

# INTEGRACIÓN DE SERVICIOS EN APOYO A LA INSERCIÓN EN EL MERCADO DE TRABAJO DE PERCEPTORES DE RENTAS MÍNIMAS.

## GUÍA PARA PROFESIONALES



Comisión Europea  
Dirección General de Empleo, Servicios Sociales e Inclusión  
Dirección C — Asuntos Sociales  
Unidad C1 – Estrategia de Inversión Social  
1049 Bruselas  
BÉLGICA

Contacto: Monika Chaba

E-mail: [EMPL-C1-UNIT@ec.europa.eu](mailto:EMPL-C1-UNIT@ec.europa.eu) - [Monika.Chaba@ec.europa.eu](mailto:Monika.Chaba@ec.europa.eu)

Ni la Comisión Europea ni ninguna persona que actúe en nombre de la Comisión es responsable del uso que pueda hacerse de la siguiente información.

Manuscrito terminado en junio de 2018. Escrito por Ágota Scharle (Instituto de Budapest). La “Guía para profesionales” es un anexo al "Estudio sobre la prestación integrada de servicios sociales con el objetivo de activar a los beneficiarios de ingresos mínimos en el mercado laboral: factores de éxito y vías de reforma".

Versión en castellano traducida por la Red de Inclusión Social, una iniciativa conjunta del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social y del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social para mejorar las políticas y la práctica para la inclusión social. Más información en [www.redinclusion-social.es](http://www.redinclusion-social.es).

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2018.

© Unión Europea, 2018

La reutilización está autorizada siempre que se confirme la fuente.

La política de reutilización de los documentos de la Comisión Europea está regulada por la Decisión 2011/833 / UE (DO L 330 de 14.12.2011, p. 39).

Para cualquier uso o reproducción de fotos u otro material que no esté bajo los derechos de autor de la UE, se debe solicitar permiso directamente a los titulares de los derechos de autor.

Foto de portada: © Shutterstock

PDF ISBN 978-92-79-85683-9

doi:10.2767/52176

KE-02-18-644-EN-N

# **INTEGRACIÓN DE SERVICIOS EN APOYO A LA INSERCIÓN EN EL MERCADO DE TRABAJO DE LOS RECEPTORES DE RENTAS MÍNIMAS.**

Guía para profesionales



## CONTENIDO

<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>5</b>
1.1. ¿Qué propósito tiene la Guía para profesionales?.....	5
1.2. ¿Por qué una guía para la coordinación de servicios? .....	5
1.3. ¿A quién va dirigida la guía para profesionales?.....	5
1.4. ¿Cómo está estructurada la guía para profesionales y cómo navegar por su información?.....	6
<b>2. Paso 1. Compromiso político y establecimiento de objetivos .....</b>	<b>7</b>
2.1. ¿Cómo valorar la viabilidad y la necesidad de reforma? .....	7
2.2. Poner en la agenda la reforma de integración de servicios .....	7
2.3. Cómo determinar el objetivo de la reforma. ....	8
2.4. Gestionar el apoyo público a la reforma. ....	8
<b>3. Paso 2. Planificación y diseño de la coordinación de servicios. ....</b>	<b>10</b>
Puntos clave.....	10
3.1. Recopilar información para un buen diseño .....	10
3.2. Involucrar en la fase de diseño a las partes interesadas.....	10
3.3. ¿Cómo decidir qué servicios integrar? .....	10
3.4. Cómo decidir sobre la profundidad de integración .....	12
3.5. Cómo decidir qué organismo debe liderar el sistema integrado de servicios .....	13
3.6. Cómo asignar los roles entre servicios que se coordinan .....	13
3.7. Modelos de partenariados y profundidad de integración de servicios .....	14
3.8. Subcontratación.....	16
3.9. Opciones para una ubicación conjunta virtual y física de servicios .....	17
3.10. Planificación de recursos para la reforma y la nueva puesta en marcha.....	17
3.11. Prever el tiempo suficiente .....	17
3.12. Abordar el contexto legal .....	18
<b>4. Paso 3. Implementar una iniciativa de integración de servicios .....</b>	<b>18</b>
4.1. Gestión del cambio.....	18
4.2. Unificar los objetivos dentro de la estructura integrada .....	18
4.3. Incentivos a la cooperación dentro de la estructura integrada .....	18
4.4. Fortalecimiento del flujo de información dentro del sistema integrado.....	20
4.5. Desarrollo de capacidades que permitan al personal desenvolverse bien en roles nuevos .....	22
4.6. Informar a las partes interesadas y a los usuarios. ....	23
<b>5. Paso 4. Seguimiento y evaluación de servicios integrados.....</b>	<b>23</b>
5.1. Recopilación de información regular, detallada y unificada.....	23
5.2. Indicadores de seguimiento y retroalimentación. ....	25
5.3. ¿Por qué realizar evaluaciones? .....	25
5.4. Herramientas para evaluar el impacto y probar opciones alternativas de diseño.....	25
<b>6. Referencias .....</b>	<b>28</b>

# 1. INTRODUCCIÓN

## 1.1. ¿Qué propósito tiene la Guía para profesionales?

Esta guía está destinada a ayudar a responsables de políticas y a proveedores de servicios a diseñar e implementar un sistema coordinado de servicios que tienen el fin de apoyar la integración social y laboral de los beneficiarios de ingresos mínimos. Proporciona vías y herramientas concretas, así como una visión de los fundamentos que están detrás de los elementos de la prestación de servicios y de las conexiones entre ellos. Esto puede ayudar a los y las profesionales a ampliar la comprensión de su propio papel y ver cómo encaja este con el trabajo de sus colegas ubicados otras partes de este complejo sistema.

## 1.2. ¿Por qué una guía para la coordinación de servicios?

Los sistemas de ingresos mínimos (IM) cubren principalmente tanto a las personas en edad de trabajar como a sus hogares. Dichas personas pueden estar desempleadas o económicamente inactivas. En la mayoría de los Estados miembros, estas últimas forman un grupo numeroso, comparable al de las desempleadas, pues representan alrededor del 3 al 6% de la población en edad de trabajar. Los destinatarios de IM a menudo encuentran múltiples barreras para volver al mercado laboral, por lo que muchos desisten de buscar trabajo. Pueden depender del IM durante varios años o hacerlo en repetidas ocasiones (Immervoll et al., 2015). También cabe la posibilidad de que algunos destinatarios potenciales no reclamen prestaciones sociales, debido a la falta de información, o bien al temor a ser estigmatizados, u otras razones.

La coordinación entre servicios ofrece ventajas aparte de eliminar duplicaciones y garantizar que los clientes de IM tengan acceso a la gama de servicios necesarios para enfrentarse las múltiples barreras que encuentran. Puede respaldar los esfuerzos de divulgación (al permitir referencias de varios puntos de contacto) y facilitar el

seguimiento del itinerario de los usuarios durante períodos de prestaciones largos y repetidos.

En la mayoría de los Estados miembros, los servicios públicos de empleo (SPE) se centran en la prevención del desempleo a largo plazo y en los esfuerzos de integración del mercado laboral de los desempleados de larga duración (PLD), que no cuentan con el respaldo del diseño y la administración de prestaciones pasivas. Si bien la percepción de prestaciones sociales a menudo está condicionada a la búsqueda de trabajo, este enfoque condicional a menudo no se cumple, en particular cuando existen brechas en la escala o el rango de medidas activas disponibles. La Recomendación del Consejo sobre la integración de los desempleados de larga duración requiere una «cooperación estrecha y una coordinación eficaz de todas las partes involucradas en la reintegración de los desempleados de larga duración».

Esta guía se centra en el fortalecimiento de la coordinación entre el empleo y los servicios sociales, algo que a menudo necesitan los beneficiarios de prestaciones inactivos o de PLD. Los contenidos se basan en parte en un conjunto de herramientas (Comisión Europea 2016) sobre servicios para desempleados de larga duración, y en parte en los resultados del «estudio sobre la prestación integrada de servicios sociales para la activación de receptores de ingresos mínimos - Factores de éxito y vías de reforma». (Comisión Europea 2018). Cabe señalar que algunos países han implementado reformas sucesivas y los ejemplos no se refieren necesariamente a las más recientes.

## 1.3. ¿A quién va dirigida la guía para profesionales?

Esta guía para profesionales está dirigida a responsables de políticas y a profesionales de servicios sociales y de empleo que están involucrados en el diseño o la implementación de iniciativas de integración de servicios. También puede proporcionar inspiración a profesionales que buscan ideas nuevas para evaluar y mejorar sus prácticas existentes.

#### 1.4. ¿Cómo está estructurada la guía para profesionales y cómo navegar por su información?

La guía para profesionales se centra en tres pasos principales, basados en un ciclo de mejora continua:

1. Planificación y diseño: se proporciona asesoramiento práctico para el desarrollo de enfoques nuevos o existentes sobre la integración de servicios y sobre acuerdos de integración laboral.
2. Implementación: se proporcionan consejos prácticos sobre temas de implementación.
3. Seguimiento y evaluación: se revisa todo el proceso y se comenta la fase de planificación y diseño.

Cada paso contiene una amplia gama de informaciones prácticas sobre qué hay que reflexionar y qué acciones tomar, incluidos consejos prácticos, herramientas, ejemplos de SPE y señales que brindan más información.

La guía está concebida para apoyar a personas con roles muy diferentes. Se puede navegar por la información de distintas maneras, dependiendo del rol.

- ¿Es usted profesional encargado/a de diseñar, desarrollar e implementar iniciativas de integración de servicios? En caso afirmativo, recomendamos leer la guía completa.
- ¿Es usted un gerente de gestión operativa? Si es así, puede encontrar el Paso 2 de especial interés.
- ¿Es usted político/a? Si es así, debe centrarse en el Paso 1 y el Paso 3.
- ¿Es usted responsable de implementación de estrategias de funcionamiento y de cambio? Si es así, debería concentrarse en el Paso 3, aunque también puede encontrar en el Paso 2 algunas ideas relevantes.



## 2. Paso 1. Compromiso político y establecimiento de objetivos

### Puntos clave



En este paso, aprenderemos:

- Cómo valorar la necesidad de la reforma;
- Cómo determinar el objetivo de la reforma;
- La importancia de los aspectos políticos de la reforma.



### Mensajes clave

- El objetivo de la reforma debe ser elegido teniendo en cuenta la situación de partida y la capacidad de reforma del gobierno
- Las reformas de integración ambiciosas requieren un compromiso político fuerte y sostenido, especialmente en países donde los gobiernos locales cuentan con una considerable autonomía en la prestación de servicios.

### 2.1. ¿Cómo valorar la viabilidad y la necesidad de reforma?

La integración de servicios no es la panacea: no resuelve todas las ineficiencias relacionadas con la provisión del servicio, ya que se requiere una capacidad administrativa considerable de diseño e implementación. Por ello el primer paso debe ser evaluar las fuentes de las ineficiencias existentes en los servicios para los destinatarios de IM. Si, por ejemplo, el problema principal es un servicio con falta de capacidad, o esta es baja o desigual, lo más eficiente será resolverlo primero.

Las reformas de integración a menudo afectan a todos los niveles gubernamentales y pueden tardar varios años en implementarse y absorber gran parte de las "capacidades de reforma" de la administración pública en un ciclo político, especialmente en países con capacidad administrativa relativamente baja y en los que no se dispone de asistencia técnica externa. Por ello, los gobiernos deben sopesar los beneficios potenciales de tales reformas frente a otras opciones más factibles o que puedan generar beneficios similares a un costo menor o en un plazo más breve

### 2.2. Poner en la agenda la reforma de integración de servicios

Si bien las reformas de integración de servicios son principalmente de naturaleza técnica, para reformas ambiciosas es importante que el gobierno asegure un amplio consenso político, por varias razones. En primer lugar, si la configuración institucional inicial está fragmentada y el objetivo de integración es ambicioso, la reforma puede extenderse a lo largo de varios ciclos políticos. En segundo lugar, en los países donde los servicios sociales son provistos principalmente por los gobiernos locales, el proceso de integración afectará inevitablemente a todos los actores políticos y también puede requerir un cambio constitucional, si dicho proceso implica una revisión de las funciones municipales. Mejorar la cooperación y la integración entre diferentes servicios en entornos institucionales ya reformados no será probablemente un gran hito político, pero si requerirá apoyo político, en particular a nivel local

### **Ejemplo: Alemania e Irlanda**

La reforma de Hartz IV en Alemania se vio favorecida por varias condiciones que se juntaron: (a) un problema reconocido por todos los partidos políticos principales (desempleo de larga duración y una estructura institucional ineficaz para gestionarlo); (b) un hecho específico (el denominado escándalo de intermediación que estalló en febrero de 2002, cuando el *Bundesrechnungshof* (Tribunal de Auditoría Federal) destacó que las estadísticas de intermediación del SPE se habían informado incorrectamente); y (c) presión política para actuar (las elecciones generales de 2002). Estos factores generaron una dinámica que abrió la oportunidad para una reforma de gran alcance que marcaría un cambio paradigmático significativo en la tradición de bienestar de Alemania. (Estudio de país PISS Alemania).

El caso irlandés fue algo similar: la reforma Intreo fue parte de la estrategia de *Pathways to Work* (Itinerarios hacia el empleo) que se enfocó en la activación y se aprobó en un momento de intensa presión económica. (PISS Country Studies Ireland).

### **2.3. Cómo determinar el objetivo de la reforma.**

Cuando una reforma ambiciosa no es factible debido a limitaciones políticas o a la limitada capacidad de reforma de una determinada administración pública, aún se pueden considerar intervenciones puntuales para mejorar la cooperación entre los servicios.

La eficacia de un sistema integrado de provisión de servicios es interdependiente con el enfoque general que se haya tomado para activar a las personas receptoras de ingresos mínimos. Por esto es aconsejable evaluar cuidadosamente la eficacia del enfoque de activación existente y, si se considera necesario, ampliar la reforma para abordar las ineficiencias detectadas en él. En cambio, si la activación ya está en la agenda y es

adecuada, lo recomendable es aprovechar la oportunidad y vincularla a la reforma para fortalecer la cooperación entre los servicios.

### **2.4. Gestionar el apoyo público a la reforma.**

Las reformas de integración de servicios pueden fácilmente verse vinculadas a cuestiones políticas delicadas, como la condicionalidad de activación o el fraude de prestaciones. Para gestionar con cuidado este riesgo y evitar perder el apoyo público se debe fomentar una comunicación oportuna y clara sobre los objetivos y los resultados esperados de la reforma. Esto también exige alcanzar y mantener un alto nivel de compromiso político en todos los niveles de gobierno, especialmente en países donde existe una autonomía considerable a nivel local a la hora de administrar los servicios sociales y las prestaciones de ingresos mínimos.



### *Ejemplo: el comité de coalición contra la pobreza en Rumanía*



En Rumanía, la reforma de la integración de servicios es parte del "Programa Nacional contra la Pobreza", una iniciativa más amplia para reducir la pobreza. El gobierno estableció un comité de coalición contra la pobreza en abril de 2016 para monitorear la implementación del paquete de medidas. El comité tenía un rol de seguimiento y brindó apoyo a todos los ministerios involucrados en la implementación del paquete de medidas contra la pobreza. Sus miembros representaban a agencias gubernamentales, como el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Trabajo, Familia, Protección Social y Personas de Edad Avanzada, la Autoridad Nacional para la Protección de los Derechos del Niño y Adopción, la Autoridad Nacional para los Discapacitados, la Agencia Nacional para los Romaníes y 46 organizaciones no gubernamentales. El comité se reunió mensualmente e informó al primer ministro cada 6 meses.

### 3. Paso 2. Planificación y diseño de la coordinación de servicios.

#### Puntos clave

En este paso, aprenderá:

- Cómo identificar qué servicios incluir y qué institución debe tomar la iniciativa en el sistema integrado;
- Cómo asignar los roles entre los servicios de cooperación;
- Cómo determinar la profundidad de integración adecuada para su organización;
- Cómo sopesar las (des) ventajas de los puntos de contacto virtuales y físicos.

#### Mensajes clave

- Elija cuidadosamente socios en función de su "relevancia para el servicio".
- Evalúe la capacidad de cada socio cuidadosamente.
- Considere "pilotar" su modelo propuesto para probar su relevancia y eficacia.

#### 3.1. Recopilar información para un buen diseño

En primer lugar, un diseño eficaz debe tener en cuenta la configuración institucional existente, desde qué capacidad existe para la provisión y gestión del servicio hasta qué prácticas sigue en cuanto a los incentivos de rendimiento. Deben evaluarse cuidadosamente estas condiciones iniciales al estudiarse la transferibilidad de algunas buenas prácticas internacionales en la integración de servicios.

La literatura existente sobre integración de servicios tiene abiertas muchas preguntas sobre el diseño exacto de elementos particulares de los sistemas integrados. Algunas pueden resolverse utilizando sistemas piloto para probar la eficacia de soluciones alternativas (vea el Paso 4 para obtener ideas

más concretas). También puede ser útil revisar las experiencias registradas a lo largo del tiempo con grupos objetivo o áreas de servicio similares, en base a evaluaciones sólidas.

#### 3.2. Involucrar en la fase de diseño a las partes interesadas.

Dada la complejidad de las reformas de integración de servicios, es crucial involucrar en la fase de diseño a las partes implicadas, para unir sus conocimientos y garantizar que se avienen a la reforma. Esto es especialmente importante si la configuración inicial está fragmentada, cuando la información sobre las capacidades y la calidad del servicio es limitada, o cuando la reforma puede implicar una reorganización importante de la división de funciones y los presupuestos.

#### 3.3. ¿Cómo decidir qué servicios integrar?

Puede inferir mejor qué variedad de servicios integrar si conoce las necesidades de los solicitantes de empleo. En primer lugar, considere los servicios que necesita la mayoría de sus beneficiarios de IM; por ejemplo, orientación sobre las prestaciones sociales disponibles, gestión de subsidios, recomendaciones básicas sobre problemas de salud o bien asesoramiento sobre deudas contraídas.

Si no está seguro, será bueno comenzar con un análisis sistemático de las barreras que existen entre el mercado laboral y nuestros beneficiarios: a continuación, identifique cuáles de los servicios mencionados están más estrechamente relacionados con los servicios de empleo. Finalmente, considere los obstáculos que presenta el proceso de integración de servicios y limite la oferta final de servicios a aquellos que estén directamente relacionados con los servicios de empleo y cuya integración sea factible, dadas las limitaciones del contexto institucional.



### **Ejemplo: construcción de una alianza amplia de reforma en Finlandia**

Finlandia tiene una tradición de planificar e implementar reformas de una manera muy sistemática. En el caso de la reforma de LAFOS de 2002, el Ministerio de Economía y Empleo, el Ministerio de Salud y Asuntos Sociales, la Asociación Finlandesa de Autoridades Locales y Regionales, Kela (institución de seguridad social), los interlocutores sociales, actores voluntarios, actores regionales, municipios y otros agentes interesados participaron en iniciar, implementar y discutir sobre la reforma (PISS Estudio de caso de país Finlandia).

Los servicios pueden clasificarse como estrechamente relacionados de varias maneras:

- El beneficiario “necesita obtener” (o es más probable que “busque”) el servicio A antes de poder beneficiarse del servicio B.
- El servicio A tiene una mayor eficacia si se proporciona junto con el servicio B.
- Los proveedores del servicio A deben saber que el cliente está haciendo o recibiendo el servicio B, y cuándo lo está haciendo o recibiendo, para tener éxito (y posiblemente también al revés).
- La prestación de los servicios A y la prestación de los servicios B requieren habilidades, experiencia y / o infraestructura similares.

Para decidir qué puede ser factible en su país considere a quién le está proporcionando los servicios que desea integrar:

- ¿Pertenece al mismo organismo gubernamental? ¿Son supervisados por el mismo ministerio? ¿Su financiación proviene de la misma fuente?
- ¿Tienen los mismos o similares objetivos?
- ¿Operan al mismo nivel en la estructura de gobierno? ¿Sus oficinas locales sirven a las mismas áreas geográficas?
- ¿Disfrutan del mismo grado de autonomía?
- ¿Utilizan sistemas de TI similares / compatibles?

### *Ejemplo: inclusión de los servicios de salud en el País Vasco (España) y Finlandia*

En el País Vasco (España), la recién establecida ventanilla única Lanbide es responsable de la gestión de casos. Se diseña un acuerdo de inclusión conjuntamente entre el orientador de empleo y el beneficiario de la prestación, que incluye un itinerario de empleabilidad y, cuando es necesario, medidas adicionales que deben proporcionar otros proveedores de servicios (servicios sociales, salud, vivienda, etc.). Esto es monitoreado y controlado por Lanbide. En teoría, el acuerdo de inclusión incluye derivaciones a los servicios públicos adicionales necesarios, pero la coordinación real con estos servicios requiere una mejora adicional (PISS Estudio de caso de País Vasco (España)).

En Finlandia, todas las oficinas de LAFOS mantienen un servicio conjunto de Servicio Público de Empleo, trabajo social (una función local) y Kela (rehabilitación). En la ciudad de Salo, esto se extendió para añadir una enfermera de salud pública a tiempo completo para beneficiarios de los centros LAFOS. Otra enfermera trabaja en el centro de salud básico para evaluar a los desempleados de larga duración. La enfermera trabaja con el equipo de LAFOS (orientador laboral, trabajador social y trabajador del sistema de prestaciones) a tiempo completo, y un médico, dos veces por semana. El trabajador de Kela trabaja una vez por semana y ofrece servicios de rehabilitación. También hay planes para tener una cooperación más estrecha con una clínica de rehabilitación de adicciones (PISS Buenas Prácticas).

### **3.4. Cómo decidir sobre la profundidad de integración**

La profundidad de la integración puede variar, desde la que corresponde a una cooperación entre servicios voluntaria y ocasional hasta la de una prestación de servicios bajo el mismo techo, dentro de un marco organizativo conjunto. La profundidad óptima de integración dependerá de las relaciones entre los servicios (ver más arriba), así como de las limitaciones institucionales. La profundidad también puede variar según la estructuración del servicio. Los servicios integrados pero mal administrados no son necesariamente mejores que los servicios separados y bien administrados. Por lo tanto, es importante elegir la profundidad correcta y que esta sea manejable.

Cuanto más diversos sean los servicios, más problemas pueden surgir durante la reforma y la gestión del sistema integrado. En términos más generales también hay que

tener en cuenta la eficiencia general de la administración pública en materia de empleo y política social en todos los niveles de gobierno. Si esta es débil, posiblemente sea mejor comenzar con un objetivo menos ambicioso, ya que una reforma de integración complicada es una tarea difícil incluso para un organismo de administración pública altamente eficiente.

Cuando la capacidad administrativa es limitada puede ser útil buscar asistencia técnica de organizaciones internacionales. Un problema aquí es elegir si cooperar con organizaciones pares o subcontratar proveedores de servicios. Esta guía se centra en la primera opción. La respuesta al problema depende, por una parte, del contexto institucional y especialmente de la oferta disponible de servicios públicos y, por otra, de la naturaleza del servicio requerido en particular. Por ejemplo, los servicios que requieren una experiencia altamente especializada, como atender a usuarios con una discapacidad concreta, a menudo son

proporcionados solo por ONG. En este caso, una subcontratación puede garantizar a la agencia pública un mayor control sobre la calidad del servicio que una cooperación con pares, en la cual la ONG en cuestión no tiene ninguna obligación contractual de cumplir con un estándar de calidad particular.

### **3.5. Cómo decidir qué organismo debe liderar el sistema integrado de servicios**

Es mejor que el organismo líder tenga como objetivo principal la integración en el mercado laboral, y cierta experiencia y capacidad de coordinación. Debe tener una red local suficientemente dispersa; es mejor si ya tiene una oficina local en cada una de las áreas geográficas donde planea tener una unidad integrada. También ayuda que esté bien considerada por otras agencias y que ya tenga un mandato para coordinar otras instituciones, pues de lo contrario es necesario establecerlo durante la reforma, lo que puede no ser fácil.

En sistemas en los que el gobierno local tiene un grado de autonomía elevado y con fuertes incentivos al rendimiento, y donde los distritos municipales se corresponden más o menos con los mercados laborales locales, puede ser eficaz delegar el papel principal en el municipio local. Si alguna de estas condiciones no se cumple, el organismo responsable de la activación y de los servicios de empleo puede ser una buena candidata.

### **3.6. Cómo asignar los roles entre servicios que se coordinan**

Existe un riesgo considerable en los sistemas integrados, y es el de que ningún socio se sienta responsable de las acciones del conjunto, a causa de la responsabilidad compartida (McQuaid, 2010).

Para garantizar la rendición de cuentas, reducir la duplicación de labores innecesaria y evitar confusiones, es importante establecer una clara división de roles y responsabilidades entre los organismos cooperantes o entre las unidades después de una fusión. En el caso de roles compartidos, como por ejemplo el de informar a los clientes o planificar, debe haber un organismo responsable de coordinar la asociación y la prestación de servicios. Debe quedar claro qué entidad es responsable de evaluar las reclamaciones de prestaciones, pagar prestaciones, evaluar las necesidades o redactar / actualizar un acuerdo de integración laboral (JIA). De manera similar, es mejor que un organismo asuma la responsabilidad de monitorear el funcionamiento, mantener la base de datos conjunta (si la hay) u organizar sesiones de capacitación conjunta para el personal.

Al asignar roles primero se debe considerar quién tiene la capacitación necesaria para qué en términos de número de personal, experiencia y eficacia comprobada. Una consideración secundaria puede ser la relación entre roles; por ejemplo, con respecto a la PLD, puede ser útil asignar la evaluación de necesidades y la gestión de la AIJ al mismo organismo, ya que la calidad de la AIJ depende en gran medida de la comprensión de las necesidades del cliente. Es necesario, en particular, considerar dónde pueden surgir riesgos y problemas de límites cuando los usuarios reciben servicios de socios diferentes pero relacionados. Es una buena práctica desarrollar un itinerario detallado del usuario en el que se especifiquen los procesos y los sistemas de entrega, para que los perceptores de IM estén en el centro de la operación y la asociación.



### **Ejemplo: competición de agencias líderes en Alemania**

La experiencia de las reformas de Hartz IV es particularmente relevante para países con complejas estructuras institucionales y de gobierno que desean integrar servicios de bienestar. Como parte de una serie de reformas en el sector social a principios de la década de 2000 (las reformas Hartz), Alemania se embarcó en la integración de los servicios sociales y del mercado laboral, con grados de éxito variados.

En el sistema previo a la reforma, el SPE alemán (BA) era responsable de la concesión de prestaciones y de la activación de los demandantes de empleo asegurados y desempleados que habían agotado su prestación por desempleo. Los municipios eran responsables de reintegrar a los beneficiarios de servicios sociales (prestaciones y de servicios). El fracaso del sistema previo a la reforma se debió a ineficiencias, como la dejación de responsabilidades entre el SPE (BA) y los municipios, y la dispar calidad de servicio de los municipios (Konle-Seidl, 2008; Mosley, 2005).

Los municipios se opusieron enérgicamente a la idea original de la reforma de crear una agencia única porque temían perder influencia política. Un fallo de un tribunal federal les permitió excluirse de la fusión de instituciones basada en el SPE (BA), lo que dio como resultado dos modelos básicos de integración de servicios. En el primer modelo, la responsabilidad de la gestión de prestaciones económicas y la de provisión de servicios activos de empleo para desempleados de larga duración se transfirió a los municipios, y los centros de empleo locales no participaron en estos procesos de ninguna manera. En el segundo modelo, los centros de empleo y los municipios formaron una nueva entidad legal llamada ARGE para proporcionar servicios integrados. En el caso alemán, los estudios de evaluación encontraron que el segundo modelo rindió mucho mejor en todos los indicadores de resultados importantes para individuos y a nivel regional durante el período de observación de 1 año (Reis, 2008).

### **3.7. Modelos de partenariados y profundidad de integración de servicios**

La coordinación de servicios relacionados entre sí puede consistir en tareas que van desde acuerdos informales sueltos hasta fusiones completas de instituciones (Munday, 2007).

Estos incluyen:

- separación completa / fragmentación de servicios;
- cooperación *ad hoc*, limitada y reactiva en respuesta a una crisis u otro tipo de presión;
- cooperación regular que se limite a compartir información sobre clientes y servicios;
- equipos multidisciplinares de profesionales, principalmente a nivel local;
- una red o asociación formal para asegurar una coordinación planificada y sostenida;
- un organismo o asociación de servicios con una función conjunta u otra forma de compartir riesgos y responsabilidades;
- una ventanilla única: una agencia de servicios múltiples combinada y con una única ubicación para evaluaciones y servicios.

Para decidir qué forma es factible en su país, es útil evaluar cuál es su situación actual y qué diferencias existen entre las instituciones que pueden estar involucradas en el proceso de integración. También es importante tener en cuenta la capacidad de los posibles participantes en varias dimensiones:

- ¿Están logrando sus objetivos actuales?
- ¿Su papel en el partenariado tendrá los recursos adecuados?
- ¿Hasta qué punto están comprometidos con el trabajo conjunto o con una mayor integración?



#### ***Ejemplo: equipos multidisciplinarios en Eslovenia.***

Los expertos del SPE y los centros de trabajo social en Eslovenia mantienen reuniones regulares en un formato de comité (por ley al menos dos veces al año, pero las reuniones pueden ser y son normalmente más frecuentes) para discutir los casos de clientes desempleados con problemas más complejos (como drogodependencias u otros problemas sociales graves), a quienes el SPE no puede ayudar de manera eficaz. Los comités están compuestos por expertos de las dos organizaciones y especialistas en rehabilitación, y se reúnen en las instalaciones del SPE. Se discute caso por caso lo que ya ha hecho el SPE y qué tipo de medida serviría mejor al interés de la persona en términos de reintegración social / laboral. Esta forma de cooperación institucional no requiere grandes inversiones financieras, y puede contribuir al intercambio de conocimientos, a una comprensión más profunda de lo que hacen las organizaciones y, por lo tanto, a un servicio más eficaz para los clientes (Estudio de país de PISS en Eslovenia).



#### ***Ejemplo: partenariado formal en Francia***

La reforma francesa de 2014 estableció un partenariado formal entre el SPE y los servicios sociales a nivel de departamento. Usando el Fondo Social Europeo (FSE), el gobierno estableció un programa experimental de apoyo y orientación (acompañamiento global) firmado por la *Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle* (Delegación general para el empleo y la formación profesional, DGEFP), en representación del gobierno y del Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo; la *Association des Départements de France* (Asociación de los departamentos de Francia, ADF), que representa a los gobiernos locales; y *Pôle emploi* (el SPE francés). El programa involucró la creación de bases de datos conjuntas de clientes, el apoyo coordinado, la orientación y el monitoreo de la activación de beneficiarios de prestaciones sociales y de solicitantes de empleo con problemas sociales complejos (un





### **Ejemplo: ventanilla única en Dinamarca**

Como parte de una reforma municipal integral en 2004, Dinamarca fusionó el SPE con el sistema municipal. Los municipios son responsables de la prestación de servicios de empleo y asistencia social (excepto para la salud) y atienden tanto a los desempleados asegurados como a los desempleados no inscritos. Los municipios gozan de un alto grado de autonomía, pero su desempeño es monitoreado por un sistema central de seguimiento y evaluación centralizado minuciosamente planificado. Para más información, ver Mosley, 2012; Bredgaard y Larsen, 2009; y AMS y Comisión Europea, 2013.

Si su país se encuentra a bastantes pasos del nivel de ventanilla única y las diferencias institucionales son grandes, es recomendable apuntar a una etapa intermedia, para que pueda mantener la reforma manejable. Los ejemplos de países más abajo pueden proporcionar más inspiración.

### **3.8. Subcontratación**

La subcontratación se puede utilizar para ampliar la oferta de servicios especializados o superar las limitaciones en la capacidad

institucional de los Servicios Públicos de Empleo y en las instituciones públicas de servicios sociales. Para decidir si esta es una opción relevante en su país, primero deberá evaluar la capacidad de los socios existentes en cuanto al número de profesionales, experiencia del personal, calidad del servicio y especialización del mismo en determinados grupos de clientes o tipos de servicio.



### **Ejemplo: subcontratación en los Países Bajos**

El *Wet Werk en Sociale Bijstand* (Ley de Asistencia Social y Trabajo, WWB) de 2004 autorizó a los municipios holandeses a proporcionar asistencia social y apoyo para la reintegración en el mercado laboral. Los municipios pueden prestar los servicios por sí mismos o subcontratarlos a empresas privadas de reintegración (Plantinga y Corra, 2008). Los municipios pueden utilizar contratos marco o presupuestos ad hoc. Para garantizar la transparencia y el monitoreo de la calidad, los municipios están obligados a usar la marca de calidad desarrollada por *Borea*, la organización paraguas de las empresas de reintegración; también deben usar el marco de seguimiento de la reintegración del *Raad voor Werk es Inkomen* (Consejo de Trabajo e Ingresos, RWI). Los usuarios deben estar informados sobre la calidad de los servicios prestados por los distintos proveedores, mientras que las empresas deben poder obtener información sobre los perfiles de los usuarios para poder determinar los mejores servicios posibles. Se recomienda que los municipios utilicen financiación basada en resultados, en el cual el resultado se define como un flujo de salida sostenible (en el trabajo durante al menos 6 meses) a un trabajo regular. Para ciertos grupos que están lejos del mercado laboral, el empleo subsidiado y la activación social también pueden considerarse como resultados, según las políticas municipales.



La contratación y el seguimiento de los servicios subcontratados exigen una alta capacidad de gestión en las organizaciones del sector público. Es decir que, para que estén bien implementados dichos servicios, los mecanismos de seguimiento y los sistemas de incentivos deben diseñarse cuidadosamente. Los resultados de la subcontratación deben evaluarse de manera crítica para descubrir los potenciales efectos adversos, como la selección de los mejores (*creaming*) o dejar de lado los casos más complicados (*parking*) y sus consecuencias, (ayudar a encontrar trabajo a los buscadores de empleo que están más "listos para trabajar" e ignorar a todos los demás) y mantener los incentivos del cuasi mercado creado.

### **3.9. Opciones para una ubicación conjunta virtual y física de servicios**

La ubicación conjunta de servicios es especialmente útil si la mayoría de los clientes prefieren el contacto cara a cara o tienen pocas habilidades TIC, y también si los desplazamientos entre instituciones son costosos. Además de mejorar la accesibilidad para los clientes, la ubicación conjunta también puede fortalecer la cooperación entre expertos, al reducir los costos de las reuniones formales y brindar ocasiones de encuentros informales.

Un sitio web compartido puede ser una primera opción de co-localización. Puede agrupar información de varios organismos y también proporcionar servicios on-line. Si el sistema TIC y la base de datos subyacentes se comparten entre las instituciones colaboradoras, los servicios también pueden proporcionarse de manera integrada, de modo que los clientes ni siquiera se den cuenta de que sus archivos son procesados por varios expertos que trabajan en dos o más instituciones.

Una segunda opción de ubicación conjunta puede ser temporal aunque regular, cuando los equipos interdisciplinarios se reúnen en

momentos oportunos, a modo de oficinas emergentes en centros juveniles, para brindar una sesión de asesoramiento conjunto para los clientes.

La tercera modalidad se da cuando las agencias operan bajo un mismo techo. Lo ideal es que estas unidades físicas se ubiquen dentro del radio de desplazamiento de los demandantes de empleo del mercado laboral local y sean de fácil acceso para los participantes principales del partenariado. Es importante tener en cuenta que la ubicación conjunta no conduce automáticamente a la cooperación; la integración debe permear la planificación y la prestación de servicios y solo se mantendrá si el nuevo sistema crea incentivos adecuados para la cooperación.

### **3.10. Planificación de recursos para la reforma y la nueva puesta en marcha.**

La prestación integrada de servicios sociales necesita suficientes recursos de personal para ser eficaz. Esto concierne tanto a la cantidad y la experiencia del personal como a su asignación en las unidades de servicio en todo el país, incluidas las áreas rurales. Por lo tanto, es importante planificar un presupuesto suficiente para capacitar al personal y, cuando sea necesario, contratar o subcontratar personal adicional, durante y después de la reforma.

### **3.11. Prever el tiempo suficiente**

El ritmo es importante, ya que asignar tiempo suficiente a cada etapa del proceso de reforma permite a los responsables de políticas involucrar a las partes interesadas, detectar problemas y hacer las correcciones necesarias. Lo ideal es que el proceso de reforma incluya un sistema piloto a pequeña escala y que la extensión al territorio solo comience después de que se hayan evaluado los resultados del piloto (consultar el Paso 4 para obtener más información sobre los sistemas piloto).

### 3.12. Abordar el contexto legal

Las iniciativas de integración de servicios pueden encontrarse con barreras legales en algunas áreas, por lo que es importante garantizar una amplia capacidad legislativa y tiempo para abordarlas. Esto es

especialmente relevante si la reforma implica una reasignación de roles municipales cuya autonomía está garantizada por una constitución. En casos de cooperación flexible, el intercambio de información puede verse limitado por las regulaciones de protección de datos de personas.

## 4. Paso 3. Implementar una iniciativa de integración de servicios

### Puntos clave

En este paso, aprenderemos:

- Cómo armonizar los objetivos dentro de la estructura integrada;
- Cómo decidir sobre incentivos eficaces para la cooperación entre unidades integradas;
- Cómo garantizar el flujo de información dentro del sistema;
- Cómo desarrollar capacidades expertas.

### Mensajes clave

- Las unidades que cooperan deben compartir explícitamente un objetivo general claro para reducir el desempleo de larga duración.
- La cooperación no es automática; necesita ser fomentada por incentivos claros.
- La mejora en el intercambio de información puede incrementar considerablemente la eficiencia, pero la obtención de dicho incremento requiere una planificación e implementación cuidadosas.
- La capacitación del personal puede ser necesaria incluso si el personal del SPE tiene mucha experiencia.

### 4.1. Gestión del cambio

Dada la complejidad que entraña la integración de servicios, configurar un

equipo de gestión de cambios puede ayudar a poner el proceso en marcha. El ejemplo de la reforma de Intreo en Irlanda sugiere que pueden funcionar bien equipos pequeños que incluyan a gerentes altamente experimentados y con bagaje en la administración pública, así como a socios.

### 4.2. Unificar los objetivos dentro de la estructura integrada

La claridad y la unificación de objetivos en todas las instituciones que pretenden coordinarse es una condición evidente para una cooperación exitosa. A la hora de atender a desempleados de larga duración, todas las instituciones colaboradoras deben apoyar el objetivo de promover que los clientes regresen al mercado laboral. Sin embargo, puede haber alguna variación en los sub-objetivos que justifique una división de roles entre los agentes cooperantes. Este conjunto más amplio de objetivos puede incluir la reducción del endeudamiento, la pobreza o la adicción a las drogas.

Cuando una iniciativa de integración implica un reenfoque de objetivos en alguna de las instituciones involucradas es importante apoyar a su personal para reorientar su cauce profesional y ajustar sus perspectivas.

### 4.3. Incentivos a la cooperación dentro de la estructura integrada

Las fusiones no producen automáticamente una cooperación entre diferentes unidades;

esta necesita incentivos financieros o administrativos cuidadosamente diseñados para lograrlo. Los incentivos financieros pueden incluir, por ejemplo, subvenciones o recursos adicionales para iniciativas conjuntas, o algún mecanismo que garantice a las instituciones cooperantes la posibilidad de disponer de todos o algunos de los ahorros que consiguen al aumentar su eficiencia mediante la coordinación de

servicios. Los incentivos administrativos pueden introducirse por medio de obligaciones legales, protocolos y sistemas de monitoreo del rendimiento (Comisión Europea, 2012). En los países donde la gobernanza de las instituciones públicas se basa en gran medida en las disposiciones legales, es importante establecer una base legal clara para la cooperación de las instituciones.



### ***Ejemplo: equipo para la gestión del cambio en Irlanda***

Un pequeño equipo de gestión de cambios con experiencia dentro y fuera de la administración pública facilitó en gran medida el proceso de reforma de Intreo.

El rol del equipo central era coordinar, facilitar, diseñar, negociar y comunicar la implementación. El equipo central estaba compuesto por cuatro miembros, todos los cuales tenían antecedentes académicos y prácticos en la gestión del cambio. En el equipo se reclutaron habilidades específicas, como la experiencia en partenariados y sistemas de funcionamiento en el sector público y en relaciones laborales.

El equipo trabajó en estrecha colaboración con expertos internos (TI, relaciones laborales y recursos humanos) y buscó el asesoramiento y la opinión de firmas consultoras y expertos en políticas (inter) nacionales. La alta gerencia se comunicó directamente con el personal, por ejemplo, en reuniones y talleres municipales, y utilizó mecanismos de comunicación innovadores, incluidos videos y correos electrónicos personalizados y específicos (PISS Estudio de caso de país Irlanda).

Los países con gobiernos regionales fuertes también pueden confiar en la responsabilidad política como incentivo. Sin embargo, hay casos en los que las regiones han implementado sus propias soluciones locales para el problema del aumento de la pobreza entre los desempleados (Comisión Europea, 2015b).

La combinación de un alto nivel de autonomía con fuertes incentivos ligados al rendimiento puede generar una cooperación sostenida entre las unidades en un sistema integrado. Los incentivos ligados al rendimiento a modo de sistemas de evaluación comparativa transparente, como en el caso de Dinamarca, aseguran que todos los agentes tengan interés en alcanzar los objetivos comunes, y como esto requiere

que cooperen, usarán su autonomía para encontrar las formas más adecuadas de hacerlo. La autonomía también les permite compartir en una parte del sistema los ahorros que se han conseguido en otras partes del mismo.

La ausencia de incentivos bien diseñados puede llevar a prácticas en las que unas instituciones intenten cambiar usuarios o costos a otras partes del sistema. Para reducir este riesgo puede ser necesaria una combinación de medidas financieras y medidas administrativas. Las medidas financieras pueden incluir auditorías a final de año y ajustes de presupuestos basados en cálculos de coste-eficacia para cada institución (o servicio). Una alternativa aquí es introducir cuentas excedentes que

agrupen los ahorros y que los reasignen a áreas de servicio con elevada demanda. Por su parte, una medida administrativa eficaz puede ser, por ejemplo, tener un protocolo claro en el que un solo trabajador de casos, designado por una junta de revisión que

represente a todos los servicios, coordine el itinerario del usuario y los servicios que se le van a proporcionar. Esto también nos proporciona un modelo a seguir a la hora de expedir una resolución conjunta (cubierto en el próximo capítulo).



#### ***Ejemplo: base de datos compartida en el País Vasco (España) y Dinamarca***

En la reforma de 2011 que estableció una ventanilla única para atender a destinatarios de ingresos mínimos (RGI) en el País Vasco (España), se creó una única plataforma de software compartida para recopilar información sobre beneficiarios de RGI. La plataforma puede ser consultada y editada por todos los agentes involucrados en la gestión de RGI.

Los sistemas anteriores eran administrados por las autoridades provinciales que reunían información proporcionada por los municipios en un formato que variaba entre municipios. La nueva plataforma uniforme informa a todos los agentes involucrados en la gestión de RGI de la situación del cliente, lo que facilita la orientación y tareas de seguimiento. También asegura que la gestión de RGI se basa en criterios administrativos, en lugar de en criterios subjetivos. También permite a gerentes regionales e investigadores realizar análisis rigurosos de todo el sistema (IDSS Good Practice).

En Dinamarca, los equipos multidisciplinares utilizan la gestión de casos digitalizada que da acceso a todos los agentes involucrados en el apoyo de los clientes. Tanto municipios como expertos externos pueden acceder y editar estos perfiles digitales, lo que puede mejorar significativamente la transparencia de acciones emprendidas por los diferentes grupos de interés (Comisión, 2015b; Entrevista a un experto municipal, 2016).

#### **4.4. Fortalecimiento del flujo de información dentro del sistema integrado**

La integración de servicios nos ofrece la oportunidad de mejorar el intercambio de datos entre socios y asesores individuales, y la calidad de la información sobre las necesidades de los usuarios. Esta información es básica para ganar eficiencia en los sistemas integrados, pero cosechar esa ganancia requiere de una planificación y una implementación cuidadosas. Además, la administración eficaz de los sistemas integrados tiende a requerir información muy detallada y precisa respecto al proceso y a los resultados, para poder apoyar las

decisiones sobre cómo asignar recursos entre las unidades del sistema. El intercambio de información puede verse obstaculizado por la existencia de diferentes visiones, barreras legales o restricciones técnicas.

Es posible que las diferencias en las culturas y los valores profesionales afecten a la forma en que se comparte la información, ya que puede haber diferencias en la forma en que organismos y proveedores interpretan las políticas y la legislación pertinente. Por ejemplo, los profesionales de la salud pueden centrarse únicamente en los aspectos médicos, mientras que los trabajadores del sector social pueden

registrar problemas más amplios que afectan a los diversos aspectos de las necesidades de un usuario, como su entorno familiar o su situación de vivienda. Los problemas que surgen de tales diferencias pueden reducirse apoyando a los profesionales para que

comprendan las necesidades de información de los demás, así como creando ocasiones regularmente para conferencias de casos, sesiones de capacitación conjunta y ejercicios de desarrollo de equipos.

### *Ejemplo: formación del personal en Eslovenia*



La reciente reforma en Eslovenia ha simplificado el sistema de prestaciones y ha establecido equipos conjuntos de orientadores de los SPE y trabajadores de los servicios sociales para apoyar a quienes buscan empleo con múltiples barreras. La reforma fue gestionada por el Ministerio de Trabajo, Familia y Asuntos Sociales. El ministro nombró un grupo de trabajo para preparar la implementación de la reforma, que estaba compuesto por 12 miembros que representan al ministerio, los centros de trabajo social y una consultora que brindó apoyo al ministerio durante el proceso de reforma. El grupo de trabajo fue, entre otras cosas, responsable de evaluar las necesidades de personal adicional en los centros de trabajo social, definir y describir las nuevas tareas en los centros y definir el contenido y el alcance de la educación y la capacitación del personal.

Las barreras legales pueden surgir debido a la falta de legislación clara sobre la transferencia de datos entre entidades jurídicas separadas y también a regulaciones estrictas sobre la protección de datos personales. El intercambio de datos para fines de evaluación y seguimiento puede anonimizarse. Sin embargo, cuando el intercambio de datos apoya el trabajo de casos, la necesidad de garantizar la confidencialidad de los datos debe equilibrarse con los estándares profesionales. Las reglas sobre quién tiene acceso a qué elementos del perfil de un beneficiario deben reflejar un consenso profesional sobre qué información se necesita para tomar buenas decisiones a la hora de atenderlo. Las inquietudes legales pueden eliminarse: solicitando el consentimiento del cliente para compartir su perfil; utilizando una tecnología de encriptación apropiada para transferir y almacenar información; manteniendo la diferenciación detallada de los derechos de acceso entre los proveedores de servicios para reflejar su necesidad real de

información y, por último, implementando acciones preventivas, como el seguimiento continuo de las acciones de los usuarios en la base de datos y las reglas y sanciones claras para las conductas no éticas (Oficina del Comisario de Información, 2018). La obligación de obtener copias en papel y firmas para una amplia variedad de documentos también puede suponer una barrera importante, ya que tiende a duplicar las tareas administrativas del personal de primera línea, en particular si el sistema de TI no refleja (inmediatamente) cambios en los protocolos profesionales. Esto se puede reducir afinando tales obligaciones al mínimo y garantizando que el sistema de TI sea flexible.

La interacción entre la legalidad o la gestión de la responsabilidad y las perspectivas puede crear más barreras. Si los niveles de confianza dentro del sistema son bajos (y / o los profesionales tienen información limitada sobre cómo sus colegas manejan la

información personal) mientras que el riesgo de ser responsabilizado por la información

potencialmente sensible en los registros de un cliente es alto, los trabajadores de caso podrían ser reacios a registrar tales observaciones en plataformas de información compartida. Esas barreras pueden reducirse capacitando a los trabajadores sociales para documentar de una manera profesional observaciones importantes, pero potencialmente delicadas, acerca de un usuario.

Las barreras técnicas pueden surgir de la incompatibilidad entre los distintos sistemas de TI utilizados por los distintos servicios colaboradores o bien de soportes de hardware y soluciones de software inadecuados. Los sistemas de TI deben facilitar el ingreso de datos rápido y fácil (incluso en acceso remoto), así como el acceso de múltiples usuarios a los mismos registros y al mismo tiempo y actualizaciones al menos una vez al día de las zonas compartidas de la base de datos, para que todas las partes tengan la información actualizada. Las bases de datos y las necesidades de los usuarios tienden a expandirse rápidamente, y el personal puede perder mucho tiempo a la espera de una respuesta del sistema de TI. Se puede reducir este riesgo dejando un amplio margen para tales expansiones al planificar la capacidad del servidor y las conexiones de banda ancha, y usando un hardware que facilite las extensiones regulares. Si se pueden integrar los sistemas de administración de datos de todos los agentes involucrados en un sistema de TI unificado, también se podrán lograr algunas economías de escala en el costo de desarrollo y mantenimiento de TI.

El uso compartido y la disposición del espacio se pueden utilizar para fomentar el intercambio de información y la cooperación entre las unidades de servicio o los miembros de equipos multidisciplinarios, y así aumentar aún más las ganancias en eficiencia de la integración del servicio. Esto puede ser especialmente relevante en las reformas que implican una inversión en la

construcción o remodelación de las instalaciones de los proveedores de servicios.

#### **4.5. Desarrollo de capacidades que permitan al personal desenvolverse bien en roles nuevos**

El proceso de integración generalmente implica cambios en las habilidades, en los distintos niveles y distintas posiciones del nuevo sistema. Puede requerir pronósticos, análisis estadísticos y diseños de políticas a nivel regional o local coherentes con una mayor autonomía. Por lo general, también requiere nuevas competencias del personal de primera línea, que necesita poder evaluar las necesidades de los nuevos grupos de usuarios y responder a ellas, establecer contactos con nuevos socios y posiblemente manejar nuevas herramientas de TI. Si estas habilidades faltan o son inadecuadas, es necesario desarrollar capacidades al comienzo de la etapa de implementación.

La capacitación puede ser necesaria incluso si los miembros del personal existentes tienen mucha experiencia. En Noruega, por ejemplo, la reforma de la integración redujo la necesidad de conocimiento especializado en algunas posiciones y aumentó la necesidad de competencias generalistas. Dentro de las capacidades, las perspectivas del personal también deben ser abordadas. Las reformas de Hartz en Alemania fueron un ejemplo positivo en este sentido, ya que tuvieron éxito al cambiar las perspectivas del personal, ayudándole a centrarse en activar a todos los grupos de clientes en lugar de solo a los desempleados que perciben la prestación de desempleo.

Trabajar por pares, intercambiar personal temporalmente o implementar otros entornos que mejoren el aprendizaje mutuo entre asesores de SPE, trabajadores sociales y otros grupos profesionales, como médicos ocupacionales, ayuda a desarrollar una visión integral y superar las diferencias en la cultura organizacional.



#### 4.6. Informar a las partes interesadas y a los usuarios.

La integración de servicios puede implicar una reubicación de los proveedores de servicios o cambios en la accesibilidad a los mismos. Para que estos cambios sean eficaces, es importante informar a los usuarios y a los socios potenciales. Cuando la reforma implica un cambio en la oferta de

servicio habitual, también es útil desarrollar una buena estrategia de comunicación hacia el usuario del servicio para que entienda por qué es importante participar en un esquema que proporciona una prestación integrada de servicios sociales.

### 5. Paso 4. Seguimiento y evaluación de servicios integrados

#### *Puntos clave*



En este paso, aprenderemos:

- Por qué y cómo introducir el seguimiento y la retroalimentación en el proceso de implementación;
- Cómo medir los resultados de una iniciativa de integración;
- Cómo valorar diferentes opciones de diseño.

#### *Mensajes clave*



- Introducir un sistema de seguimiento unificado e incluir indicadores detallados de proceso.
- Las evaluaciones pueden ayudar significativamente a identificar las mejoras más eficaces.

#### 5.1. Recopilación de información regular, detallada y unificada

Se debe recopilar información detallada sobre el historial del usuario contactando con diversos servicios sociales para apoyar tanto el seguimiento como la evaluación. Lo ideal sería que esto cubriera la información sobre el tipo y la idoneidad de los servicios, así como el grado de participación en el programa, las características del cliente, los productos y los resultados.

Como los servicios integrados a menudo tardan mucho tiempo en producir beneficios medibles, es importante recopilar información sobre resultados a largo plazo, idealmente mediante la vinculación sistemática de la plataforma de TI a las fuentes de datos administrativos sobre empleo y jubilación.

Es altamente recomendable que los datos se recopilen en una plataforma de TI uniforme, que permita el acceso a datos a nivel individual en todos los niveles organizacionales y con unas medidas adecuadas para la protección de datos personales. Esto facilita la transparencia y el análisis regular, y reduce el costo de los ajustes en el sistema de monitoreo.

El método ideal sería recopilar información sobre los costos de servicio por cliente y de unidades de servicio. Si esto no es factible, una segunda mejor solución es calcular regularmente los costos unitarios aproximados (costos promedio por cliente).

Se deben realizar encuestas periódicas sobre la satisfacción del usuario respecto al servicio y al personal (especialmente al orientador/a). Con el fin de preservar el anonimato, estas no se pueden vincular directamente al nivel de datos de usuario. Sin embargo, las encuestas pueden recopilar otra información adicional para identificar los grupos de clientes relevantes, como los desempleados de corta duración

frente a los desempleados de larga duración  
o los grandes empleadores frente a los

pequeños empleadores.

### *Ejemplo: base de datos longitudinal en Irlanda*

La reforma de Intreo implicó el establecimiento de una Base de Datos Longitudinal sobre los Demandantes de Empleo, que se basa en la cooperación interdepartamental y el intercambio de datos a nivel individual a través de un número de identificación único. Incluye una rica base de datos analítica que comprende decenas de millones de episodios individuales de servicios sociales y empleo. Combina cinco fuentes de datos administrativos que incluyen las peticiones de servicios sociales, el empleo, sesiones de formación y episodios del programa de activación de solicitantes de empleo desde 2004. También contiene información sobre el género, la edad, el estado civil, la nacionalidad, el éxito educativo del solicitante, la información sobre la anterior ocupación, antecedentes de (des) empleo, historial de capacitación por desempleo, tipo de prestación, ingresos del cónyuge, número de hijos y ubicación geográfica.

La metodología, el muestreo y la solidez de lavase de datos requirieron una cooperación estrecha y la transferencia de capacidades entre la unidad de Política del Mercado Laboral / División de Inclusión Social y el Servicio de Evaluación y Economía del Gobierno de Irlanda, así como un vínculo fuerte con la Oficina Central de Estadísticas. Para aumentar la fiabilidad del conjunto de datos, el personal tuvo que ser entrenado en el ingreso de datos y el uso de la base de datos (PISS Estudio de caso de país Ireland).

Para poder refinar su sistema integrado, también necesitará información detallada sobre el proceso de prestación de servicios, como el itinerario del cliente o el tiempo del personal dedicado a la asesoría y a la administración. Usted puede mantener el coste de supervisión bajo control si integra la recogida de datos en el sistema de TI y genera indicadores automáticamente. Si usted puede invertir en un sistema de TI unificado, es útil involucrar a expertos en monitoreo en su desarrollo desde una etapa temprana. Los miembros del personal y los gerentes con experiencia también pueden ayudar significativamente en la detección de ineficiencias en el nuevo sistema. Puede agrupar sus observaciones y sugerencias, por ejemplo, mediante entrevistas y tableros de anuncios virtuales, o mediante la creación de un consejo asesor temporal de administradores intermedios con experiencia. Lo ideal es que la entrega de

servicios integrados se monitoree en un sistema de seguimiento común. Si esto no es factible, una segunda mejor solución es unificar los sistemas separados para garantizar la compatibilidad y la consistencia.

Si la integración del sistema de monitoreo no llega hasta el nivel de los socios colaboradores, es esencial que la organización líder recoja periódicamente los comentarios de estas organizaciones asociadas y actúe sobre ellas. La discusión de los resultados de monitoreo y evaluación y las decisiones sobre las acciones correctivas deben realizarse regularmente y en una plataforma integrada que involucre a todas las unidades cooperantes relevantes. Esto fortalece la cooperación y la transparencia en el sistema integrado.



## 5.2. Indicadores de seguimiento y retroalimentación.

La integración de servicios es un proceso complejo que puede afectar de diferentes maneras a distintos grupos de usuarios, niveles organizativos y a distintas unidades de servicio. Sus efectos también pueden ser múltiples: las tasas de reemplazo pueden mejorar a expensas del aumento de riesgos de pobreza o de costes administrativos. Por eso los esfuerzos de monitoreo durante y después de la reforma de integración deberían en teoría cubrir estos aspectos, para detectar problemas a tiempo y asegurar que el rendimiento general del nuevo sistema sea eficaz y eficiente.

Es posible que usted deba ajustar y ampliar el sistema de monitoreo existente con nuevos indicadores que capturen las ventajas y las posibles desventajas de un sistema integrado. Estos pueden incluir, por ejemplo, la duración y la "suavidad" del itinerario del cliente (la cantidad de derivaciones necesitadas antes de que el usuario recibiera un servicio que responda a su necesidad), el tiempo dedicado a la gestión, los tiempos de espera de los usuarios en las oficinas locales y, posiblemente, la inclusión y la pobreza. Como los resultados variarán según los grupos de usuarios, es importante que estos indicadores estén disponibles atendiendo a los subgrupos relevantes, como desempleados que cobran prestaciones, personas en desempleo de larga duración o personas que buscan empleo con necesidades complejas. Por último, también se deberá recopilar información sobre los costes de servicio por cliente y unidad de servicio para poder calcular los costes y beneficios para el sistema en su totalidad y para cada unidad principal.

## 5.3. ¿Por qué realizar evaluaciones?

La prestación integrada de servicios implica un proceso complejo y varios actores, y solo puede funcionar eficazmente si el sistema se ajusta regularmente a los clientes, a los

actores y al contexto local. Esto aumenta la necesidad de evaluaciones regulares y sistemáticas que incorporen métodos tanto cuantitativos como cualitativos. La complejidad tanto de las reformas de integración como de los sistemas ya establecidos exige métodos de evaluación contrafactuales, es decir, que permitan reaccionar ante los cambios que se den en el mercado laboral o en el contexto institucional. Si bien a veces puede ser difícil obtener información objetiva, la planificación cuidadosa de las reformas brinda la oportunidad de integrar un enfoque de evaluación riguroso en la fase de diseño.

Hay pocas pruebas y evidencias sobre el diseño eficaz de servicios integrados, luego usted deberá adoptar un enfoque de ensayo y error en muchos elementos del diseño. Esto también resalta la necesidad de un monitoreo exhaustivo y regular, así como el uso de experimentos controlados en los elementos problemáticos del sistema. Lo ideal sería que estos experimentos comenzaran con una fase piloto, en la que se pueden probar opciones de diseño alternativas antes de la implementación a nivel nacional.

Si bien las evaluaciones de impacto evidencian lo que funciona, podemos complementarlas con evaluaciones sobre los procesos, para descubrir por qué ciertas soluciones particulares rinden por debajo de sus expectativas. Estas evaluaciones pueden, por ejemplo, explorar los flujos de información, los itinerarios de los usuarios, los mecanismos utilizados para derivar a clientes a servicios particulares o la percepción que prima entre el personal sobre los objetivos de la reforma y sobre su propio papel. Las herramientas de evaluación pueden incluir análisis de la información del monitoreo y entrevistas con miembros del personal, usuarios y agentes externos.

## 5.4. Herramientas para evaluar el impacto y probar opciones alternativas

## de diseño.

La forma más fiable de evaluar el impacto de una reforma institucional es ejecutar un proyecto piloto en localidades seleccionadas aleatoriamente y comparar los cambios registrados en los indicadores anteriores y posteriores al proyecto en cuestión con los cambios registrados en los indicadores anteriores y posteriores al mismo en otras localidades que no se han visto afectadas por él.

Si la selección aleatoria no es factible por razones prácticas o políticas, puede utilizar la

selección no aleatoria. En este caso, los resultados pueden hacerse comparables ajustando las diferencias observables entre las regiones piloto y las otras regiones, como la tasa de desempleo, la composición del conjunto de beneficiarios y las condiciones iniciales de los proveedores de servicios. Es importante tener en cuenta que si las diferencias no contempladas entre las regiones, como por ejemplo las tradiciones locales de cooperación entre agencias de servicio o en las cualidades de liderazgo, pueden tener una influencia significativa en los resultados, las estimaciones de impacto serán menos fiables.



### **Ejemplo: pilotaje del Centro de Empleo Plus del Reino Unido (UK Jobcentre Plus)**

La creación de las oficinas del programa *Jobcentre Plus* llevó casi una década. Entre 1999 y 2001 se llevaron a cabo una serie de proyectos piloto que probaron varias alternativas de oficinas. Los esquemas piloto se ejecutaron en un formato de prueba dedicado (ONE) en 12 áreas que cubren alrededor del 10% de la población en edad de trabajar. Durante este período, algunas oficinas locales se integraron completamente en un único punto de contacto, mientras que en otras localidades, la gestión de prestaciones y de servicios de empleo siguió dividida entre varias instituciones, pero con una mejor coordinación. Esta variación regional permitió a los investigadores realizar evaluaciones de impacto rigurosas. Sobre la base de las experiencias de los pilotos ONE, 17 áreas establecieron las oficinas de *Jobcentre Plus* en 2001. La implementación en todo el país comenzó en 2002 y se completó en 2007. El modelo de *Jobcentre Plus* se sometió a una serie de ajustes y mejoras a lo largo de este período. hasta que se estableció la estructura de diseño final (Comisión Europea, 2015b).

Se puede usar este mismo enfoque para probar la eficacia de alternativas opcionales de diseño. Por ejemplo, si deseamos conocer los beneficios potenciales de incluir a un profesional de la salud en los equipos interdisciplinarios recientemente establecidos, podemos variar la

configuración de los equipos en distintas localidades: nuevamente, lo ideal sería que las ubicaciones con un profesional de la salud se seleccionaran de manera aleatoria, y que los resultados posteriores se compararan entre las localidades con y sin el profesional de la salud.



***Ejemplo: variaciones regionales en modelos de integración en Alemania.***

Las reformas de Hartz son un ejemplo de pruebas de opciones de diseño alternativas. Aunque en este caso la variación regional no formaba parte de los planes iniciales, y por lo tanto no fue aleatoria, el hecho de que los municipios pudieran optar por no participar en el proceso de reforma federal llevó a una considerable variación regional en las nuevas estructuras institucionales. Esta variación permitió a los investigadores comparar la eficacia de las diversas configuraciones organizativas (Boockmann et al., 2013; Holzner et al., 2009; Konle-Seidl, 2008).

## 6. Referencias

### Literatura

- AMS and European Commission (2013), AMS: Host country PES issues paper — Peer Review ‘Performance Management in PES’, DG Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Arnkil, R. (2004), ‘The active labour market policy reform — The second wave’, Final Report, European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion Peer Review Programme of the EES, ÖSB/IES, Vienna.
- Boockmann, B., Harsch, K., Kirchmann, A., Kleimann, R., Strotmann, H., Verbeek, H. and Weber, R. (2013), ‘Programmbegleitende Und Abschließende Evaluation Des Bundesprogramms Kommunal-Kombi’, ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, GmbH, Cologne.
- Bredgaard, T. and Larsen, F. (2009), ‘Redesigning the governance of employment policies —decentralised centralisation in municipal job-centres’, in Larsen, F. and van Berkel, R. *The new governance and implementation of labour market policies*, Copenhagen : Djøf Forlag, pp. 45–68.
- European Commission (2012), ‘Performance management in public employment services’, Brussels, Author: Alex Nunn.
- European Commission (2015a), ‘ESPN thematic report on integrated support for the long-term unemployed — Denmark’, Brussels.
- European Commission (2015b), ‘Literature review and identification of best practices on integrated social service delivery’, Brussels, Author: Ágota Scharle.
- European Commission (2016), ‘[Practitioners’s toolkit to assist the implementation of the PLD recommendation](#)’, Brussels, Authors: Márton Csillag and Ágota Scharle.
- European Commission (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’, Brussels, Authors: Scharle, Á., Csillag, M., Duell, N., Fertig, M., Minas, R
- Immervoll, H., Jenkins, S. and Königs, S. (2015), ‘Are recipients of social assistance “benefit dependent”? Concepts, measurement and results for selected countries’, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No 162, Paris, OECD Publishing.
- Information Commissioner’s Office (2018), ‘Data protection self-assessment’. Available at: <https://ico.org.uk/for-organisations/resources-and-support/data-protection-self-assessment/>
- Konle-Seidl, R. (2008), ‘Changes in the governance of employment services in Germany since 2003’, IAB discussion paper. Available at: <http://www.econstor.eu/handle/10419/32752>.
- McQuaid, R. (2010) ‘Theory of organizational partnerships: partnership advantages, disadvantages and success factors’ in Osborn, S. P. (ed.), *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, London, Routledge, pp. 127–148.
- Mosley, H. (2005), ‘Job centers for local employment promotion in Germany’, in Giguère, S. and Higuchi, Y. (eds.), *Local governance for promoting employment — Comparing the performance of Japan and seven countries*, Tokyo, Japan Institute for Labour Policy and Training, pp. 165–178.
- Mosley, H. (2012), ‘Accountability in decentralised employment service regimes’, OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Paper 2012/10, Paris, OECD Publishing. Available at: <http://ideas.repec.org/p/oec/cfeaaa/2012-10-en.html>.
- Munday, B. (2007), ‘Integrated social services in Europe: Report’, Strasbourg, Council of Europe Publishing.
- Plantinga, M. and Corra, A. (2008), ‘Regulating private welfare: the causes and consequences of failures in the provision of private welfare’. Available at:

[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1142734&rec=1&srcabs=1168883&alg=7&pos=2](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1142734&rec=1&srcabs=1168883&alg=7&pos=2)

- Reis, C. (2008), Methodenanhang Zum Abschlussbericht Mai 2008: Evaluation Der Experimentierklausel Nach § 6c SGB II — Vergleichende Evaluation Des Arbeitsmarkt-Politischen Erfolgs Der Modelle Der Aufgabenwahrnehmung „Optierende Kommune“ Und „Arbeitsgemeinschaft“, Frankfurt am Main, INFAS and WZB. Available at: [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/forschungsbericht-f386-methodenanhang.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/forschungsbericht-f386-methodenanhang.pdf?__blob=publicationFile).

## **Prestación Integrada de Servicios Sociales (PISS): Estudios de caso de País**

Documentos de trabajo: resúmenes: consulte el anexo VI del estudio PISS, disponible en [www.IDSS-conference.eu](http://www.IDSS-conference.eu)

PISS Estudio de caso de país Finlandia por Robert Arnkil y Sari Pitkänen, expertos en países de PISS Finlandia.

PISS Estudio de caso de país Francia por Nicola Duell y Danielle Kaisergruber, expertos en países de PISS en Francia.

PISS Estudio de caso de país Alemania por Michael Fertig y Philipp Fuchs, expertos en países de PISS Alemania.

PISS Estudio de caso de país Irlanda por Mary Murphy, Amelia Dulee-Kinsolving, Anne Eustace, Ann Clarke, Irlanda, expertos en países del PISS.

PISS Estudio de caso de país Eslovenia por Martina Trbanc, experta en PISS en el país Eslovenia.

PISS Estudio de caso de país España / País Vasco por Elvira González Gago, experta de PISS en España.

## **PISS Buenas Prácticas**

RGI plataforma TI en el País Vasco, España

Integración de servicios de salud en LAFOS, Finlandia

## Cómo contactar la UE

### EN LÍNEA

La información en todos los idiomas oficiales de la Unión Europea está disponible en el sitio web de Europa:  
[europa.eu](http://europa.eu)

### EN PERSONA

En toda Europa hay cientos de centros de información locales de la UE.  
Puede encontrar la dirección de su centro más cercano en:  
[europa.eu/contact](http://europa.eu/contact)

### POR TELÉFONO O POR CORREO ELECTRÓNICO

Europe Direct es un servicio que responde a sus preguntas sobre la Unión Europea. Puede contactar este servicio por teléfono gratuito:  
00 800 6 7 8 9 10 11 (ciertos operadores de telefonía móvil no permiten el acceso a 00 800 números o pueden cobrar por estas llamadas), o por teléfono desde fuera de la UE: +32 22999696, o por correo electrónico a través de [europa.eu/contact](http://europa.eu/contact)

### LEER SOBRE EUROPA

Las publicaciones sobre la UE están a solo un clic de distancia, en el sitio web de la EU  
[Bookshop.europa.eu](http://Bookshop.europa.eu)

Puede descargar nuestras publicaciones o suscribirse gratuitamente en <http://ec.europa.eu/social/publications>

Si desea recibir actualizaciones periódicas sobre la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, suscríbese para recibir el boletín electrónico gratuito Social Europa en <http://ec.europa.eu/social/e-newsletter>



Europa social



EU\_Social

