

PONENCIA CONGRESO REPS BILBAO 15, 16 Y 17 DE MARZO 2021

**MESA: 10.1. GOBERNANZA, INTEGRACIÓN DE SERVICIOS Y POLÍTICAS DE BIENESTAR EN EL ÁMBITO LOCAL**

**TÍTULO: ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE GOBERNANZA Y COORDINACIÓN ENTRE LOS SERVICIOS SOCIALES Y SERVICIOS DE EMPLEO MUNICIPALES. ESTUDIO DE DOS CASOS: AYUNTAMIENTO DE COSLADA Y AYUNTAMIENTO DE RIVAS-VACIAMADRID**

MARÍA JOSÉ GARCÍA SOLANA

Instituto Complutense de Ciencia de la Administración (UCM)

TERESA ZURITA RAMÓN

Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

**Resumen**

El objetivo de esta ponencia es realizar una primera aproximación al análisis de dinámicas de colaboración entre servicios sociales y empleo en el proceso de inserción laboral de colectivos en riesgos de exclusión social. Desde la UE se han introducido líneas de política pública que impulsa este tipo de colaboración y un ejemplo es la Red de Inclusión Social. En esta ponencia, partiendo del análisis de un instrumento de política pública financiado con fondos europeos (POEFE) se analizan las experiencias desarrolladas en el Ayuntamiento de Coslada y el Ayuntamiento de Rivas-Vaciamadrid. Para ello, desde el punto de vista metodológico se han realizado dos entrevistas semiestructuradas para conocer la estrategia, diseño y dinámica de colaboración formal e informal entre ambas áreas municipales y conocer los elementos impulsores y limitadores de dicha colaboración.

**Palabras clave:** colaboración, exclusión social, itinerarios, innovación municipal, empleo y servicios sociales

## 1 Introducción

La ponencia que se presenta a continuación tiene como objetivo analizar las dinámicas de colaboración entre los servicios públicos de empleo y servicios sociales en un ámbito municipal. A lo largo de las últimas décadas el concepto de colaboración ha surgido como un concepto comodín, polisémico, con el que abordar una gran variedad de procesos de interacción e interrelación tanto público-público como público-privado. A través de la instrumentalización de este concepto no sólo se han diseñado estructuras de partenariado, acuerdos marco de colaboración público-privada sino que se ha buscado reforzar las dinámicas de colaboración intra e inter administrativas. Una visión de red y colaborativa entre diferentes servicios públicos que integre a los actores de cada arena política.

En este sentido, tanto los Informes de la UE con recomendaciones específicas para España desde 2014 hasta 2020, los Planes Nacionales de Reforma de España (PNR), la Estrategia Española de Activación para el Empleo, Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión (2019-2023) y los diferentes Planes Nacionales señalan la necesidad de introducir mecanismos de coordinación entre servicios de empleo y servicios sociales, incorporando los diferentes niveles territoriales a medida que el diagnóstico de situación ha ido avanzando; así como la insistencia en el diseño de itinerarios personalizados desde una visión integral de los servicios y de activación del ciudadano, copartícipe de su proceso personal de inclusión.

En esta misma línea, el Programa Operativo (POEFE) aparece en el ámbito municipal como un instrumento operativo a través del cual poder articular espacios de colaboración entre los servicios de empleo y servicios sociales que den respuesta eficaz en la inclusión socio-laboral de personas en exclusión y riesgo de exclusión, poniendo especial atención en jóvenes y parados de larga duración.

El objetivo de esta ponencia es realizar una aproximación a los proyectos desarrollados por dos municipios de la Comunidad de Madrid, Ayuntamiento de Coslada y Ayuntamiento de Rivas-Vaciamadrid, con experiencia previa en la colaboración entre servicios públicos y trabajo en red sobre el territorio, que han afrontado el desarrollo de este programa con diferente enfoque.

Respecto a la metodología se han utilizado fuentes bibliográficas y documentales y se han realizado 2 entrevistas semiestructuradas a las responsables de las áreas técnicas del diseño e implementación del POEFE en cada Ayuntamiento.

Para el análisis de la colaboración partimos de los planteamientos de Bryson, J, Crosby, B. y Stone M. (2006) utilizados en estudios previos sobre colaboración (García, 2018) adaptados a este contexto.

Tabla 1. Variables e indicadores para el análisis operativo del modelo

Entorno operativo de la colaboración	Desarrollo de la colaboración	Oportunidades continuidad
Entorno operativo de colaboración (contexto de cambio, actitudes, capacidades y oportunidades; percepción común de necesidades; estructura previa de colaboración)	Condiciones de inicio (objetivos, alianzas, redes) Estructuras (objetivos estratégicos, relaciones de interdependencia, estructuras formales e informales) Procesos (planificación, itinerarios, Rendimiento (resultado, impacto, riesgos)	Ampliación de la red y su entramado en las arenas de política
Interconexión entre procesos y estructuras (liderazgo, confianza/reconocimiento/compromiso)		
Lógica integral del servicio desde el ciudadano (itinerario co-diseñado)		

Fuente: Elaboración propia

A lo largo de la ponencia, en primer lugar, se realizará un acercamiento teórico a la colaboración en un marco de gobernanza pública e incorporando la lógica integral de los servicios. En segundo lugar, analizaremos el marco contextual de política pública que propicia el surgimiento de este tipo de dinámicas de colaboración intra administrativa. En tercer lugar, se abordan los dos estudios de caso y una primera comparativa. En cuarto lugar, las conclusiones y reflexiones finales.

## 2 La colaboración como principio inspirador de la gobernanza

La necesidad de coordinación y colaboración entre los diferentes actores que participan de la gestión de lo público ha cobrado fuerza con el marco teórico de la gobernanza, hasta convertirse en un elemento específico de la misma (García, 2018).

Desde un inicio el concepto de gobernanza en su formulación se asocia al concepto de “estilo de gobierno” (Aguilar, 2014) que enfatiza las interacciones Estado-Sociedad y la necesidad de reforzar los instrumentos de coordinación horizontal entre los diferentes agentes públicos y público-privados. Pero la gobernanza implica también un nuevo enfoque en la gestión pública (Arellano, 2014) orientada a construir nuevas capacidades y dinámicas que permitan gestionar un entorno fragmentado a consecuencia de la segmentación de la población y las estructuras de las organizaciones públicas.

Por ello, en este paradigma de la gobernanza no sólo es necesario abordar un enfoque de colaboración sino de nueva lógica (Osborne, 2018) en la prestación de los servicios públicos, que implique una apertura de las organizaciones públicas al exterior e integre en una estrategia común los objetivos y dinámicas de cada uno de los servicios públicos. Todo ello bajo la centralidad, activación y personalización de los servicios en los ciudadanos y ciudadanas.

Frente a experiencia previas de colaboración, coordinación e intercambio de información entre servicios públicos, desarrolladas con mayor o menor éxito, el valor público diferencial actual es el diseño coordinado fruto de la centralidad del ciudadano. Es el ciudadano usuario de diferentes servicios y la necesidad de personalizar la activación para el empleo y su inclusión socio-laboral lo que permite interrelacionar los servicios públicos y el codiseño, cogestión o coproducción de los mismos junto a los/las ciudadanos/nas.

### **3 Diseño de un contexto favorable e impulsor de procesos de colaboración**

Como se ha señalado anteriormente, diferentes estrategias y planes del ámbito europeo y español han promovido procesos de colaboración entre los servicios públicos y su entorno (otros servicios públicos - sociales, educativos - empresas, demandantes).

Los Informes de la Comisión sobre España ya señalaban en 2016 la limitada coordinación entre servicios de empleo y servicios sociales, lo que influye en la ineficacia en las medidas de activación para el empleo, principalmente orientadas a colectivos en exclusión o riesgo de exclusión, acentuado por las diferencias entre CCAA. Así se señala que la “cooperación entre los servicios sociales y los servicios de empleo varía mucho de una Comunidad Autónoma a otra, lo que hace difícil garantizar la prestación de servicios coordinados para desempleados de larga duración (...). La multiplicidad de los agentes implicados a nivel central y autonómico en la prestación de servicios sociales y de empleo y la falta de coordinación obstaculizan la prestación efectiva de ayuda a las personas sin trabajo, incluido el desarrollo de ayuda personalizada” (Informe, 2016: 56)<sup>1</sup>. Muestra de esta preocupación por la coordinación en 2016 se celebra en Bruselas una reunión entre las autoridades nacionales y autonómicas responsable de los servicios sociales y de empleo con el fin de reflexionar sobre las medidas para mejorar la coordinación entre los servicios sociales y de empleo en España.

En los diferentes informes de la Comisión, emitidos desde 2016-2020<sup>2</sup>, se establecen recomendaciones específicas a España a la luz de ciertas deficiencias y se señala de forma continuada los limitados avances.

Durante este periodo destaca:

- Refuerzo y coordinación de los servicios de empleo y servicios sociales. Aunque se producen avances en la capacidad de los servicios públicos de empleo de las CCAA no es así en la coordinación con los servicios sociales lo que “entorpece la prestación de los servicios ampliados que necesitan las personas que buscan empleo para superar los múltiples obstáculos a los que se enfrentan” (2017, 55). Así en 2017 además se pone de manifiesto que entre las deficiencias destacan “un cierto desconocimiento mutuo sobre

---

<sup>1</sup> Informe sobre España 2016, Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión (SWC, 2016, 78 final)

<sup>2</sup> Informes sobre España desde 2017 hasta 2020, Documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

las responsabilidades, tareas y metodologías, estructuras operativas que no valoran la necesidad de cooperar con otros servicios y otros agentes locales”.

A partir de 2017 y 2018 se produce un impulso con la creación de la Red Inclusión que implica el intercambio de información, formación y planificación conjuntas. Este refuerzo de la coordinación entre servicios sociales y empleo será desigual dependiendo de las CCAA, llegando a firmar acuerdos de cooperación entre servicios sociales y empleo durante 2017; Murcia comienza “planes innovadores” para una mejor asistencia a los demandantes de empleo más vulnerables. La tendencia de mejora bajo el paraguas de la Red de Inclusión Social se reflejará mediante la realización de sesiones de formación conjunta del personal y el intercambio de mejores prácticas, reforzando la dinámica.

En 2019 se crearon dos nuevos grupos de trabajo en el marco de RIS y 3 proyectos piloto para mejorar la coordinación en el ámbito de las CCAA en los que destaca que “la involucración política está propiciando avances más rápidos”. Estos proyectos piloto fueron Aragón, Castilla La-Mancha y Galicia.

- Colaboración Servicios Públicos/Empresarios. Durante 2018 comienza a señalarse como pieza clave no sólo la colaboración entre servicios sociales y empleo sino además con los empresarios. Dinámicas de colaboración que ya se venían planteando en los PNR y EEAE. Así se reconoce en este informe que a pesar del refuerzo de las políticas de activación dirigidas a desempleados “de larga duración, los jóvenes y los trabajadores de más edad. Sin embargo, su eficacia depende en gran medida de la capacidad de los servicios públicos autonómicos de empleo y de su coordinación con los empresarios y los servicios sociales, que apenas están mejorando lentamente”. En 2019 se sigue señalando las necesidades de inversión en los servicios a empresarios “incluidos la elaboración de perfiles y el establecimiento de correspondencias entre las necesidades de los demandantes de empleo y de los empresarios, la creación de asociaciones con los servicios sociales y la prestación de servicios personalizados anteriores y posteriores a la contratación”. En este sentido cabe destacar que la experiencia de la Red Inclusión Social integra también interlocutores sociales y entidades privadas.
- Limitada y desigual cobertura de prestaciones sociales. Unido a lo anterior, la planificación de una Tarjeta Social Universal se iniciará en 2018 y se irá implantando en 2019 cuyo objetivo es mejorar el acceso de los proveedores de servicios a la información sobre prestaciones recibidas por las personas, facilitando la coordinación entre servicios sociales y empleo. Implica que todos los datos sobre los beneficiarios de las prestaciones nacionales se introducen en el sistema, aunque siguen existiendo lagunas sobre

prestaciones gestionadas en el nivel autonómico y local. Además del uso limitado que se mantiene durante 2020. Esta herramienta profundiza en la dinámica de coordinación y racionalización de recursos económicos directos vinculados a la política social y política pasiva, con la condicionalidad en su percepción de la participación, por parte del receptor- usuario, en una dinámica de activación para el empleo inserta en itinerarios personalizados.

- Desde un plano de gestión multinivel y territorial. Además de los desiguales avances existentes en cada CCAA, destaca que la consideración del ámbito local se produce también de una forma tardía en los informes de recomendación, teniendo en cuenta el peso que tienen los servicios públicos de primera línea municipal, tanto en coordinación como cobertura.

En este sentido dentro de las orientaciones de inversión sobre la financiación de la Política de Cohesión 2021-2027 para España, en el marco financiero plurianual para dicho periodo (COM 2018, 321), establece dentro del objetivo estratégico 4 titulado una Europa más social cómo “reforzar la capacidad de los servicios públicos de empleo para “i) prestar servicios a los demandantes de empleo y las personas que cambian de empleo, incluidos la elaboración de perfiles, los servicios y el asesoramiento personalizados, la mejora de las cualificaciones y la reorientación de las cualificaciones; ii) colaborar con los empresarios y ofrecerles servicios; iii) establecer asociaciones con los servicios sociales, las instituciones educativas y formativas y el tercer sector; iv) apoyar medidas de divulgación”, vinculado a refuerzo de lucha contra la pobreza en educación, servicios sociales y empleo.

Junto a los Informes de la Comisión, la Estrategia española de Activación para el Empleo (2017-2020<sup>3</sup>) se enmarca en la dinámica seguida de impulso en la colaboración entre política social y política de empleo. El mercado transicional que propicia trayectorias profesionales intermitentes obliga a “facilitar las transiciones, tanto desde el empleo como desde el desempleo, prestando apoyo continuado durante toda la vida laboral y promoviendo la activación (...) deben combatir la exclusión social a través de una mejor coordinación entre las políticas activas y la protección económica frente al desempleo y otras políticas sociales”. Con ello, se refuerza el carácter complementario y condicional de las políticas pasivas y política social de cobertura social básica respecto a las políticas activas.

En esta misma línea de coordinación de política y racionalización de las prestaciones, el Objetivo 4.1. de Ordenación del sistema y coordinación de servicios de la Estrategia Nacional

---

<sup>3</sup> Real Decreto 1032/2017, de 15 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020. Igualmente se han consultados los Planes de Empleo desde 2016 hasta la actualidad.

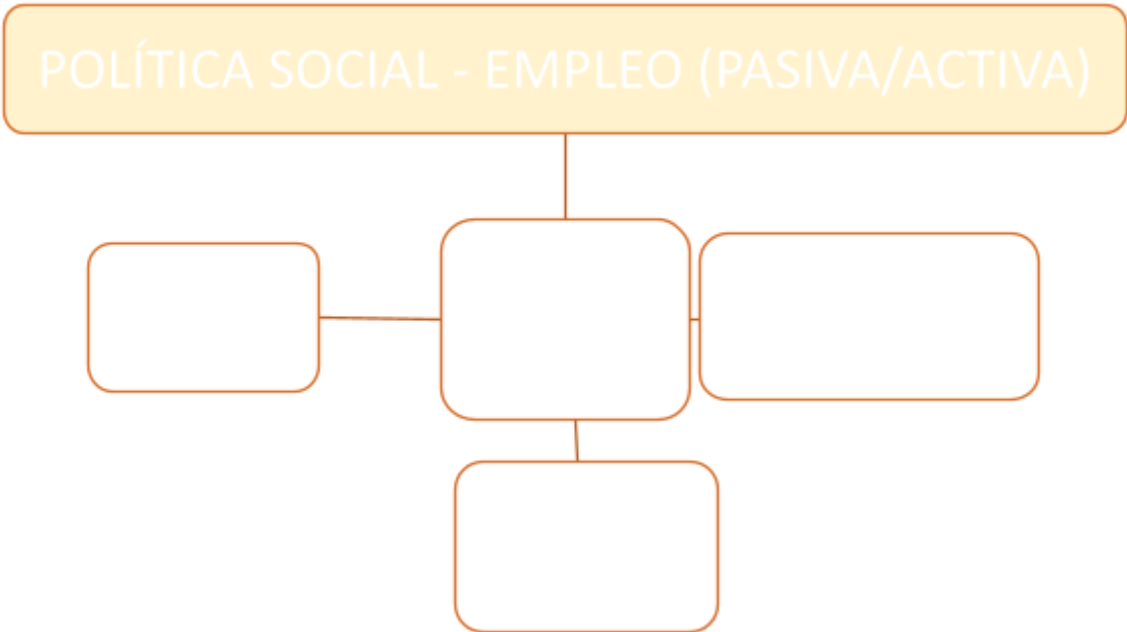
de Prevención y Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social (2019-2023<sup>4</sup>) señala la necesidad de profundizar en la coordinación y acción conjunta entre los servicios sociales, de empleo y otros servicios que contribuyan a la inclusión social. Aparece como elemento clave para fomentar la activación de los grupos más vulnerables y que precisan mayores apoyos. Además, incorpora la mejora de los mecanismos de coordinación y cooperación territorial, lo que implica una conexión directa con la actividad

La necesidad de tener una visión conjunta de las prestaciones y ayudas sociales, así como una gestión eficiente y equilibrada de las mismas, lleva a potenciar los sistemas de información que permitan realizar un uso efectivo de la Tarjeta Social Universal.

Con todo ello, desde el lado de la política de empleo en 2015 se publicó la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo (SNE) que incluía una serie de protocolos a través de los cuáles se pretendía mejorar la coordinación y garantizar un nivel mínimo de servicios en todo el país.

Por lo tanto, nos encontramos ante un proceso de coordinación en dos planos: de política pública, al aportar una visión integral entre política social y política de empleo (activa y pasiva); y servicios que impulsan la interacción entre servicios públicos de empleo AGE y CCAA; servicios públicos de empleo y servicios sociales; servicios públicos de empleo, operadores privados y empresarios; servicios de empleo y servicios sociales y usuarios finales.

Imagen 1. Marco de interacción desde el empleo



<sup>4</sup> Estrategia 2019-2023 aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros el 22 de marzo de 2019. Y consultado también Plan Operativo 2019

Fuente: Elaboración propia

El diseño de este marco institucional orientado a la coordinación y articulado sobre diferentes instrumentos de política pública permite a los diferentes actores y la necesidad de una especialización integral del servicio.

#### 4 Análisis del POEFE

En la línea anterior, el Programa Operativo de Empleo, Formación y Educación recogía las recomendaciones del Consejo para España para 2014 en el marco de Fondo Social Europeo (FSE) que se orientaban a “reforzar la coordinación entre los servicios sociales y de empleo con el fin de brindar itinerarios integrados de apoyo a quienes se encuentran en situación de riesgo” e impulsar procesos de racionalización de rentas para facilitar la transición entre etapas de percepción de rentas mínimas y la incorporación al mercado laboral.

En este sentido, se señala la necesidad de potenciar diagnósticos conjuntos para determinar el grado de empleabilidad de las personas beneficiarias, la derivación entre servicios para una mejor atención o el seguimiento y evaluación conjuntos de las inserciones laborales. Es importante señalar que esta dinámica de diseño de itinerarios formaba parte ya de la actividad habitual de las áreas de empleo y desarrollo local municipal, no sólo potenciada desde los programas experimentales, OPEAS u otro tipo de programas en los que se venía trabajando desde la centralidad del usuario.

Es la convocatoria del Eje 2 del Programa Operativo de Empleo, Formación y Educación (APE-POEFE) FSE 2014-2020, que se publicó mediante Resolución de 23 de marzo de 2018<sup>5</sup>, el instrumento que servirá de justificación para el análisis de los dos casos propuestos.

Este programa contemplaba entre las entidades beneficiarias a “los ayuntamientos de municipios con población superior a 20.000 habitantes” entre ellos Coslada y Rivas-Vaciamadrid. La finalidad de este programa de ayudas se orienta a mejorar la inserción “socio-laboral de personas en situación o riesgo de exclusión social, a través de la activación y de itinerarios integrados y personalizados en inserción”. Se alinea, por lo tanto, con la Estrategia Europa de Activación para el Empleo, la Estrategia Española de Activación y los Planes Nacionales de Reforma, Estrategia de Inclusión, entre otros, que sitúan en la centralidad del proceso de inserción al ciudadano y refuerzan la personalización de los servicios públicos.

---

<sup>5</sup> Orden PARA/37/2018, de 16 de enero, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión para la concesión de ayudas del Fondo Social Europeo, previstas en el Programa Operativo de Empleo, Formación y Educación, destinadas a entidades locales para la inserción de las personas más vulnerables. Igualmente consultada la instrucción generales de ejecución de POEFE



Este programa se diseña como un programa intensivo que combina acciones de orientación, formación e inserción para el empleo desde un enfoque de acompañamiento y personalización del servicio. Para ello, se incluye un proceso continuo de orientación sumado a las acciones formativas transversales y complementarias.

Imagen 2. Cuadro de acciones



Fuente: Ayuntamiento de Coslada

Aunque en él no se obliga a crear estructuras o procesos de colaboración entre servicios sociales y empleo, la realidad del colectivo al que se dirige este programa y su entorno obliga a un planteamiento integral entre ambos servicios municipales.

#### 4.1 Análisis de los dos estudios de caso: Coslada y Rivas-Vaciamadrid

A lo largo de este apartado analizaremos el desarrollo de cada modelo colaboración y coordinación implementado entre servicios sociales y empleo para dar respuesta a los colectivos vulnerables objeto del programa APE-POEFE. El contenido de este apartado es fruto de las dos entrevistas semiestructuras desarrolladas y la documentación facilitada por ambos ayuntamientos.

##### a. POEFE Coslada 2018-2021.

###### a. Antecedentes y entorno operativo de la colaboración.

En Coslada se ha venido trabajando de forma habitual y continuada entre servicios de empleo y servicios sociales, con diferente intensidad según los programas, pero siempre ha existido coordinación específica en derivaciones de usuarios. El uso inicial de la Bolsa de Empleo y actual de la Agencia de Colocación parecía más un recurso dentro de la lógica de atención al usuario.

En esta dinámica, la problemática comienza a surgir cuando desde las áreas de empleo se percibe que el índice de empleabilidad y el mantenimiento de los puestos de los usuarios derivados de servicios sociales era muy bajo ya que existían carencias respecto a las habilidades básicas de la vida diaria. Ello provocó la

necesidad de diseñar una estrategia conjunta en la que se diseñaron acciones en las que servicios sociales participaba desde la formación de habilidades pre-laborales y transversales y después empleo participaba en las habilidades más orientadas al empleo. Esa colaboración se hizo extensiva y las personas con exclusión social y bajo nivel de alfabetización digital recibieron acciones donde se les asignaba tutor/a de un instituto de secundaria, bachillerato y FP y actuaban con tutores tecnológicos. Es decir, se parte de un entorno favorable, fruto de la identificación de un problema concreto y se diseñan objetivos comunes facilitados por los ajustes y experiencias previas. En este sentido se comparte la necesidad de coordinar acciones y las actitudes se enmarcan en el reconocimiento y confianza mutua.

Además, se parte una visión muy concreta de las políticas activas, pasivas y la personalización de servicios. Ambas Concejalías (cargos políticos) comparte una misma estrategia u objetivos que es mejorar la inserción de las personas en situación de vulnerabilidad partiendo de una potenciación de la activación y mejora de la empleabilidad, evitar y reducir el modelo reactivo de las subvenciones directas. Se busca reforzar la orientación del servicio de empleo y servicios sociales a la mejora de la empleabilidad *“y no a ayudas sin contraprestación ni aportación social, evitar la inactividad y la estigmatización”* (E1).

Con esta dinámica previa, la subvención de POEFE supuso una ventana de oportunidad para profundizar en los itinerarios con los que se venía trabajando junto a servicios sociales. Ampliar competencias e itinerarios de orientación, que no sólo fueran previos, sino durante y posteriormente a la formación.

- b. Diseño de estructurales y protocolos de trabajo.
  - Estructuras formales e informales de colaboración. A lo largo del proceso de coordinación destaca la existencia de un Grupo motor liderado por Servicios Sociales en el que participan empleo y resto de entidades. Sirve de foro de intercambio de recursos, medios y criterios y permite que cualquier usuario, independientemente del dispositivo de entrada (incluido entidades) se integra en una dinámica integral. Con ello se pretende racionalizar los circuitos e itinerarios que previamente han sido coordinadores. Esta dinámica permite optimizar las orientaciones e itinerarios personales, que los usuarios no vuelvan al inicio del proceso. Si hay fases de intervención ya realizadas que se vaya directamente a la resolución, en cada momento, de la necesidad que plantea el usuario (formación, la orientación o la intermediación). Se busca evitar la duplicidad de proyectos y también con las entidades sociales.

Junto con estas dinámicas, vinculado al propio proceso de itinerario se mantienen ajustes y supervisión por las técnicas de cada área.

- Procesos de colaboración. En el caso de POEFE, para el diseño de itinerarios formativos en Coslada se hizo un análisis del mercado local y se eligieron aquellas ocupaciones que tenían una mayor proyección a la hora de generar empleo. En este sentido, también se tuvo en cuenta que los itinerarios estuvieran orientados a perfiles profesionales que dieran cabida a diferentes personas con variados niveles educativos (se seleccionaron certificados de Nivel 1, 2 y 3). La dinámica era desarrollar una formación de certificado profesional (incluidas prácticas) y habilidades transversales del propio POEFE. Esta dinámica fue diseñada y ejecutada desde el servicio de empleo.

Esta dinámica amplió la red, generando diferentes planos en la red en la que participan actores de ambas arenas de política sectorial, es decir, entidades privadas y públicas de logística que participaron en prácticas y ofertan contratación y entidades sociales del ámbito de la inclusión social y el empleo.

La coordinación apoyada en los itinerarios busca que los usuarios que se derivan tengan una posición favorable a la inserción laboral o formación (empleabilidad), que tenga esa disposición y puedan iniciar itinerarios formativos que faciliten su inserción.

Cada área trabaja desde su formación y confianza, con sus propios itinerarios que forman parte de un macroitinerario personalizado en el usuario. El proceso es supervisado por las técnicas de empleo y servicios sociales, *“existe una coordinación continua con los dispositivos desde los que se ha derivado esa persona y se hace una intervención más holísticas entorno a la persona, Se trabaja directamente con el dispositivo que esté liderando el seguimiento de la persona y su entorno”* (E1). Se busca por lo tanto racionalizar y optimizar la intervención, un refuerzo de la microgestión reforzada por el modelo de activación y personalización de los servicios.

- c. Evaluación. No se tienen resultados aún ya que la pandemia hizo que se paralizaran los itinerarios formativos. Esta situación sí puso de relieve la falta de habilidades tecnológicas y la brecha digital que orienta a la presencialidad de todo tipo de relación con estos usuarios y, por lo tanto, genera importante carencia para incorporación al mercado laboral actual (teletrabajo, formación online, etc)

## **b. POEFE Rivas-Vaciamadrid 2018-2021**

- a. Antecedentes y entorno operativo de la colaboración. Del mismo modo que en el caso anterior, la propia dinámica municipal y actividad de los servicios en el territorio hace que se repita la existencia previa de colaboración entre servicios sociales y servicios de empleo. En el caso de Rivas Vaciamadrid surge a partir de los programas experimentales, Escuela Taller y Talleres de Empleo en los que se colaboraba con la Concejalía de Mujer o Igualdad según el momento y la Concejalía de Servicios Sociales.

Además, hace 9 años se creó un Comité de Empleo integrado por Juventud, Servicios Sociales, Mujer y Empleo en el que se intentaba diseñar y aprobar procedimientos e itinerarios de derivación. Si bien, la propia dinámica municipal no favoreció la formación como una estructura estable político-administrativa esta Comité *“creo además que nos anticipamos en la creación de estas estructuras que ahora están apareciendo de manera más formal en el ayuntamiento (...) además la propia estructura de las áreas de empleo con elevada temporalidad, las RPT dificultan todo esto. Y son áreas con mucho talento que se necesita en este momento”* (E2).

La coordinación actual con los servicios sociales es limitada ya que no se comparte un objeto o estrategia compartida de colaboración. La percepción desde empleo es que son un mero recurso dentro de la cartera de recursos de servicios sociales, junto al resto de operadores y agencias privadas/públicas o sociales. Además, no se comparte una misma visión integral ya que los servicios de empleo, del mismo modo que en Coslada, parten del concepto de empleabilidad pero *“ésta no es considerada por los servicios sociales, nosotros somos un instrumento de apoyo a la integración pero no somos servicios sociales”* (E2). Se produce, por lo tanto, una necesidad compartida de integración e inclusión social de colectivos en riesgo, pero la metodología y conceptualización de ambos servicios es diferente. Se necesitan habilidades pre-laborales o de la vida cotidiana con las que deben ya llegar para ser susceptibles de ser empleables y entrar en los itinerarios de empleo.

Lo mismo que en el caso de Coslada, Rivas Vaciamadrid partía de una experiencia previa de POEJ, donde se percibió la existencia de un colectivo con importantes necesidades y riesgos de exclusión, principalmente jóvenes en situación de vulnerabilidad.

- b. Estructuras y procesos de colaboración

En relación, a las estructuras de colaboración, se mantiene el Comité, aunque con los cambios de legislatura se perdió peso e impulso, aunque sigue funcionando de manera informal ya que no se encuentra reconocido en la estructura municipal.

Junto al Comité destaca el Pacto Local, espacio de interrelación con los agentes sociales (sindicatos y asociaciones empresariales) formado por una Comisión de Seguimiento en la que se da cuenta de la evolución del POEFE y otras acciones sobre las que se presenta informe explicativo.

Teniendo en cuenta la débil situación de colaboración con los servicios sociales, los itinerarios que se plantean no participan servicios sociales, pero el área mantiene la misma dinámica de trabajo en red con el entorno y con otras áreas municipales (mujer, juventud). La percepción que se tiene de los servicios sociales es clientelar respecto a sus usuarios.

En este sentido, destaca que la mayor colaboración se produce con el Centro de menores no acompañados donde el personal del área de empleo colabora y se coordina con las educadoras sociales; así como con la asociación de discapacidad del municipio; con la Cañada Real. La mayor parte de jóvenes del programa, así como numerosos usuarios en situación de emergencia social no son derivados en un itinerario con servicios sociales, sino que proceden de otras áreas y entidades. Para la responsable estos jóvenes no acuden desde servicios sociales *“porque no son clientes de servicios sociales”*. La única colaboración es para la difusión de las convocatorias de acciones formativas y similar, incidiendo en la idea de recurso. En este sentido, cabe destacar que no sólo no se produce un objetivo o estrategia conjunta de colaboración, sino que las estructuras y procesos existentes no permiten la colaboración ni la interconexión. Ello refuerza un sentimiento de desconfianza y de falta de reconocimiento por los servicios y profesionales de cada área.

En este sentido, el rol político también juega de una manera clara ya que pertenece a servicios sociales a lo que se une el desconocimiento de la dinámica de estas áreas tan complejas (E2).

Una vez analizado cada uno de los casos se procede a la una comparación que permita identificar dimensiones clave en el éxito de dinámicas de inserción con población en exclusión o riesgos de exclusión.

Tabla 2. Comparativa Coslada y Rivas Vaciamadrid

<b>DIMENSIONES</b>	<b>COSLADA</b>	<b>RIVAS VACIAMADRID</b>
<b>Entorno operativo de la colaboración</b>	<p>Favorable a nivel macro (estrategia, objetivos) y micro (actividad previa)</p> <p>Misma necesidad un mismo enfoque de acercamiento político y técnico.</p> <p>POEFE aparece como una ventana de oportunidad para reforzar la colaboración</p> <p>Existe una dinámica previa de colaboración personalista (técnica-técnica) no institucionalizada</p>	<p>Favorable a nivel política general (EEA, POEFE, etc) pero no a nivel municipal</p> <p>No se comparte ni estrategia ni objetivos</p> <p>Sí se comparte necesidad, pero enfocada desde planos diferentes (tanto político y técnico)</p> <p>POEFE aparece como un recurso más que refuerza la dinámica del área y la red exterior</p> <p>Existía una dinámica previa agotada</p>
<b>DIMENSIONES</b>	<b>COSLADA</b>	<b>RIVAS VACIAMADRID</b>
<b>Desarrollo de la colaboración</b>	<p>Aunque el diseño de POEFE parte de los servicios de empleo se mantienen los objetivos, las alianzas y la redes</p> <p>La estructura y procesos diseñados comparten un objetivo común, mantienen la interconexión e interdependencia.</p> <p>Falta evaluar resultados y sopesar riesgos para valorar el rendimiento del modelo de colaboración y su grado de éxito final (inserción y continuidad en el puesto)</p>	<p>Los procesos de colaboración con los servicios sociales son anecdóticos. No podemos hablar de modelo de colaboración</p>
<b>DIMENSIONES</b>	<b>COSLADA</b>	<b>RIVAS VACIAMADRID</b>
<b>Oportunidades de continuidad</b>	<p>La dependencia de recursos externos es una importante debilidad, pero la dinámica está institucionalizada desde un plano de proceso faltaría un refuerzo en estructura</p>	
<b>Apertura de la red</b>	<p>La colaboración ha permitido el desarrollo de la red a otros niveles e integrar varias arenas</p>	<p>La falta de colaboración de servicios sociales ha permitido reforzar otras</p>

	de política (empleo y servicios sociales)	redes habituales y extender la red a otros actores dinámicos.
--	---	---

Fuente: Elaboración propia

## 5 Conclusiones

A lo largo de la ponencia hemos podido analizar cómo la colaboración en el marco de la integración de servicios públicos nos invita a realizar un enfoque más integral y de lógica de servicios públicos. Si bien, es necesario la existencia de ciertos elementos previos y durante el desarrollo que permitan una colaboración adecuada y sostenida en el tiempo.

Los dos casos presentados ponen el acento en dos elementos clave señalados en buena parte de la literatura académica sobre colaboración, es decir, la necesidad de un liderazgo claro que asuma un concepto claro de colaboración y alinee estrategias, objetivos, procesos y estructuras en la dinámica de colaboración; y la necesidad de confianza y reconocimiento mutuo necesario no sólo para afianzar los lazos y alianzas de la colaboración intra administrativa sino sobre todo poder abordar un enfoque integral y personalizado del ciudadano, más si queremos que éste forme parte de su desarrollo personal y profesional.

Por otro lado, cabe señalar la importancia del plano local y señalar las dificultades que suponen las estructuras municipales de cara a desarrollar este tipo de experiencia de colaboración, más teniendo en cuenta la falta de autonomía en la gestión de numerosos de sus servicios y dependencia de recursos externos.

## 6 Bibliografía

Aguilar Villanueva, L. F., 2014. Las dimensiones y los niveles de la gobernanza. *Revista Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(1), pp. 11-36.

Arellano Gault, D., 2014. ¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(2), pp. 9-29.

Bryson, J. M., Crosby, B. C. & Stone, M. M., 2006. The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, Volumen Special Issue, pp. 44-55.

Cerrillo i Martínez, A., 2017. *La buena gobernanza: un concepto controvertido ¿y útil?*. Madrid, GIGAPP.

García Solana, M. J (2018). *La colaboración público-privada en la gestión de los servicios de intermediación laboral*, Tirant Lo Blanch, Valencia.

Osborne, S. P (2018). From public service-dominant logi to public service logic: are public service organizations capable of co-production and value co-creation?, *Public Management Review*, vol. 20, n ° 2, 225-231