

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

