

CONTENIDOS E INSTRUMENTOS DE LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL E INCLUSIÓN ACTIVA

ANA ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA¹

Universidad de Alcalá

ABSTRACT

Desde el comienzo del siglo XXI, se ha generalizado el uso del término inclusión en la política social europea. A pesar de que se ha empleado de forma profusa, se trata de un concepto ambivalente carente de un referente teórico claro o de una definición que concite acuerdos. Este artículo propone, como estrategia para deshacer esta ambivalencia, analizar los contenidos de las políticas y programas englobados bajo este término. A través del estudio de los contenidos de las políticas —programas, instrumentos y medidas— de la inclusión social y, en especial, de la inclusión activa se pretende conocer qué significa en los distintos ámbitos en los que es materializada, cómo es interpretada por los países europeos. Los resultados de esta aproximación muestran cómo la inclusión social activa se ha materializado de forma desigual a través de políticas que tienen que ver con las diversas tradiciones políticas y con las coloraciones políticas de los gobiernos. En el variado mapa de instrumentos y programas es posible, sin embargo, identificar una orientación común y coherente hacia la activación, según la cual la inserción laboral da sentido a las políticas sociales desti-

¹ Ana Arriba González de Durana, Área de Sociología, Departamento de Economía y Grupo de Investigación en Política Social Joaquín Costa de la Universidad de Alcalá. Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto INBISO (Informalidad y protección social: Encajes institucionales y trayectorias de empleo informal en España), Plan Nacional I+D+i (CSO2011-28233). Fue presentado en las Jornadas del 25 Aniversario de SARTU, El reto de una sociedad inclusiva. 19 y 20 de septiembre de 2013.

nadas a los sectores más vulnerables. En la práctica, la activación de las políticas de lucha contra la pobreza significa el abandono de los ambiciosos objetivos teóricos de los planteamientos de las políticas de inclusión social e inclusión activa. Y en el actual contexto de recesión económica y escasez de empleos, la pregunta es si la orientación a la inclusión no está significando la desprotección y el disciplinamiento de los hogares en situación de fuerte desprotección.

Palabras clave: Política social, Inclusión social, Activación, Inclusión activa, Pobreza.

XXI. mendearen hasieratik europar gizarte politikan «inklusio» terminoaren erabilera orokortu da. Era ugarian erabili den arren, erreferente teoriko argi edo adostasunak ekartzen dituen definiziorik ez duen kontzeptu anbibalentea da. Artikulu honek, anbibalentzia hori desegiteko estrategia gisa, proposatzen duena termino horren baitan baturik dauden politiken eta programen edukia aztertzea da. Gizarte inklusiorako politiken —programak, baliabideak, neurriak— ikasketaren bidez eta, bereziki, inklusio aktiboaren bidez gauzaturik dagoen eremuetan bere esanahia zein den eta europar Estatuetan nola interpretatzen den ezagutzeari nahi da. Hurbilketa horren emaitzek agerian jartzen dute gizarte inklusio aktiboa modu ezberdinetan gauzatu dela tradizio politiko ezberdinekin zerikusia duten politiken eta gobernuen kolore politikoen bidez. Hala ere, baliabide eta programen mapa anitzean posible da aktibaziorako joera erkidea eta koherentea identifikatzea, zeinaren arabera laneratzeak sektore kalteberengana zuzenduriko gizarte politiketara zentzua ematen zaien. Praktikan, pobrezia aurkako borrokaren politiken aktibazioak gizarte inklusiorako eta inklusio aktiborako politiken planteamenduen xede teoriko handinahikoak alde batera gelditzen dira. Eta egungo atzeraldi ekonomiko eta enplegu eskasiaren testuinguruan, egin beharreko galdera inklusiorako joerak ez ote dakarren babesgabezia handiko etxeen babes eza eta diziplinazioa.

Gako-hitzak: Gizarte politika, gizarte inklusioa, aktibazioa, inklusio aktiboa, pobrezia.

The use of the word «inclusion» has become widespread in European social policy since the beginning of the 21st century. Even though it has been heavily used, it is an ambivalent concept, lacking in a clear theoretical frame of reference or any agreed definition. As a strategy for remedying this ambivalence, this article proposes an analysis of the policies and programmes covered by this term. Study of the content of social inclusion and, in particular, active inclusion policies —programmes, instruments and measures— aims to find out what they mean in the different spheres it affects and how it is interpreted by European countries. The results of this approach show how active social inclusion has been pursued unevenly through policies which have to do with different political traditions and with the political colours of governments. In the diverse map of instruments and programmes it is nevertheless possible to identify a common, coherent orientation towards activation,

whereby entry to the labour market lies behind social policies aimed at the most vulnerable sectors. In practice, implementing policies to combat poverty means giving up the ambitious theoretical goals of the approaches to social inclusion and active inclusion policies. And in the current context of economic recession and scarcity of jobs, the question is whether the orientation towards inclusion is not leading to poorer protection and the disciplining of households in highly unprotected circumstances.

Key words: Social policy, social inclusion, activation, active inclusion, poverty.

Introducción

El término de inclusión social, como otros, se ha convertido en habitual en el vocabulario cotidiano de los implicados en el desarrollo, gestión y valoración de las políticas sociales en Europa desde finales del siglo xx, colonizando buena parte de las actividades de las políticas sociales (Serrano, 2005). El término surge en el propio proceso político, sin referencias teóricas claras, pero ocupa un espacio central en las transformaciones de la política social de la primera década del siglo xxi.

El término es poco preciso. Sus usos son diversos, como muestra este número de la revista *Lan Harremanak*, y van desde la consideración del término inclusión como un derecho social, como elementos de las estructuras sociales, políticas o económicas o como base ética de la cohesión social o como nueva concepción de la participación en la vida económica.

Desde la Estrategia de Lisboa del año 2000, los distintos documentos clave de la trayectoria comunitaria han señalado entre sus objetivos el logro de una sociedad más inclusiva. Sin embargo, ofrecen pocos detalles sobre cómo ha de ser esta sociedad, ni cuáles son las vías para perseguirla. Tampoco se indica qué es lo que ha de ser incluido, si existen sectores excluidos o cuáles son las formas que toma esta exclusión. En último extremo, aparece como un objetivo amplio y generalista que no se adjudica a un ámbito concreto de la política pública: ¿se trata de un objetivo transversal que incluye desde la política económica a la educativa?; ¿se refiere a los objetivos y orientaciones que incumben a las políticas sociales europeas?; ¿a todas o sólo a un sector de las políticas sociales?

Esta orientación generalista se disuelve en el ámbito de las llamadas políticas de inclusión social. En ellas, la inclusión se circunscribe a un ámbito concreto de la política social europea, el de la lucha contra la pobreza y la exclusión, que precisamente pasa a denominarse Política de inclusión social. Desde la Estrategia Lisboa 2000, el ámbito europeo de las políticas de inclusión se asienta en una estructura de coordinación de las actuaciones de los estados miembro materializando así el amplio objetivo inclusivo. A diferencia de otras áreas de política social (sanidad, pensiones o vivienda) la política de inclusión no tiene un ámbito de actuación definido. Como otros objetivos recientes en la política social europea (conciliación, discriminación, igualdad) los estados miembro identifican de forma particular los componentes y medidas de la inclusión de entre sus diferentes estructuras de política social.

Este artículo se centra precisamente en estos contenidos con los que los estados miembro completan sus estrategias de inclusión de cara a la coordinación europea, sus interpretaciones de aquello que contribuye a la inclusión social. Se centra especialmente en las desarrolladas entre 2005-2010 dado que es el periodo de configuración de la Inclusión activa. Estudiar esta definición de los contenidos y herramientas de inclusión social nos acerca al sentido que se le está dando a la inclusión social e inclusión activa, desde contextos y trayectorias políticas diversas.

Para ello, en primer lugar, se describe el proceso por el que se ha construido una política social europea centrada en la inclusión social activa que pretende armonizar los desarrollos de los estados miembro, definiendo una serie de objetivos comunes. A continuación se estudian, desde la perspectiva de la inclusión activa formulada por la Comisión Europea en 2008, cuáles son los contenidos que los estados miembro han dado a sus políticas observando tanto divergencias como, especialmente, las convergencias. Esta última muestra la centralidad que ha alcanzado la activación de las políticas de inclusión, cuyas formas y alcances son analizados en el tercer punto. El artículo finaliza con un breve balance sobre las consecuencias de esta orientación activadora en el actual contexto de recesión y de escasez de empleo.

La construcción de la política europea de inclusión social

El término inclusión apareció en el seno de la política social europea en el marco de la Estrategia de Lisboa del año 2000, vinculado a los objetivos de desarrollo de la UE que aspiraba a crear la economía más competitiva y dinámica basada en el conocimiento con más y mejores trabajos y mayor cohesión. A pesar de que el término inclusión supuso una novedad, sus políticas se inscribieron en la trayectoria de las políticas de lucha contra la pobreza, dándoles continuidad y reformulando sus objetivos e instrumentos.

De la pobreza y exclusión a la inclusión social

Los Programas de Lucha contra la Pobreza se pusieron en marcha de forma discontinua y experimental entre 1975 y 1994. A través de ellos, se financiaron programas piloto y proyectos comunitarios orientados a la lucha contra la pobreza económica, en los que además se trabajó en la construcción de formas comunes de conceptualización y medición de la pobreza, así como las formas de entender las estrategias de respuesta. En las fases iniciales la idea de pobreza manejada en estos Programas se definió como carencia de ingresos. Posteriormente evoluciona a una concepción del problema que se basó en las desventajas en el acceso a bienes y servicios (educación, empleo, sanidad, vivienda, financiación...) así como a las principales instituciones que las distribuyen, en un con-

texto dado y de forma persistente en el tiempo. Esta forma de plantear el problema de los individuos y poblaciones en desventaja, que insistía en su carácter relativo, multidimensional y dinámico, comenzó a denominarse exclusión social y restringió el significado de pobreza a la insuficiencia de recursos.

Esta nueva concepción implicaba que las estrategias de respuesta debían ser multidimensionales así como tener en cuenta las dinámicas de pobreza y los contextos en los que se producía la integración. En estos desarrollos fue tomando fuerza la actividad laboral como vía clave para la integración de los colectivos en exclusión. La intervención exigía también la coordinación entre los diferentes agentes sociales implicados en la lucha contra la exclusión. Esta forma de concebir el problema de la pobreza se fue plasmando en distintos documentos (Carta Social Europea de 1989, Resolución del Consejo de Ministros de Asuntos Sociales de 1989, Recomendaciones del Consejo Europeo y Comunicaciones de la Comisión de 1992 o el Libro Blanco de Política Social de 1994).

Los Programas de la lucha contra la pobreza y la exclusión social perdieron continuidad y protagonismo a mediados de la década de los noventa. La Estrategia de Lisboa del año 2000, junto con el posterior Tratado de Niza, supuso su reaparición como una estrategia de política social en torno a un nuevo término, «inclusión social». La presentación de la política en torno a inclusión social, supuso un abandono del debate sobre la naturaleza del problema (pobreza o exclusión), evitó también la discusión sobre términos empleados con anterioridad (como pobreza, integración o inserción) y facilitó la traducción al inglés (Barbier, 2011). Pero, como había ocurrido con el término de exclusión social, este cambio no significó una definición precisa sobre su contenido y significado. Al contrario, inclusión social es un término ambiguo que da cabida a las distintas bases ideológicas y tradiciones políticas que conviven en el marco del modelo social europeo.

La nueva Estrategia adoptó en marcha un método suave (*soft law*) de coordinación de las políticas nacionales que ya se estaba empleando en la Estrategia de Empleo, el Método Abierto de Coordinación (MAC). El MAC de Inclusión reunió una serie de herramientas: a) la definición de una serie de objetivos comunes; b) los Planes Nacionales de Inclusión Social (PNAin) de carácter bienal; c) los Informes Conjuntos; d) un sistema de indicadores para la valoración y comparación de los avances; y e) un Plan de Acción Comunitaria como herramienta de financiación (Ferrera, Matsaganis y Sacchi, 2002). Ideológicamente la Estrategia de Inclusión se asentó sobre el convencimiento de la existencia de un círculo virtuoso entre participación en el trabajo, acceso a la protección social y a servicios públicos de calidad, coherente con la concepción de flexiguridad que orientaba la Estrategia Europea del Empleo desde 1997.

El MAC de Inclusión Social, especialmente la elaboración de los PNAinc, difundieron el término y la orientación política de la inclusión social en las políticas sociales nacionales. En casos como el español, la participación en el MAC

de Inclusión social significó la construcción de una visión unificada sobre la actuación en el ámbito de la lucha contra la pobreza y exclusión y la difusión del enfoque europeo a través de planes regionales o locales que tenía sin embargo una incidencia limitada en el contenido de las políticas, en especial de aquellas que van más allá del espacio institucional directo de atención a los colectivos desfavorecidos (Pérez-Eransas, Arriba y Parrilla, 2005).

De la inclusión social a la inclusión activa

Los primeros cinco años de la Estrategia de Inclusión supusieron la acumulación de experiencias y trabajos en la coordinación de políticas de inclusión social (objetivos comunes, dos oleadas de PNAinc, la construcción de indicadores comunes y varios Informes Conjuntos).

En 2005 se inició una segunda fase a partir de la aprobación de una nueva Agenda Social 2005-2010 en la que se renovaron los objetivos y metodología de la estrategia europea de inclusión social. La coordinación de la política de inclusión quedó integrada con la coordinación de las políticas de pensiones, asistencia sanitaria y cuidados de larga duración en un marco estratégico más amplio (MAC Social) que perseguía la modernización de la protección social en aras de una mayor justicia social.

En esta renovación, el acceso al empleo cobró protagonismo como eje central de la idea de inclusión. Los documentos de esta segunda fase (Informes Conjuntos 2006, 2007 y 2008 y, especialmente, la Comunicación de 2007 (COM (2007) 620)) propugnaron, la idea de una cohesión económica reforzada a través de la promoción de la inclusión activa de las personas más alejadas del mercado laboral. No se trataba de una idea nueva, más bien la confirmación de una orientación que había ido tomando progresivamente fuerza.

La orientación a la Inclusión Activa (IA) se materializó en octubre de 2008, en la Recomendación de la Comisión sobre la Inclusión Activa de las personas excluidas del mercado laboral, (CE (2008) 5737) —en adelante Recomendación IA 2008— como resultado de un período de debate en el seno de las instituciones europeas. La filosofía central de la Recomendación IA 2008 era que «las políticas de inclusión activa deberían facilitar la integración a un empleo duradero y de calidad de todas las personas capaces de trabajar y proporcionar unos recursos suficientes para vivir con dignidad junto con ayudas en su participación social para aquellos que no puedan hacerlo» (Recomendación CE (2008) 5737).

Así, la Estrategia de Inclusión Activa se apoya en tres pilares que cada país debe combinar de acuerdo con sus propias políticas:

- El pilar del derecho a una renta adecuada, también denominada suficiente o digna, basada en distintas formas de combinación del bienestar

- y ocupación, de seguridad económica y empleo. Se retomaba así la Recomendación 441 de 1992 sobre el establecimiento de rentas mínimas.
- El segundo pilar relativo a mercados de trabajo inclusivos y garantías de empleos estables y de calidad para todas las personas, así como un adecuado sistema de ascensos y de fuerza de trabajo disponible. La concepción de este pilar es incompatible con las distintas formas de pobreza en el trabajo o de empleo irregular.
 - El tercero se refiere a la existencia de servicios de calidad universales, accesibles y garantizados para todas las personas, sobre todo los servicios de sanidad, educación y servicios sociales, así como el acceso a una vivienda digna.

Todos estos ingredientes deben acompañarse de la participación de los actores implicados en los procesos de inclusión activa, incluyendo a las personas que afrontan procesos de exclusión-inclusión.

En definitiva, a finales del siglo XX y comienzos del XXI, la política europea ha transitado un camino que va desde la lucha contra la pobreza de los años setenta hasta la inclusión activa actual, pasando por la lucha contra la exclusión social. Esta última versión no es nueva, ya que la Recomendación IA 2008 articula piezas sueltas o políticas parciales como la Recomendación de 1992 sobre renta suficiente, la orientación a la inserción laboral de la Estrategia Europea del Empleo de 1997 o la construcción teórico-ideológica de la Estrategia de Lisboa 2000. Estos componentes se complementan con el papel de los servicios públicos del bienestar y un fuerte acento en el empleo como factor clave. La Estrategia está supeditada al objetivo de garantizar la competitividad y el crecimiento económico, como condiciones para el empleo.

La concepción de la inclusión activa de la Recomendación IA 2008 tiene una naturaleza híbrida. Su definición, resultado de debates y compromisos entre diversos actores sociales, muestra rasgos de las variadas visiones ideológicas y modelos institucionales que han estructurado históricamente el modelo social europeo. La visión liberal subraya la inserción laboral como obligación y objetivo fundamental, mientras que la visión conservadora da importancia a las prestaciones sociales como factor de protección social del trabajador y de su familia y para la visión socialdemócrata la integración social se asienta en la solidaridad del conjunto de la sociedad a través de un sistema de servicios públicos. Así, la triada básica que sustenta la Inclusión Activa se compone de empleo (mundo liberal o neoliberal), la renta (mundo conservador) y los servicios (mundo socialdemócrata) (Rodríguez Cabrero, 2012).

Esta naturaleza híbrida de la IA permite la coexistencia de interpretaciones diversas bajo una misma etiqueta: estrategias universalistas que eviten la exclusión social con responsabilización de los individuos en sus procesos de exclusión con inclusión, la integración con el control, *workfare* con el *welfare*, contrato

moral con eficiencia de la intervención. Inclusión social e Inclusión activa, al igual que otros conceptos fruto del proceso de construcción europeo, son conceptos polisémicos y ambiguos en los que confluyen diferentes tradiciones de filosofía social y política europea y permiten la convivencia entre las distintas tradiciones institucionales y políticas (Serrano, 2007).

El concepto de inclusión social activa no es sólo el producto de un proceso de producción terminológica y de influencia política por parte de la Comisión Europea, también es fruto de la mutua influencia entre los países miembros. Así, el modelo británico ha dado progresiva importancia a la garantía de renta en su relación con las exigencias de inserción laboral. Por su parte, los países del modelo nórdico han incidido en mayores exigencias de activación sobre la garantía de una combinación de renta suficiente y servicios públicos de apoyo. Finalmente, los países del modelo continental, con amplias diferencias internas entre sí, han prestado creciente atención a la condicionalidad de la renta y a la coordinación de los servicios sociales y de empleo (Rodríguez Cabrero, 2011).

En definitiva, la Estrategia de Inclusión es una construcción institucional y operativa limitada que avanza por consenso y movilización de actores con relaciones de poder asimétricas y distintas capacidades de acción, a través de acuerdos, no de políticas concretas. Cristaliza variadas visiones ideológicas y está abierta en su desarrollo al debate político y científico, difusión de buenas prácticas y aprendizajes mutuos.

Prácticas y herramientas de Inclusión activa

De este modo la estructura conceptual e ideológica de la Recomendación de IA 2008 se asienta sobre el equilibrio de tres elementos (renta adecuada y suficiente, mercados de trabajo accesibles y servicios de calidad) que da espacio a diferentes interpretaciones y materializaciones. ¿Cómo han resuelto los diferentes Estados miembro la ambigüedad de esta concepción en las estrategias y planes diseñados para la coordinación europea?²

² Este apartado se basa en los resultados de investigaciones e informes que han explorado y comparado los contenidos de las políticas de Inclusión Activa desarrolladas por los Estados miembro. En especial, se ha tenido en cuenta:

- Dos Informes encargados por el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad sobre la Recomendación de Inclusión Activa 2008 y las políticas seguidas por los países miembros en su incorporación o adaptación publicados en 2011 y 2012 (<http://goo.gl/WsFh7w>) En ellos se analizan los antecedentes y avances europeos en materia de IA, además del análisis de una serie de casos representativos de diferentes regímenes de bienestar Alemania, Francia, Italia, Hungría, Reino Unido y Dinamarca en el periodo: 2005-2010.
- el Informe de valoración de las políticas de Inclusión Activa de los países miembros realizado por de la Red de Expertos Independientes en Exclusión Social de 2013(<http://goo.gl/G3W7bE>).

Una primera observación se refiere al alcance de la propia Recomendación IA 2008 y, en general, de toda la Estrategia de Inclusión iniciada en el año 2000. Las transformaciones de la política de inclusión han sido desiguales y parciales en los distintos países y resulta difícil atribuir los desarrollos al impulso de la Recomendación IA 2008 o a la Estrategia de Lisboa. Se observa, eso sí una tendencia común de todos los estados miembro de combinar en sus políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión orientaciones de control, condicionalidad y responsabilidad individual en grado diverso, bajo una óptica dominante de la inclusión como inserción en el mercado de trabajo ordinario.

En general, el desarrollo de las políticas nacionales de inclusión tiene en cuenta otras experiencias nacionales y las guías de la Recomendación IA 2008 pero sin renunciar a la vía histórica propia. Así, de forma sintética, podemos decir que en el caso británico la inclusión activa se basa en la combinación de una marcada responsabilidad individual y apoyos y asesoramiento a la persona, complementado con ayudas o prestaciones de renta por vía fiscal. Por el contrario, en el caso francés la inclusión activa se caracteriza por la importancia de las estrategias institucionales y la acción de variados actores sociales en la cobertura y apoyo a los procesos de inclusión que son tanto individuales como sociales. En Alemania la política de inclusión combina el apoyo al parado y a la familia junto con exigencias de formación ocupacional. El caso danés se caracteriza por la flexibilidad que articula la triada de la inclusión activa de manera equilibrada y flexible. En Italia la política de protección tiene una estructura dual entre los seguros sociales y la desigual protección asistencial municipal, escasamente coordinada y con programas de inserción laboral categoriales. Por último, Hungría desarrolla programas de garantía de rentas de baja intensidad protectora y exigencias de activación laboral, junto con un papel de los servicios públicos de relativa baja incidencia (Rodríguez Cabrero, 2011 y 2012).

A pesar del peso de las vías nacionales, los análisis muestran orientaciones comunes y/o convergentes en el desarrollo de los componentes de la estrategia de inclusión activa. Destaca en primer lugar, la desigual articulación de los tres pilares de la IA. Los pilares de garantía de mínimos y los programas de inserción laboral (como materialización del pilar de mercados de trabajo más accesibles) están más desarrollados. Por el contrario, el acceso a los servicios es el peor articulado con los dos anteriores debido en gran medida a los problemas de coordinación de los diferentes sectores de política social. Una visión conjunta de los tres pilares indica que la garantía de renta está sometida a formas crecientes de condicionalidad, el acceso al empleo a pautas de control y exigencia y el eje de los servicios interviene desigualmente en el proceso. En último extremo, el desequilibrio más generalizado es el peso que los distintos países han otorgado y están otorgando a la rama de mercados de trabajo inclusivos.

Los mecanismos de garantía de renta mínima adecuada (los programas de mínimos) han seguido una ruta de debilidad progresiva de sus intensidades pro-

tectoras (cuantías insuficientes para garantizar un ingreso adecuado), al tiempo que se ha incrementado su grado de condicionalidad de acceso o mantenimiento. La mayoría de estos programas han seguido una senda activadora, en algunos casos a través del aumento de las restricciones, en otros del refuerzo de los apoyos para el acceso al empleo o la creación de incentivos para la participación laboral. Esta orientación se ha reforzado también a través de reorganizaciones que han unificado garantías de mínimos con prestaciones y/o subsidios por desempleo (Alemania, Francia o Reino Unido). Otra innovación han sido las reformas encaminadas a emplear herramientas fiscales (como es el caso de los *Tax Credit* en el Reino Unido) como vía de garantía mínima de rentas.

El pilar referido a la creación de mercados de trabajo inclusivos se plasma en una serie de medidas y programas de amplia heterogeneidad vinculada con las tradiciones políticas de cada país: protagonizada por la formación en Alemania, basada en instrumentos de adaptación a la demanda de trabajo en Francia, plasmada a través seguimiento y monitorización individual en el Reino Unido o orientada a circuitos flexibles entre renta, empleo y servicios en Dinamarca. En su mayor parte, estas medidas se orientan hacia la oferta de trabajo (orientación al empleo, formación, mejora de la vinculación entre educación y empleo, mantenimiento del empleo o creación de incentivos al empleo). Cuando existen, las medidas orientadas a la demanda de trabajo están en su mayor parte destinadas a generar espacios de empleo protegido (empresas de empleo protegido) o a ayudar a la contratación de colectivos especiales (bonificaciones a la creación de empleo). A todo ello se añade que el repertorio de instrumentos de política que se insertan en este segundo pilar comparten una concepción individual de la inserción laboral (acompañamiento individual como metodología de los servicios de empleo, la individualización de las estrategias o programas de integración a medida...) que ignora posibles estrategias de intervención colectivas.

Otro problema común es la ambigua definición del sector social que se debería ver beneficiado por las medidas del pilar de mercados de trabajo más accesibles. A pesar de que la Recomendación de IA 2008 vincula la inserción laboral a los colectivos más desfavorecidos o más alejados del mercado de trabajo, en la práctica la búsqueda de eficacia reorienta los programas de inserción laboral a los colectivos con mayores posibilidades de empleo sin que por ello se abandonen los programas y acciones dirigidas a los grupos sociales más vulnerables o excluidos del mercado de trabajo.

También los modos de gobernanza de las políticas de inclusión han seguido sendas similares. Una de ellas es su territorialización. Los programas de inclusión pretenden situar sus acciones en espacios sociales que combinen la protección de las personas con las necesidades de inserción en los mercados de trabajos locales. Se asignan las responsabilidades y los recursos al ámbito local ya que se considera que es la forma operativa de que intervengan al mismo tiempo y de manera coordinada

la garantía de renta, las acciones de inclusión laboral y los servicios de empleo y servicios sociales. Por otra parte, prácticamente en todos los casos nacionales, se estimulan formas de gobernanza en las que tenga lugar al mismo tiempo la coordinación horizontal en el seno de los servicios públicos, la coordinación vertical entre los niveles de gobierno central, regional y local, la participación del Diálogo Social y el protagonismo de la sociedad civil a través de asociaciones y fundaciones.

En último extremo el proceso que más ha contribuido a la convergencia es la difusión cognitiva de ideas y retóricas comunes en torno a la inclusión social y la inclusión activa, es decir de los mecanismos que identifican, explican y legitiman las políticas desarrolladas. Inclusión social e Inclusión activa han logrado formar parte del marco conceptual desde el que se piensan las políticas sociales, a pesar de su limitado impacto en las políticas del bienestar que se han puesto en marcha.

A la vista de estas tendencias, cabe preguntarse por los motores que las están impulsando. Es decir, cuestionar si los mecanismos de coordinación europeos, bien sea la Estrategia de Inclusión del 2000 o la Recomendación de Inclusión Activa de 2008, tienen la capacidad armonizar e impulsar la convergencia de concepciones y materializaciones de la política social. En realidad, los PNAin son poco más que planes genéricos que contienen resúmenes o informes sobre las políticas existentes. En algunos casos recogen compromisos de nuevas iniciativas sin mucha exigencia de cumplimiento. En otros casos se limitan a reproducir el discurso de la Estrategia europea sin conexión real con las prácticas nacionales. A todo ello se añade la ausencia de valoraciones económicas, evaluaciones o seguimientos de lo que realmente se está llevando a la práctica. Como constata el Informe de los Expertos (Frazier y Marlier, 2012), en conjunto, la Estrategia de Inclusión tiene una visibilidad muy baja con un limitado impacto a nivel nacional, acompañado del débil compromiso de los Estados miembros.

Más allá de la dificultad para determinar el grado de influencia de las políticas europeas sobre políticas nacionales (Zeitlin, 2009), habría que reconocer que estas convergencias indican más bien una vía de transformación global, un cambio de las políticas sociales que se desarrolla en varios escenarios al mismo tiempo —Estados miembro, instituciones europeas u organismos internacionales— que se refuerzan o retroalimentan entre sí.

La dimensión activadora como eje de las reformas en la lucha contra la pobreza

Una de las conclusiones del Informe de la Red de expertos independientes sobre el desarrollo de la IA (Frazier y Marlier, 2012) es que los estados miembros están confundiendo la inclusión activa con la activación. Los autores lamentan

la falta de una adecuada comprensión de la verdadera naturaleza del enfoque de inclusión activa, que estaría lastrando la capacidad de desarrollar políticas y programas eficaces en la lucha contra la pobreza. Cuando se interpreta la Estrategia de Inclusión y de Inclusión Activa en el marco histórico de transformaciones de los Estados de bienestar europeos, se advierte que esta crítica es bien intencionada pero un tanto desacertada.

Inclusión activa y activación

La orientación hacia la activación constituye una de las principales claves interpretativas de las reformas seguidas por las políticas sociales europeas en las dos décadas pasadas. (Aust y Arriba, 2005; Barbier, 2011; Bonoli, 2010; Pérez Eransus, 2005; Serrano, 2007). Es una cuestión clave en la en la reorganización de los estados de bienestar europeos.

Desde finales de los años ochenta, ha tenido lugar un cambio en el papel del empleo asalariado en la lógica y estructura de los sistemas de protección social, lo que J.C. Barbier (2011) denomina «nueva activación», es, fundamentalmente, un refuerzo y una redefinición la relación de las políticas sociales con la actividad laboral. Significa también una pérdida de protagonismo de los referentes protagonistas de la edad dorada del bienestar como la redistribución, la solidaridad o cohesión social. La participación en el mercado de trabajo, el elemento básico de los distintos sistemas protectores, sean Beveridgianos o Bismarckianos, se refuerza mediante nuevas obligaciones y condicionalidades, prestaciones fiscales o control del gasto social en las que ellos, subyace una preocupación por incrementar las tasas de actividad y ocupación de la población (Zeitlin, 2005).

Este desarrollo de una óptica orientada al mercado de trabajo ordinario se plasma en la introducción de mecanismos de control, de condicionalidad y de responsabilización individual en los distintos sistemas de protección social, no sólo en las destinadas a pobres y desempleados: las prestaciones de desempleo, las políticas de empleo, las prestaciones asistenciales, las prejubilaciones y las pensiones, las políticas familiares o la cobertura sanitaria.

Junto con esta reorientación de los instrumentos de política, se produce una profunda transformación de las lógicas de explicación y justificación de la protección social según las cuales el papel de la política social y la intervención pública es conducir a los beneficiarios de las prestaciones, en especial las de asistencia social, al mercado de trabajo. En esta nueva óptica los «antiguos» sistemas de protección social se presentan como anticuados, pasivos e ineficaces.

Este es el marco desde el que interpretar el camino seguido por las políticas de inclusión y de lucha contra la pobreza y la exclusión. La Estrategia de Inclusión Activa se ubica en el centro de estas políticas sociales orientadas a la lucha contra la pobreza, fundamentando en la integración en el trabajo asalariado

tanto sus programas e instrumentos como los argumentos que se utilizan para explicarla. Constituye, por lo tanto, una reformulación del compromiso político-ideológico sobre la centralidad del trabajo asalariado en el seno de la UE entre tres concepciones históricas de la integración social (liberal, conservadora y socialdemócrata).

La orientación hacia la activación se suele identificar con el aumento de presencia, variedad y protagonismo de los instrumentos y medidas de relacionadas con la inserción en el empleo (refuerzo de incentivos, empleo y ocupación, orientación y apoyo en la búsqueda de empleo y formación) en las políticas sociales, es decir con el protagonismo del llamado segundo pilar en la IA. En realidad, el alcance de la orientación activadora va más allá, transformando las lógicas y herramientas de los otros dos pilares: el protagonismo de las cuestiones vinculadas al empleo en el desarrollo de los servicios de calidad y, sobre todo, el endurecimiento de las políticas de garantía de rentas (mediante el recorte de las cuantías y de la duración o el refuerzo de la responsabilidad individual). Las políticas sociales se organizan en torno a conceptos clave como impulso de la participación en el mercado de trabajo, mejora de la empleabilidad, hacer que trabajar merezca la pena (*make work pay*), aprendizaje durante toda la vida, flexibilidad y mercados de trabajo flexibles o envejecimiento activo.

En muchas ocasiones los desarrollos de los servicios de calidad, el tercer pilar, están vinculados al refuerzo del acceso al empleo. Esta orientación aparece claramente en los ámbitos educativos que se interpretan como mecanismos al servicio del acceso o del mantenimiento de la participación en el mercado de trabajo: formación para el empleo, adaptación de los sistemas educativos o mejora de los niveles educativos acordes con las necesidades de capital humano, freno del abandono escolar temprano y desarrollo de servicios de colocación personalizados a nivel local. Otras medidas que se englobarían en este ámbito es la reforma de los servicios de empleo como apoyos para la prevención de la pérdida de contacto con el empleo.

Sin embargo, donde es más patente esta reorientación es en las prestaciones asistenciales de garantía de mínimos, el primer pilar de la inclusión activa. Las lógicas de estas prestaciones, concebidas como última red de protección social, se han modificado para centrarse en su papel de mecanismos de incentivos al empleo, que eviten las trampas de pobreza y refuercen la responsabilidad individual. La dimensión activadora de las prestaciones de asistencia social se refuerza, por una parte, con la introducción de límites y restricciones destinadas a convertirlas en indeseables e incómodas, es decir a desincentivar su solicitud: reducción de la duración de las prestaciones, introducción de condicionalidades relacionadas con el empleo, redefinición de empleo aceptable, adecuado o deseable. A ello se añade el creciente uso de mecanismos de *make work pay* (hacer que trabajar merezca la pena) en las prestaciones que, con una orientación

positiva o incentivadora no tanto punitiva o penalizadora, están destinadas a hacer que optar por el empleo sea más rentable que recibir la prestación. Un ejemplo son las medidas que permiten compatibilizar trabajos de bajos salarios con prestaciones, cuestionadas por impulsar a la baja los salarios y el empleo de baja calidad (Nelson, 2013).

La orientación activadora de las políticas de las garantías de mínimos es patente en la redefinición de los colectivos merecedores de acceder a ellas, fundamentalmente en la interpretación de la capacidad de acceder al trabajo. En estos últimos años, categorías sociales que habían sido consideradas merecedoras de ayuda asistencial en distintos países europeos pasan a ser consideradas capaces de trabajar y evaluadas en función de ello aunque con condiciones moduladas. Bajo esta concepción genérica, colectivos que tradicionalmente habían sido objeto de protección «pasiva» pasan a ser «sujetos activos» de su propia protección frente al riesgo de pobreza, una ampliación de la población potencialmente activa: madres solas con cargas familiares (familias monoparentales), personas con discapacidad o personas mayores.

Esta ampliación de la «capacidad de trabajar» o disminución del merecimiento tiene sus fronteras en la infancia. Este límite tiene sentido bajo la perspectiva de que los niños no son responsables de su situación de pobreza y las políticas deben priorizar su protección como forma de ruptura de las cadenas de reproducción de la pobreza y de garantía de igualdad de oportunidades. De este modo la protección de los niños que viven en hogares pobres no pasa por su participación en el mercado de trabajo, aunque sí la de sus padres, lo que justifica complementos de la garantía de mínimos más generosos o mejores accesos a servicios de crianza y educación infantil.

Alcances de la inclusión activa

Así que, a pesar de que las políticas y programas puestos en marcha en el ámbito de la inclusión y la inclusión activa siguen lógicas y tradiciones políticas nacionales, el objetivo de inclusión social se acerca más en toda ellas a formas de integración de sectores excluidos, pobres, marginales o problemáticos a través del refuerzo de su vinculación con el mercado de trabajo. En la práctica se diluyen las ideas relativas a la construcción de una sociedad inclusiva y se aleja de los ambiciosos objetivos de cohesión social que encabezan las grandes Estrategias europeas. Al mismo tiempo, la inclusión social activa significa el abandono de objetivos de mayor igualdad social o acceso universal a derechos sociales de otros periodos de las políticas de bienestar europeas, de las ambiciones de los estados de bienestar europeos de las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial (Pérez Eransus, 2005).

En la práctica, el círculo virtuoso de la concepción teórica de la IA de la Estrategia europea se desvanece. Resulta difícil encontrar programas de IA en los que se encuentren integrados los tres ámbitos de intervención. El equilibrio

teórico entre distintas orientaciones de la política social europea se apoya en la práctica sobre el acceso al mercado de trabajo: en el centro la obligación de trabajar como vía fundamental de integración o de participación social, apoyada en su caso en la garantía de renta y en el desarrollo de servicios.

A la vista de lo cual cabe preguntarse si los programas de activación en general, y los de IA en particular, no son sino modos de contención y retroceso a largo plazo en la estructura de los derechos sociales. Ya que, si bien la estrategia europea de IA enfatiza en el derecho a una renta y en el derecho al acceso a los servicios públicos de calidad, el desarrollo práctico de la IA está contribuyendo a minar la idea del derecho subjetivo en el ámbito del Estado de Bienestar.

El propio concepto de inclusión activa se vincula a una estrategia en la que las soluciones pasan por la resolución individual. Las políticas de activación puestas en marcha tienen un enfoque individualizado, basado en el empleo y la contractualización como principios centrales (condicionalidad, contraprestación) (Serrano, 2005, Martín, 2013). Los programas de inclusión activa se basan en una metodología de compromisos e itinerarios personalizados para mejor adaptación a las necesidades de las personas, olvidando el papel de la solidaridad colectiva y las redes de apoyo. El énfasis que se coloca en la responsabilidad individual del trabajador (también como responsabilización de su situación de desempleo y pobreza) tiene su reverso en formas de retroceso de la responsabilidad colectiva. Más obligaciones individuales implican menos derechos, el refuerzo de las obligaciones y la transformación de las lógicas de ciudadanía y la inserción.

La inclusión social activa tendría sentido cuando las prestaciones de mínimos salvaran los umbrales de pobreza, es decir, superar la pobreza debería ser prerequisite de la activación (Nelson, 2013). Sin embargo, los actuales niveles de prestaciones de mínimos no parecen facilitar la salida de las situaciones de pobreza con la excepción de aquellas con un alto grado de complementariedad de prestaciones por hijos a cargo y/o ayudas de acceso a la vivienda. En general, el acceso y el nivel de las prestaciones buscan más evitar las trampas de la pobreza que la solución problema. En definitiva, se está abandonando el papel protector de las prestaciones para hacer frente al desempleo de los colectivos en situación de pobreza

Esta orientación hacia el empleo de los colectivos más desfavorecidos supone que la mejor protección es la participación en el mercado de trabajo, olvidando que, a menudo, ésta no es posible ni es la solución del problema. La orientación activadora no crea empleo y mucho menos empleo de calidad. El empleo no siempre, y menos para poblaciones en situación de exclusión social, significa un empleo decente en el que se garantice un salario suficiente y unas condiciones de trabajo dignas. Los diseños de las políticas de activación olvidan el hecho central de la segmentación y diferenciación del mercado de trabajo en el que se producen posibilidades muy diferenciadas de acceso al mercado de trabajo debido a cualificaciones y redes sociales altamente diferenciadas. Los colectivos

que acceden a las políticas de inclusión tropiezan con serios bloqueos en su acceso y mantenimiento de empleo. Además, como se ha hecho manifiesto en los últimos años, el acceso al empleo no supone la superación de la situación de pobreza como pone de manifiesto el incremento de trabajadores pobres en Europa. A pesar de que la pobreza en el trabajo empieza a tenerse en cuenta en algunas políticas de renta mínima (Francia, Reino Unido, País Vasco), sigue siendo poco considerada en su verdadera dimensión e importancia.

Recesión, desempleo e ¿inclusión social?

Las políticas de activación y de inclusión activa se iniciaron y desarrollaron en una coyuntura económica favorable con empleo abundante, marcada, eso sí, por la preocupación por el control del gasto social. Desde hace más de cinco años estas políticas se desenvuelven en un contexto de falta de empleo y políticas de consolidación fiscal, austeridad y recorte. ¿Qué está ocurriendo con esta orientación activadora en este nuevo contexto? ¿Cómo ha afectado la crisis a su desarrollo? ¿Qué sentido tienen estas políticas en este contexto, especialmente las políticas de inclusión destinadas a los colectivos más excluidos?

Como hemos visto, la orientación activadora, tanto de las políticas de inclusión como de las de empleo, buscaba dar refuerzo a los incentivos de trabajo recortando los niveles y duraciones de las prestaciones de mínimos, debilitando la intensidad protectora y limitando la cobertura de las prestaciones. En los últimos años, las políticas de recorte han disminuido la capacidad protectora de las prestaciones de desempleo, protección que queda en manos de mecanismos de asistencia social, débiles y poco eficientes en la lucha frente a la pobreza. Esto significa también el desplazamiento de los colectivos más necesitados que «compiten» por la protección y los recursos con colectivos mejor situados.

El proceso de reformas activadoras había reforzado la condicionalidad de esta última protección a la que acuden cada vez más hogares sin acceso al empleo o a otras vías de protección. Estos hogares se enfrentan a mecanismos de control para evitar desincentivos, el aumento de las exigencias del cumplimiento de actividades orientadas a la mejora de la empleabilidad y de construcción de itinerarios burocráticamente complejos y largos. Esta condicionalidad refuerza la penalización y la responsabilización de los individuos sobre su propia situación de pobreza. Muchas de estas reformas se han asentado sobre la sospecha de fraude, lo que se traduce en la estigmatización de los colectivos que las utilizan, un número creciente de personas y colectivos en situaciones más vulnerables con una protección escasa e insuficiente.

Todo ello se produce en un contexto de disminución de la oferta y calidad de los servicios públicos fruto de las políticas de ajuste y consolidación fiscal.

Esto afecta por una parte a la necesaria coordinación entre los servicios, tanto entre distintos niveles territoriales como entre los distintos sectores de política pública (empleo, educación, vivienda, servicios sociales o de salud). A ello se añade la propia debilidad de los servicios que se suma a los problemas de heterogeneidad, discrecionalidad, escasa capacidad proactiva u orientación a grupos de riesgo que limita aún más su escasa capacidad operativa para la inclusión social. La pobre adaptación de los servicios de sanidad, educación o vivienda a las necesidades de estos colectivos, hace que estos recaigan en servicios sociales marcados por la debilidad de sus estructuras. A ello se añade la sobrecarga del Tercer Sector, que por su adaptación bajo coste, capacidad de gestión y especialización habían adquirido un papel prominente en la gestión de programas de inclusión. En muchos casos, las entidades del tercer sector son las que han permitido espacios mixtos de coordinación entre servicios.

Si atendemos a la valoración de 2012 que la Red de Expertos Independientes en Inclusión hizo sobre la evolución del objetivo de inclusión social (décima directriz de la Estrategia Europa 2020) (Frazier y Marlier, 2012), al mismo tiempo que la pobreza y la exclusión social están aumentando en la mayoría de los países europeos como efecto de la crisis, hay una creciente falta de interés en las políticas de inclusión social (en concreto en los Planes Nacionales de Reforma y en los Informes Sociales Nacionales), el enfoque sobre la inclusión laboral es muy limitado, la atención sobre el acceso a servicios es escasa en un contexto de falta de debate público y político.

En definitiva, la orientación activadora de las políticas de lucha contra la pobreza ha traído consigo que, en el contexto actual, sean una estructura debilitada e incapaz no sólo de ofrecer protección a amplios sectores de la población europea sino también de cumplir con su papel de apoyo al acceso al empleo o a los servicios. Las estructuras de última red frente a la pobreza, principalmente las políticas de asistencia social, son no sólo más baratas, sino más fácilmente recortables (Pierson, 1991), su transformación las ha hecho funcionales en contextos de presión para el control del gasto social

En estos momentos, sería necesario retomar los objetivos de protección social en las políticas de inclusión y lucha contra la pobreza, abandonando la lógica de los incentivos laborales, a través del refuerzo no sólo de las garantías de mínimos sino también de los apoyos en el acceso a los servicios y al empleo. Resulta patente en la situación actual que las políticas de activación no son efectivas ni en el acceso al mercado de trabajo ni en la protección frente a la pobreza. Sin embargo, muchas de las actividades desarrolladas en el ámbito de programas de activación, producen mejoras en el bienestar individual y en la participación social. Eso sí, el marco de sentido de esta reorientación debería abandonar las lógicas de responsabilización individual, para reforzar el sentido de la responsabilidad colectiva y el papel de las redes de apoyo.

Referencias bibliográficas

- ARRIBA, A. y PÉREZ ERANSUS, B. (2007): «La última red de protección social en España: Prestaciones asistenciales y su activación». *Política y Sociedad*, 44, 2, 115-133.
- AUST, A. y ARRIBA, A. (2005): «Towards Activation? Social Assistance Reforms and Discourses», en TAYLOR-GOOPY (ed.): *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*. Palgrave. 100-123.
- BARBIER, J.C. (2011): «Activer les pauvres et les chômeurs par l'emploi ? Leçons d'une stratégie de réforme». *Politiques sociales et familiales*, 104, junio 2011, 47-56.
- BONOLI, G. (2010): «The political economy of active labor-market policy». *Politics & Society*, 38, 435-457.
- FERRERA, M., MATSAGANIS, M. y SACCHI, S., (2002): «Open coordination against poverty: the new "Social inclusion process"». *Journal of European Social Policy*, 12, 3, 227-240.
- FRAZER, H. y MARLIER, E. (2012): *Assessment of progress towards the Europe 2020 social inclusion objectives. Main findings and suggestions on the way forward*. EU Network of independent Experts on Social Inclusion.
- FRAZER, H. y MARLIER, E. (2013): *Assesment of the Implementation of the European Commission Recommendation on Active Inclusion: A study of national policies. Synthesis Report*. EU Network of independent Experts on Social Inclusion.
- MARTÍN, P. (2013): *Reinvención del gobierno del desempleo: Francia y España ante el marco referencial de la flexiguridad*. Tesis Doctoral presentada en el Departamento de Sociología I : Cambio social. Noviembre 2013.
- MORENO, L. y SERRANO, A. (2007): «Europeización del bienestar y activación». *Política y Sociedad*, 44, 2, 31-44.
- NELSON, K. (2013): «Social Assistance and EU Poverty Thresholds 1990-2008. Are European Welfare Systems Providing Just and Fair Protection Against Low Income?», *European Sociological Review*, 29, 2, 386-401.
- PÉREZ ERANSUS, B. (2005): *Políticas de activación y rentas mínimas*. FOESSA.
- PÉREZ-ERANSUS, B., ARRIBA, A. y PARRILLA, J.M. (2009): «Transformaciones de las políticas autonómicas de inclusión social ¿Reforma o cambio de imagen?», en MORENO, L. (ed.) (2009): *Reformas de las políticas del bienestar en España*. Siglo XXI. 239-280.
- PIERSON, P. (1994): *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge University Press.
- RODRÍGUEZ CABRERO, R. (2013): *Valoración de la implementación de recomendación sobre Inclusión Activa de 3 de octubre de 2008 de la Comisión Europea. Un informe de políticas nacionales: España*. EU Network of independent Experts on Social Inclusion.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (coord.): (2012): *Estudio de casos sobre Estrategias de inclusión activa en países de la UE*. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (coord.): (2011): *Estudio comparado sobre Estrategias de inclusión activa en los países de la Unión Europea*. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2009): *Valoración de los programas de rentas mínimas en España*. EU Network of independent Experts on Social Inclusion.
- SERRANO, A. (2005): «Del desempleo como riesgo al desempleo como trampa: ¿Qué distribución de las responsabilidades plantea el paradigma de la activación propuesto por las instituciones europeas?», *Cuaderno de Relaciones laborales*, 23, 2, 219-246.
- SERRANO, A. (2007): «Activation regimes in Europe: a clustering exercise», en SERRANO, A. y MAGNUSSON, L. (eds.): *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*. 275-316

- SIIS CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (2012): *Activación y Derecho a la Inclusión en el marco de las políticas de empleo y de garantía de ingresos en la CAPV*. Dirección de Inclusión Social. Departamento de Empleo y Asuntos Sociales. Gobierno Vasco-Eusko Jaurlaritza
- ZEITLIN, J. (2005): «Conclusion : The Open Method of Co-ordination in Action: Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategy», en ZEITLIN, J., POCHE, P. y MAGNUSSON, L.: *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Peter Lang.