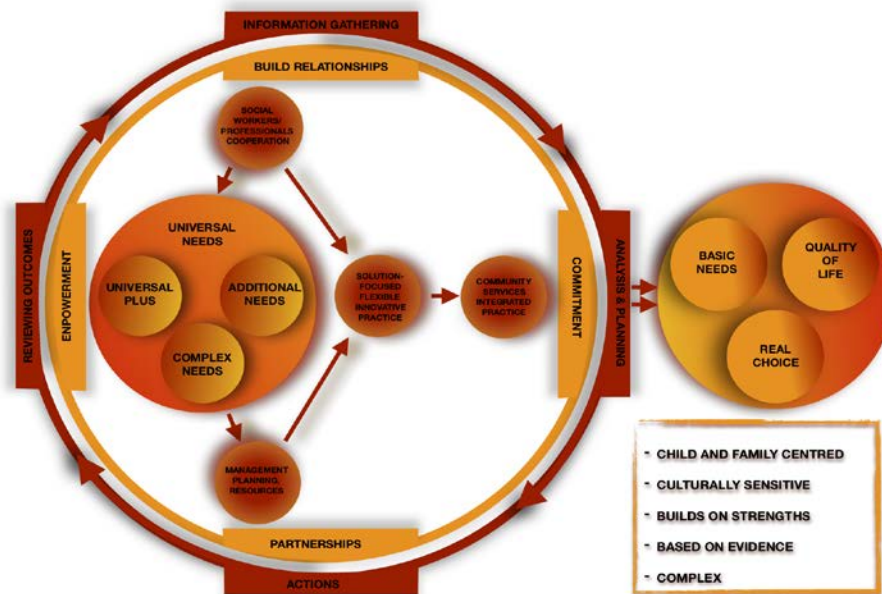
TABLE 1.
Features of an efficient service delivery system targeting the well-being of children, young people and their families, applying a community-based approach

Prevention, early intervention	It focuses on support at early age; emphasis is on the range of prevention solutions against reactive interventions. It is based on the presumption that healthy childhood is the basis of a successful adulthood. Increasing risks are associated with services ranging from generic forms of support to targeted services tailored to special needs.
Integration	It builds on a multisectorial approach, including educational, health and social care and services. Members of the target group are included in the evaluation and development of services. The conditions of functioning are transparent and predictable both on managerial level and for professionals involved in case management. The cooperating service providers share responsibility, and the results together produce a high quality, complex service providing as output.
Child and family centred	It focuses primarily on the child, but takes into account the needs of family members, and regards family as a unit. It listens to the affected actors, and involves them into decision-making. It puts into the centre the development of the resilience of children and young people, and the supporting of parenting.
Flexible service providing system tailored to individual needs	The identification of needs, then the planning and execution of interventions are flexible, since these are adapted to individual needs. (This is the 'there's no wrong door' approach.) Members of the target group can feel safe and comfortable, as professionals accept them. Services are typically local and close to the families. Help arrives in time and is ensured until the problem is solved.
Communication and information sharing	Information flow between cooperating professionals is adequate, the quantity, quality and up-to-datedness of information serve the common goal. Communication with children, youngsters and family members is direct.
Positive outputs based on evidence	The evaluation of results and the perpetuation of successful outputs and good practices is a guarantee to success. The existence of a predictable service providing environment is undoubtedly a precondition to service delivery. Services can reflect on changing needs, that is how good outputs can be obtained.

Source: Willis et al., 2016, p. 3, 7., and the processed experiences of the model programs.

The presented model programs start from the presumption that children, young people and family members on the edge of child protection or included in child protection care struggle with complex problems, which require services based on a complex methodology. This complex approach is summed up in Figure 1.

FIGURE 1.
Multidisciplinary and multidimensional helping process aiming at the improvement of the life quality of families with children



Source: Bromfield et al., 2012, p. 36; Winkler, et al. 2007, p.81; CARCSD, n. y.¹⁴; Birmingham Safeguarding Children Board, 2015, p. 8, the processed experiences of the model programs.

The range of needs is conceived on several levels: *universal needs* imply that every child has the right to satisfy their basic needs. *Universal plus* refers to support needed besides services and interventions targeting basic, normal needs. We refer to *addition needs*, when the need for support is more intense, and the child and the family require a package of services, but these still don't need to be ensured in the framework of a compulsory cooperation. *Complex* or *significant needs* call for special support based on compulsory cooperation implying social work, since the range of risk factors is large from the perspective of the child's well-being and safety. Cooperating professionals react to the various types of needs on different levels of the system; a basic precondition to this cooperation on the level of the different organizations is that the management is engaged and is able to assign resources to the services. This type of support, which is based on organisational engagement and professional social work/child protection practice is solution-centred, innovative and implies flexible, creative solutions. Integrated practice is ensured by the fact that it is able to make use of the community resources and to coordinate the different service elements of various sectors. The specificity of the helping process is a so-called quadratic focus (of four elements): 1) information collection; 2) analysis and planning; 3) action/intervention; 4) evaluation of results. This approach gives a special role to values displayed during the helping process, since it is important to engage relationships and resources connected to the client, to encourage and maintain engagement during cooperation and problem solving, to create partnerships, and to continuously empower the clients. All this contributes to successful outputs by satisfying on the long term the *basic needs* of the child and family, including emotional and intellectual needs besides physical needs, by inducing proper attitudes and care within the family and adequate, fair communication between family members. *The quality of life is improved* – social work achieves its global purpose (IFSW, 2014) –, family and other types of relationships are strengthened, the individual is able to be autonomous, participation is not just a right, but a possibility and a decision as well. The individual and the family are members of the community, and of the majority society in a broad sense (community/local and social inclusion). *Real choice* means that in case of any problem (new or recurred) a wide range of services and innovative approaches ensured on-the-

¹⁴ <https://carcsd.ca/what-we-do/complex-needs/>.

spot supports the clients in solving their problems. The common feature of all these aspects is that they are centred on the child and family, while are culturally sensitive, emphasize the use of strengths and abilities, are evidence-based, complex both in terms of their objectives and task performing, and are assessed in all cases according to their fulfilment of objectives.

In conclusion, all this integrative and integrated approach requires a different attitude and knowledge from the part of the professionals as well. Instead of *expert model*, the *partnership model* has to prevail, which is based on the presumption that families and parents actively work together, each actor value the other's knowledge, experiences and strengths, all these complementing each other. They set up together the goals to achieve, they make efforts to settle conflicts, that is also why it is important to continuously discuss the problems and specific situations.¹⁵ The actors trust each other, communication is open and sincere. Active implication and the promotion of participation are central parts of the partnership model. In turn, the expert model is based on the presumption that the knowledge of the expert leads and structures intervention; it is diagnose-centred, the family often is provided with limited information, and in many cases is not allowed to make decisions concerning the type of support to be given; support is much more impersonal, and gives the client a passive role. The *befriending model* is built on an informal, friendly relationship, however, cooperation lacks any fixed framework, thus the direction of problem solving can be shifted; yet, the sense of being left alone and isolated is less significant due to establishing and strengthening social relationships¹⁶ (Children's Workforce Development Council, 2011, p. 78-81).

The study argues that the practice of child protection can be efficient only if professionals, when determining the objectives of professional work, and the methods and tools to be used in order to achieve these, take into account that they need to cooperate with the clients, pay attention to them, to include all affected and responsible parties, by reflecting and acting within a system. Intervention reacting to multiple problems needs to be complex in its elements as well, in order to promote the well-being of clients.

6. REFERENCES

- Balogh, K., Gregorits, P., & Rácz, A. (2018). The Situation of the Child Welfare System in Hungary. *Masters International Research & Development Center, MIRDEC International Academic Conference MIRDEC-10th International Academic Conference, Global and Contemporary Trends in Social Science (Global Meeting of Social Science Community) Conference Proceedings*, MIRDEC Publishing, 87-96.
https://docs.wixstatic.com/ugd/f279ca_b3eb7c44bf084bcdac07364d20af808d.pdf (last access 09/02/2019).
- Banks, S. (2011). Ethics in in Age of Austerity: Social Work and the Evolving New Public Management. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 2, 5-23.
- Birmingham Safeguarding Children Board (2015). *Strategy For Early Help In Birmingham 2015-2017*.
https://www.birminghamchildrenstrust.co.uk/download/downloads/id/38/strategy_for_early_help_in_birmingham.pdf (last access 09/02/2019).
- Bromfield, L., Sutherland, K., & Parker, R. (2012). *Families with multiple and complex needs. Best interests case practice model. Specialist practice resource*. Victorian Government Department of Human Services, Melbourne.
http://www.dhs.vic.gov.au/__data/assets/pdf_file/0008/721880/Families-with-multiple-and-complex-needs-specialist-resource.pdf > (last access 26/07/2017).

¹⁵ Obviously, due to the nature of such interventions, situations entailing risks to a child may occur, when negotiations or the resuming of discussions are impossible.

¹⁶ If necessary, the expert model can be applied during cooperation with the client, but the befriending model is harmful despite the helper being informal.

- Budd, K.S. (2005). Assessing parenting capacity in a child welfare context. *Children and Youth Services Review*, 27, 429-444.
- C4EO (2009). *Effective interventions for complex families where there are concerns about, or evidence of, a child suffering significant harm*. Centre for Excellence and Outcomes in Children and Young People's Services, London.
- Children's Workforce Development Council (2011). *Providing intense support for families with multiple and complex needs*. Children's Workforce Development, Leeds.
- Czinderi, K., Homoki, A., & Rácz, A. (2018). Parental Quality and Child Resilience: Experience of a Hungarian Model Program. Masters International Research & Development Center, MIRDEC International Academic Conference MIRDEC-10th International Academic Conference, Global and Contemporary Trends in Social Science (Global Meeting of Social Science Community) Conference Proceedings, MIRDEC Publishing, 75-86.
https://docs.wixstatic.com/ugd/f279ca_b3eb7c44bf084bcdac07364d20af808d.pdf (last access 09/02/2019).
- Davis, R.T. (2005). *Promising Practices in Community-Based Social Services in Cee/Cis/Baltics a Framework for Analysis*. USAID. http://enil.eu/wp-content/uploads/2012/07/Promising-Practices-in-Community-based-services-in-CEE_CIS_Baltics.pdf (last access 09/02/2019).
- DePanfilis, D. (2006). *Child Neglect: A Guide for Prevention, Assessment, and Intervention*. Child Welfare Information Gateway, Washington DC.
<https://www.childwelfare.gov/pubPDFs/neglect.pdf> (last access 09/02/2019).
- Fine, M. J., Lee, S. W. (2001): *Handbook of Diversity in Parent Education*. Academic Press, San Diego.
- Green, J. W. (1978). The Role of Cultural Anthropology in the education of social Service Personnel. *The Journal of Sociology & Social Welfare*, 2, 214-229.
- Haeffner, G. (1989). *Filozófiai antropológia* [Philosophical anthropology]. Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Piliscsaba.
- Hens, K., Cutas, D., Horstkötter, D. (eds.) (2017). *Parental Responsibility in the Context of Neuroscience and Genetics*. Springer, New York.
- IFSW (2014). *Global Definition of Social Work*. <https://www.ifsw.org/what-is-social-work/global-definition-of-social-work/> (last access 09/02/2019).
- Jackson, M. (2012). *Between One and Another*. University of California Press, Berkley.
- Kendall, S., Rodger, J., & Palmer, H. (2010). *The use of whole family assessment to identify the needs of families with multiple problems*. Research Report DFE-RR045, Department for Education, YORK Consulting.
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/181688/DFE-RR045.pdf (last access 09/02/2019).
- Landmann, M. (1984). *A filozófiai antropológia alapjai* [The basics of philosophical anthropology].
http://nemetfilozofia.hu/landmann_filozofiai_antropologia_alapjai.pdf (last access 17/02/2019).
- McCroskey, J., & Meezan, W. (1998). Family-Centered Services: Approaches and Effectiveness. *The Future of Children*, 8, 1, 54-71.
- Orthmayr, I. (n. y.). *Az emberi természet problémája a filozófiában* [The issue of human nature in philosophy].
http://mmi.elte.hu/szabadbolcseszlet/mmi.elte.hu/szabadbolcseszlet/index76b5.html?option=com_tananyag&task=showElements&cid_tananyag=50 (last access 17/02/2019).

- Pasquet, J. (n.y.). *Participatory Child Welfare Practice: A Literature Review of Collaborative, Strengths-Based Child Welfare Social Work Practice*. University of Victoria, School of Social Work. <https://pdfs.semanticscholar.org/3e12/0c23d9f809fbb034a34ed59d73b3ad7961ce.pdf> (last access 09/02/2019).
- Rácz, A. (2012). „Barkácsolt életutak, szekvenciális (rendszer)igények” - Gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedett fiatal felnőttek iskolai pályafutásának, munkaerőpiaci részvételének és jövőképeinek vizsgálata. [“Self-made life-paths, sequential (system) needs” – Examination of the educational career, labour market participation and vision of future of young adults grown up in child care]. L’Harmattan, Budapest.
- Rácz, A. (2015). Social exclusion in Hungary from a child protection perspective. *International Journal of Child, Youth and Family Studies*, 6, 3, 458-465. <https://journals.uvic.ca/index.php/ijcyfs/article/view/13565> (last access 09/02/2019).
- Ross, N., Cocks, J., Johnston, L., & Stoker, L. (2017). ‘No voice, no opinion, nothing’: Parent experiences when children are removed and placed in care. - *Research report*. University of Newcastle, Newcastle, NSW.
- Rubin, K. H., & Chung, O. B. (2006). *Parenting Beliefs, Behaviors, and Parent-Child Relations*. Psychology Press, New York-Hove.
- Sellars, W. (1962). Philosophy and the Scientific Image of Man. in *Frontiers of Science and Philosophy*, Colodny, R. (ed.), University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 35-78. <http://selfpace.uconn.edu/class/percep/SellarsPhilSciImage.pdf> (last access 17/02/2019).
- Schreiber, J.C., Fuller, T., & Pacey, M.S. (2013). Engagement in child protective services: Parent perceptions of worker skills. *Children and Youth Services Review*, 35, 707-715.
- Terry, L., Scott, G., Khan, L. (2015). *Comprehensive services for complex needs: assessing the evidence for three approaches*. Revolving Doors Agency and Centre for Mental Health. <http://www.revolving-doors.org.uk/file/1828/download?token=Qn3nx43I> (last access 09/02/2019).
- Webb, M. A., Bunting, L., Shannon, R., Kernaghan, D., Cunningham, C., & Geraghty, T. (2014). *Living with adversity: a qualitative study of families with multiple and complex needs*. Barnardo’s Northern Ireland, Belfast. https://pure.qub.ac.uk/portal/files/13205535/Living_with_Adversity_Full_Report_282_29.pdf (last access 09/02/2019).
- Winkler, D., Sloan, S., & Callaway, L. (2007). *Younger People in Residential Aged Care: Support needs, preferences and future directions*. Summer Foundation Limited, Australia.
- Willis, L. Public Health, Bedford Borough and Central Bedfordshire Council (2016). *Healthy Child Programme 0-19- Commissioning Plan for Bedford Borough Council and Central Bedfordshire Council 2016-2021*. Bedford Borough Council. <https://centralbeds.moderngov.co.uk/documents/s67573/160920%20Appendix%20A%20BedsHCPfinal%20draft%20OSC.pdf> (last access 26/07/2017).
- Woods, R. (1994). A szociális munkások tevékenységeinek egy lehetséges rendszerezése [A possible structuring of the activity of social workers], in *A szociális munka elmélete és gyakorlata I.*, Hegyesi, G., Talyigás, K. (eds.), NCSSZI, Budapest, 32-45.





Junta Directiva

Presidente: Jordi Suriñach i Caralt
Secretario: Miguel Ángel Márquez Paniagua
Tesorero: Joaquín Auriolés Martín

Vocales:

Manuel Alejandro Cardenete (A. Andaluza)
Jaime Vallés Jimenéz (A. Aragonesa)
Lorena García Alonso (A. Asturiana)
Adolfo Maza Fernández (A. Cántabra)
José Manuel Díez Modino (A. Castellano-Leonesa)
Antonio Olaya Iniesta (A. Castellano-Manchega)
Daniel Serra de La Figuera (A. Catalana)
M^a Teresa Fernández Núñez (A. Extremeña)
Roberto Bande Ramudo (A. Gallega)
Juan de Lucio Fernández (A. Madrileña)
José Antonio Illán Monreal (A. Murciana)
Francesc Hernández (A. Valenciana)
Amaia Altuzarra Artola (A. Vasca y Navarra)
Fernando Rubiera Morollón (Comisión Ejecutiva)
Amaia Altuzarra Artola (Comisión Ejecutiva)
María José Murgui García (Comisión Ejecutiva)

La AEER forma parte de la ERSA (European Regional Science Association) y asimismo de la RSAI (Regional Science Association International).

Sus objetivos fundamentales son:

- Promover la Ciencia Regional como materia teórica y aplicada al territorio proveniente de la confluencia sobre el mismo de disciplinas y campos científicos diferentes que contribuyan a un desarrollo armónico y equilibrado del hombre, medio y territorio.
- Crear un foro de intercambio de experiencias favoreciendo la investigación y difusión de métodos, técnicas e instrumentos que afecten a la Ciencia Regional.
- Promover relaciones e intercambios a nivel internacional sobre Ciencia Regional.
- Impulsar el estudio de la Ciencia Regional en los centros docentes y de investigación.
- Promover publicaciones, conferencias y cualquier otra actividad que reviertan en una mejora del análisis y las acciones regionales.
- Colaborar con la Administración Pública, a todos los niveles, para una mejor consecución de los fines de la asociación y el desarrollo del Estado de las Autonomías.
- La asistencia técnica a la Administración Pública u otras instituciones, públicas o privadas, así como a la cooperación internacional en el ámbito de sus objetivos.

Más información:

Conxita Rodríguez i Izquierdo
Teléfono y Fax: +34 93 310 11 12 - E-mail: info@aecr.org
Página web: www.aecr.org

Este número ha sido patrocinado por la **Dirección General de Fondos Europeos** y cofinanciado por el **FEDER** (Fondo Europeo de Desarrollo Regional)



Unión Europea

"Una manera de hacer Europa"



Asociación Española de Ciencia Regional
C/ Viladomat, 321, entresuelo 08029 Barcelona
Teléfono y Fax: +34 93 310 11 12
E-mail: info@aecr.org www.aecr.org