

TENDENCIAS Y PRÁCTICAS INNOVADORAS EN INCLUSIÓN SOCIAL. PERSPECTIVA INTERNACIONAL¹

JOSEBA ZALAKAIN

Director del SIIS Centro de Documentación y Estudios

ABSTRACT

■ *El objetivo de este artículo es el de identificar y describir las principales tendencias que en los países de nuestro entorno se están desarrollando en el ámbito de las políticas para la inclusión social, así como dar a conocer algunas prácticas innovadoras —o, al menos, novedosas— que están siendo puestas en funcionamiento en este ámbito. Para ello, se repasan los principales paradigmas que rigen en la actualidad las políticas para la inclusión, con particular atención a las tendencias articuladas en torno a la activación de las políticas de garantía de ingresos, el paradigma del estado social inversor, las iniciativas que buscan la «recapitalización» de los pobres, el modelo de vida independiente y los intentos para dotar de una nueva centralidad a los lazos e iniciativas comunitarias.*

Palabras clave: inclusión social, tendencias, innovaciones, renta de garantía de ingresos.

■ *Artikulu honen xedea gure eremuko Estatuetan gizarte-inklusionarako politiken esparruan garatzen ari diren joera nagusiak identifikatzea eta deskribatzea da, bai eta martxan jarri diren praktika berritzaile batzuen berri ematea ere. Horretarako,*

¹ Este artículo es un resumen de la ponencia presentada por el autor en las jornadas organizadas con motivo del XXV aniversario de Sartu. La ponencia, a su vez, recoge datos, reflexiones y argumentos de muy diversos trabajos realizados por el SIIS Centro de Documentación y Estudios en los últimos años.

gaur egun inklusiorako politikak zuzentzen dituzten paradigma nagusiak errepassatzen dira gaur, arreta berezia zuzenduz diru-sarreraren bermearen politiken aktibazioaren, gizarte estatu inbestitzailearen paradigmaren, pobreen «birkapitalizazioa» bilatzen duten ekimenen, bizitza independentearen ereduaren eta erkidegoaren lokarri eta ekimenei zentraltasun berria emateko saiakeren inguruko joerei.

Gako-hitzak: gizarte-inklusioa, joerak, berrikuntzak, diru-sarrerak bermatzeko errenta.

■ *The aim of this paper is to identify and describe the main trends in progress in the countries around us which are pursuing policies for social inclusion, as well as outlining some innovative —or at least novel— practices being rolled out in this field. It therefore reviews the main paradigms currently governing inclusion policies, paying particular attention to the prevailing trends in terms of the implementation of minimum income policies, the paradigm of the investor welfare state, schemes setting out to “recapitalise” the poor, the independent living model and the attempts to give a new central role to community ties and initiatives.*

Key words: social inclusion, trends, innovations, minimum income allowance.

1. Introducción

El objetivo de este artículo es el de identificar y describir las principales tendencias que en los países de nuestro entorno se están desarrollando en el ámbito de las políticas para la inclusión social, así como dar a conocer algunas prácticas innovadoras —o, al menos, novedosas— que están siendo puestas en funcionamiento en este ámbito.

Con carácter previo, hay que recordar que la tarea de identificar tendencias y prácticas innovadoras, en cualquier ámbito de las políticas sociales, plantea dificultades de cierta importancia. Es necesario hacer referencia a estas dificultades para interpretar adecuadamente el contenido de este texto.

La primera dificultad se deriva del significado del concepto de innovación, al que normalmente se da un contenido positivo (innovación como *ventaja*, frente a innovación como cambio o como novedad). Sin embargo, las tendencias y prácticas innovadoras a las que se va a hacer referencia en este artículo no suponen necesariamente, o indiscutiblemente, un avance o una mejora en las políticas de inclusión, sino, en todo caso, una forma (relativamente) nueva o diferente de desarrollar las políticas de inclusión y, en todo caso, de adaptarse al nuevo contexto socioeconómico. Se hablará por tanto en este artículo, preferentemente, de la dirección en la que están evolucionando esas políticas, al margen de la valoración o evaluación que pueda hacerse de esa evolución (y teniendo en cuenta, además, que esa valoración puede ser ambivalente en función de muy diversos elementos).

Este matiz resulta importante en la medida en que buena parte de los nuevos enfoques a los que se va a hacer referencia tienen por objeto adaptar las políticas relativas a la inclusión social a un nuevo contexto social, político y económico, que no favorece precisamente la inclusión social. En ese sentido, muchas de las innovaciones (o novedades) que se observan pueden entenderse en parte como una regresión respecto a los modelos imperantes hace algunos años y/o a los que se habían reivindicado como óptimos. Nos encontramos por tanto ante una paradoja: los partidarios de las formas de acción pública clásicas contra la inclusión mantendrían en la actualidad posiciones conservadoras, de resistencia y mantenimiento de lo conseguido, mientras que la innovación implica en mu-

chos casos, no en todos, un cuestionamiento de las políticas y los enfoques tradicionales e, incluso, una regresión respecto a ellos.

Hay que señalar también que no se va a hacer un repaso exhaustivo de todas las tendencias o prácticas innovadoras que puedan identificarse. Se ha optado más bien por identificar aquellas que —en la literatura disponible (y esto también es un matiz o limitación importante)— aparecen como más significativas o influyentes.

Cabe señalar por último que se evitará en texto el riesgo en el que incurren en ocasiones estos intentos de recoger las prácticas innovadoras, y que consiste en la descripción detallada de múltiples proyectos, programas o experiencias, difíciles de explicar y de entender fuera de los contextos locales. En ese sentido, aunque se va a hacer referencia a algunos programas, prestaciones o experiencias concretas, el objetivo del artículo es básicamente el de intentar identificar en qué dirección y a través de qué herramientas están avanzando las políticas para la inclusión en los países de nuestro entorno.

2. Cambios en el contexto: ¿por qué y para qué innovar?

Hechas estas aclaraciones, es necesario repasar en primer lugar en qué contexto se plantean las nuevas políticas en el ámbito de la inclusión social y, en ese sentido, a qué nuevas necesidades responden y a qué nuevos escenarios deben adaptarse. Si la innovación se entiende como la necesidad de adaptar las respuestas a los nuevos contextos, es innegable que —en la medida en que los contextos han cambiado— las respuestas también deben hacerlo, y la innovación resulta —frente a las tendencias conservadoras— ineludible. Pero, ¿en qué sentido ha cambiado el contexto?

En lo que se refiere a las políticas de inclusión, el contexto actual viene a mi juicio definido en primer lugar por una profunda crisis económica, que, al caer la recaudación, ha reducido, especialmente en los países del Sur de Europa, la capacidad de gasto de las administraciones públicas mientras se incrementaban de forma clara las necesidades sociales (desempleo, pobreza, exclusión, etc.). Esta crisis económica viene acompañada de una crisis del modelo de intervención pública, en nombre de la austeridad y la contención de los déficits públicos, que cuestiona algunos de los fundamentos básicos del Estado de Bienestar y agrava además, en buena medida, las consecuencias de la crisis económica. En todo caso, se esté o no de acuerdo en las recetas basadas en la austeridad, cualquier propuesta de desarrollo, incluso de mantenimiento, del Estado de Bienestar habrá de basarse en la idea de que en el futuro el gasto público será más limitado y estará sometido a un mayor control, por lo que será necesario establecer prioridades y demostrar con datos la utilidad de las acciones realizadas.

Hay que recordar también, por otra parte, que el contexto actual no se define sólo por la crisis económica y por las limitaciones que imponen las políticas de austeridad, sino, también, por el agotamiento de un modelo productivo *low cost* (bajos salarios, bajos impuestos, baja productividad...) basado en el crédito externo y el desarrollo de sectores de escaso valor añadido (al menos en el conjunto del Estado español), la consolidación a nivel global de una economía basada en el conocimiento, el progresivo desplazamiento del poder económico y político fuera de Europa, la emergencia de nuevas potencias, la crisis medioambiental, etc.

Por otra parte, más allá del crecimiento de la desigualdad, la pobreza o la exclusión, uno de los elementos más importantes —y que se daban ya con anterioridad a la crisis— en el nuevo contexto es el de la emergencia del *precariado* como grupo social² (Standing, 2013). Las principales divisiones sociales no se dan ya entre la burguesía y el proletariado, sino entre los precarios y los instalados (*insiders* y *outsiders*), perteneciendo todavía, pese a la crisis, una parte importante de las clases medias autóctonas a la categoría de los instalados³.

Los datos de la última Encuesta de Pobreza y Desigualdades (EPDS) que realiza el Gobierno Vasco confirman a mi juicio esta idea. Según esa encuesta, el incremento en las situaciones de pobreza real que se ha producido como consecuencia de la crisis económica es compatible con un incremento de la proporción de personas que viven en hogares en situación de completo bienestar (es decir, que no tienen carencias ni en lo que se refiere a sus ingresos ni en lo que se refiere a su patrimonio y condiciones de vida). Estos datos parecen poner de manifiesto un cierto proceso de polarización social y permiten pensar que los efectos de la crisis no están teniendo las mismas implicaciones en los distintos grupos de población: en efecto, la pobreza y la precariedad afectan cada vez más a los grupos tradicionalmente considerados de riesgo, afectados por las dificultades crecientes de acceso a una ocupación estable, mientras que, de hecho, las tasas de pobreza se reducen entre los colectivos más favorecidos de la sociedad, cuantitativamente mayoritarios.

Esta mejora en la situación de determinados grupos y la polarización social que implica resulta un dato del máximo interés en la medida en que cuestiona la percepción social mayoritaria en relación al impacto de la crisis económica sobre

² La emergencia del precariado se relaciona estrechamente con el fenómeno de la pobreza laboral o *working poors*, cuya existencia erosiona claramente el contrato social en el que se basa el Estado del Bienestar y la propia capacidad inclusiva del empleo.

³ La teoría del 1% y el 99% —según la cual la creciente desigualdad se traduce en que el 1% de la población acapara cada vez más recursos en detrimento del restante 99%— oculta a mi juicio la existencia de profundas desigualdades no entre los ricos y el resto de la población, sino también entre las clases medias o medio/altas y las clases precarias. El propio Viçens Navarro ya ha dicho que no se trata del 1%, sino del 10% («El problema es mucho mayor que el 1%»; *Público*, 11 noviembre de 2013). Cabe pensar que el porcentaje sea aún mayor, en una sociedad que todavía hoy protege de forma desproporcionada a determinados grupos y situaciones, en detrimento de otras.

las clases medias y permite pensar en que un amplio sector de la población todavía cuenta con recursos económicos suficientes para sortear los efectos más negativos de la crisis⁴. El ciclo de crecimiento económico no evitó la generación del precariado (más bien la provocó o se sirvió de ella) y todo parece indicar que de la actual crisis económica se saldrá con una mayor precarización. Buena parte de las herramientas de protección social no están sin embargo pensadas, ni adaptadas, para dar respuesta a esos grupos de población, en la medida en que están basados en el principio de contributividad.

El nuevo contexto se define también, más que por el retroceso en las políticas sociales que antes estaban sólidamente establecidas (sanidad, pensiones y educación), por las dificultades para avanzar en las políticas destinadas a cubrir los nuevos riesgos vitales y que en los años de crecimiento económico apenas se quisieron o pudieron desarrollar: atención a la dependencia, apoyo a las familias, conciliación laboral, garantía de ingresos...

Junto a todo ello, cabe hacer referencia a otros dos elementos adicionales:

- Un cierto crecimiento del individualismo y del consumismo y un cuestionamiento creciente de la intervención pública y de las políticas de inclusión por parte de las clases medias especialmente si benefician a colectivos considerados ajenos (inmigrantes, por ejemplo).
- El desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación que, entre otros elementos, permiten acceder a la información y establecer conexiones individuales de forma mucho más sencilla.

En ese contexto, y a mi juicio, las nuevas herramientas y las prácticas innovadoras en el ámbito de la inclusión, deberían centrarse en dar respuesta a (al menos) las siguientes necesidades:

- Garantizar la sostenibilidad económica y social de las políticas de inclusión. Ello exige la adopción de medidas en el ámbito de la financiación y del coste de los servicios, pero también en el ámbito de la aceptación social de las políticas de inclusión; para ello, resulta imprescindible alcanzar un equilibrio razonable entre universalidad y selectividad, racionalizar los costes de determinados servicios y prestaciones y, en nuestro contexto, acometer una reforma tributaria que permita alcanzar los niveles de presión fiscal que requiere un modelo de Bienestar social desarrollado (Zalakain, 2009).

⁴ Las constantes referencias al desmoronamiento de las clases medias, que al menos en Euskadi no se ha producido, como indican los datos de la EPDS, contribuyen también a ocultar que las verdaderas víctimas de la crisis son los que, antes de ella, ya eran «perdedores en tiempos de bonanza» (Sarasa, 2008).

- Adaptarse a los nuevos itinerarios vitales y a la diversidad de la población (en cuanto a modelos familiares, trayectorias laborales, orígenes culturales, etc.), y a sus demandas de autodeterminación y autonomía.
- Adaptar los modelos de protección social a una economía más flexible, a itinerarios vitales más inciertos, y a una economía crecientemente basada en el conocimiento y el capital humano.
- Desarrollar los servicios y enfoques preventivos, en lugar de los orientados a la compensación o la rehabilitación.
- Demostrar y garantizar la eficacia y la eficiencia de las diversas políticas, vinculando costes y resultados.

3. Algunos enfoques innovadores (o, al menos, novedosos)

Definidas algunas características básicas del contexto al que están dando respuesta (o deberían dar respuesta) las prácticas innovadoras en el ámbito de la inclusión, se repasan en este punto los modelos o paradigmas que rigen en la actualidad este ámbito de las políticas sociales. Si bien resulta obvio que no todos ellos están igualmente extendidos o establecidos, y que tampoco todos ellos tienen la misma relevancia, representan a mi juicio las principales tendencias que rigen hoy, a nivel teórico y práctico, el desarrollo de las políticas de inclusión.

Determinar en qué medida resultan políticas innovadoras o, cuando menos, novedosas, queda fuera de las posibilidades de este artículo⁵.

⁵ De hecho, y como se señala más adelante, uno de estos paradigmas innovadores —el de la activación— hunde claramente sus raíces en las políticas de contención de la pobreza aplicadas en Europa desde el siglo XVI, e incluso antes. No estaría de más por ello recordar el debate que hace 450 años mantuvieron dos teólogos castellanos —el dominico Domingo de Soto y el beneditino Juan de Robles— sobre la pobreza y sobre la necesidad de reformar las «políticas de pobres» que desde la Edad Media se aplicaban en todos los países de Europa. Aunque el efecto de aquellas reformas no fue duradero, es evidente que los principios en los que se basaba conforman, en muy buena parte, el sustrato ideológico del actual dispositivo de lucha contra la pobreza. En efecto, es fácil observar hasta qué punto somos herederos de las ideas de los reformistas del XVI, por ejemplo, en lo que se refiere a la exaltación del trabajo como método de inserción social por excelencia, la selectividad de las ayudas e incluso la distinción entre pobres legítimos e ilegítimos. También permanece el distinto trato a pobres foráneos y naturales, una distinción contra la que Soto se posicionó aduciendo que «*hasta que no se cumpla que cada ciudad se cuide de los suyos no se debe impedir que los pobres abandonen sus lugares de origen tratando de buscar sustento allá donde se concentran la caridad o los recursos*». Resulta especialmente interesante el punto de vista del fraile dominico en un tema clave, entonces y ahora, como es el relacionado con el fraude de los pobres y la respuesta social que se le asigna, muy especialmente las medidas de represión, inspección y control, o las políticas de contraprestación que contemplaban y contemplan los sistemas de atención a los pobres. Y es que, para Soto, «*es mejor ayudar a veinte falsos pobres, dando asistencia a cuatro pobres verdaderos, que expulsar a los falsos pobres y correr el riesgo de que esos cuatro pobres auténticos no consigan un sostén*». Gran defensor de la racionalidad y del control en la concesión de ayudas a la población necesitada, el propio Soto era también consciente, probablemente, de que vincular continuamente el fraude y las políticas de garantía de ingresos contribuye claramente a erosionar su legitimidad ante la ciudadanía (Zerbitzuan, 2010).

3.1. El modelo de inversión social o la apuesta por el Estado social inversor⁶

3.1.1. *Preparar antes que reparar (o las mujeres y los niños primero)*

Desde mediados de los años noventa y, con más claridad, a partir de los primeros años del siglo XXI, se ha ido desarrollando sobre todo en Europa un enfoque que, para muchos, implica un cambio de paradigma en la definición de las políticas de bienestar social. Aunque este nuevo enfoque ha sido denominado de muy diversas formas —liberalismo inclusivo, Estado capacitador, Estado de inversión social, entre otras—, en los últimos años ha ido consolidándose para su definición el término de Estado social inversor o *social investment welfare state* (SIIS, 2012).

La principal característica de este enfoque es, tal y como han señalado Morrel, Palier y Palme (2012), el cambio de énfasis desde unas políticas orientadas a la reparación a otras orientadas a la preparación (*preparing rather than repairing*). De acuerdo a estos autores, el enfoque de la inversión social se basa en políticas que buscan tanto el desarrollo del capital humano (cuidados infantiles y educación precoz, formación a lo largo de toda la vida) y el aprovechamiento eficiente de ese capital (mediante políticas que favorecen la combinación de flexibilidad y seguridad), como la consecución de mayores cotas de inclusión social, fundamentalmente mediante el acceso al mercado de trabajo de grupos tradicionalmente excluidos de él⁷. En cualquier caso, un elemento distintivo básico de este enfoque es la idea de que las políticas sociales deben considerarse como un elemento productivo, un factor esencial para el desarrollo económico y el crecimiento del empleo, lo que constituye un cambio radical con la consideración de las políticas sociales como una carga económica y un obstáculo al crecimiento.

Como ha señalado Gøsta Esping-Andersen (2002), el concepto de política social productiva que subyace al enfoque del Estado social inversor aspiraba a reconciliar los objetivos de equidad y eficiencia, a menudo considerados como opuestos o antagónicos. Según este autor, sin embargo, la equidad no es únicamente compatible con la eficiencia, sino, realmente, un requisito para su optimización: «Una capacidad adquisitiva distribuida de forma más igualitaria es una precondition para el rendimiento macroeconómico; las políticas de apoyo a las familias son una inversión en el capital humano del futuro; la igualación de los recursos, como la salud o la educación, es la base de una productividad laboral óptima». Efectivamente, la perspectiva de la política social productiva parece capaz de resolver la tensión entre la seguridad individual y la solidaridad social, por un lado, y el interés colectivo de la eficiencia económica y la participación

⁶ El contenido de este epígrafe está recogido, fundamentalmente del informe *Pobreza Infantil en Euskadi* (SIIS, 2013)

⁷ Desde ese punto de vista, puede pensarse que este enfoque se relaciona de forma directa con el paradigma de la inclusión activa al que se hace referencia en el siguiente punto.

productiva individual, por otro, reconciliando de esa forma la lógica de los derechos y la lógica de las responsabilidades. El nuevo modelo plantea por tanto un funcionamiento mucho más eficiente del Estado de bienestar, basado en la necesidad de orientar el gasto a aquellos ámbitos en los que el esfuerzo económico puede resultar a medio y largo plazo más rentable o coste-efectivo, y puede tener un mayor efecto preventivo.

Morel, Palier y Palme (2012) plantean que el enfoque original del Estado social inversor responde en buena medida a los planteamientos keynesianos del Estado de bienestar clásico, si bien implica cambios importantes con respecto a aquel modelo y recoge algunas de las críticas que desde la perspectiva neoliberal se le hicieron. Desde ese punto de vista, el modelo del Estado social inversor apuesta en mayor medida por la inclusión laboral femenina y la igualdad de género —frente a un Estado de bienestar clásico más basado en la familia tradicional y el *male breadwinner model*—, así como por una concepción más activa de las políticas sociales, frente al carácter pasivo que se le suele atribuir al modelo de protección social clásico. De la perspectiva neoliberal puede pensarse, a juicio de estos autores, que el Estado social inversor adopta la necesidad de tener en cuenta los efectos que las políticas sociales tienen a medio y largo plazo, y no sólo sus efectos inmediatos, así como el énfasis en la activación y la incentivación laboral.

Para estos autores, en efecto, el paradigma del Estado social inversor supone una modernización del Estado de bienestar clásico al objeto de responder mejor a las nuevas necesidades y a los nuevos riesgos sociales, para poder garantizar la sostenibilidad de los servicios sociales, y para impulsar su función «productiva», en el sentido de que deben contribuir al empleo y el crecimiento económico. Una característica central de este enfoque modernizador es la idea de que las políticas sociales deben orientarse a «preparar» a la población para prevenir ciertos riesgos relacionados con la mayor inestabilidad laboral y familiar de las sociedades contemporáneas, y a minimizar la transmisión intergeneracional de la pobreza, más que a «reparar» mediante prestaciones de garantía de ingresos las consecuencias de esos cambios una vez se han producido⁸.

¿Qué tipo de políticas sustentan la perspectiva de inversión social? De acuerdo a Morel (*Zerbitzuan*, 2013, en prensa), «se destacan como especialmente centrales tres áreas de la política pública: a) políticas que invierten en el

⁸ Desde ese punto de vista, este tipo de enfoques comparten con el neoliberalismo la idea de que el Estado de bienestar debe buscar la activación de la ciudadanía y su responsabilización mediante la participación en el mercado de trabajo. A diferencia de los planteamientos activadores habituales, sin embargo, el Estado social inversor es crítico con la idea de que cualquier empleo es positivo para el bienestar de las familias y defiende la necesidad de que el Estado del bienestar —en la línea de las políticas de *making work pay* o rentabilización del empleo— contribuya al desarrollo de empleos de calidad (Morel, Palier y Palme, 2012).

desarrollo del capital humano y que ayudan a preservar el capital humano durante toda la vida; b) políticas que ayudan a hacer un uso eficiente del capital humano; y c) políticas que ofrecen «seguridades activas» durante todo el ciclo vital. En todas estas áreas, unos servicios públicos que capaciten se destacarán como componente esencial de una estrategia que tiene el objetivo de preparar a la población para los riesgos sociales particulares causados por las contingencias del ciclo vital».

En cualquier caso, si hay un ámbito de las políticas sociales en el que el cambio de enfoque que supone Estado social inversor incide de forma clara y determinante, es el de las políticas de apoyo a las familias, en la medida en que ganan una centralidad de la que hasta el momento han carecido en la mayor parte de los países. Invertir en el bienestar de la infancia y, por extensión, de las familias constituye el eje del estado social inversor a partir de la defensa de una estrategia de inversión social basada en la infancia (Esping-Andersen, 2002). La base de esa estrategia radica en la idea de que los mecanismos que inciden en la desigualdad y la exclusión operan fundamentalmente durante la primera infancia y se concentran sobre todo en el seno de la familia. Cualquier política eficaz de redistribución, igualdad de oportunidades y lucha contra la exclusión debe por tanto centrarse, prioritariamente, en esa época y en ese ámbito.

3.1.2. *Fortalezas y debilidades de un paradigma aparentemente hegemónico*

Para muchos, el de la inversión social es, en la actualidad, el paradigma hegemónico en el ámbito de las políticas sociales europeas. En efecto, el enfoque de la inversión social está siendo crecientemente adoptado como una de las bases filosóficas y conceptuales de las políticas sociales que impulsa la UE.

De hecho, el pasado 20 de febrero la Comisión Europea publicó una comunicación en la que urge a los Estados miembros a priorizar este enfoque a la hora de modernizar sus respectivos sistemas de protección social. Se enfatiza para ello la necesidad de aplicar las estrategias de inclusión activa y se aboga por un uso más eficaz y eficiente del gasto social, a través de una mayor selectividad y de la aplicación de determinadas condiciones a los beneficiarios. Se apuesta además por la aplicación de políticas de empleo que «activan» y «capacitan», y por la consideración de las prestaciones económicas como herramientas temporales, así como por las estrategias de rentabilización del empleo que entroncan claramente con el paradigma de la activación al que posteriormente se hará referencia.

Pese a que supone, en muchos aspectos, un modelo sólido de avance y actualización del Estado del Bienestar al contexto actual⁹, y pese a su considera-

⁹ Así, para Inza (2012), «ante aquellos modelos que destacan la mercantilización, donde la política social está subordinada al mercado, aparecen estrategias de inversión que piden una remodela-

ción como paradigma hegemónico, no puede decirse que, en la práctica, el enfoque de la inversión social se haya impuesto con rotundidad. En ese sentido, tal y como señala Morel, sólo los países nórdicos han avanzado con claridad por esa línea, especialmente en lo que se refiere a las políticas de infancia y de conciliación laboral. Cabe señalar además que, en parte, el carácter hegemónico del paradigma en cuestión se debe a su carácter polisémico, que permite acepciones muy diferentes. En ese sentido, mientras la perspectiva de la tercera vía, a partir de Giddens, concibe las políticas sociales como un trampolín para el cambio, la perspectiva socialdemócrata de la inversión social, personificada en Esping-Andersen, «esperan que estas proporcionen a las personas tanto las capacidades y los incentivos necesarios como la seguridad necesaria para acompañar a las necesidades cambiantes de la economía» (Morel, 2013).

Más allá de esas ambigüedades, se ha criticado en relación a este enfoque el hecho de que implique una menor atención de aquellos que precisan, dada su situación, más reparación que preparación. En ese sentido, Cantillon y Van Lancker (2013), han puesto de manifiesto su temor de que este paradigma no tenga en cuenta suficientemente las crecientes desigualdades y diferencias de clase que se dan en las sociedades europeas y que no preste suficiente atención a aquellas personas y grupos que requieren, fundamentalmente, protección por parte del Estado de Bienestar. Cantillon habla en ese sentido del riesgo de incurrir en el denominado «efecto Mateo¹⁰» y pone de manifiesto el riesgo de que la aplicación de este paradigma tenga como consecuencia ganadores y perdedores, en el sentido de que su aplicación requiere una reorientación del gasto público, actualmente muy orientado a políticas y colectivos que a la luz del nuevo paradigma pasarían a considerarse menor prioritario. Tal balance de ganadores y perdedores podría, por otra parte, tener una derivada intergeneracional importante¹¹, en la medida en que, sobre todo en los países del Sur, una parte muy importante del gasto social está orientada a prestaciones pasivas que compensan las carencias de renta de las cohortes de más edad¹².

ción del Estado para que sea más activo, adaptable y que pueda utilizar la política social como base productiva que contribuya al desarrollo económico. Parece que, ante las circunstancias actuales de crisis, son este tipo de estrategias las que pueden hallar el camino para hacer frente a viejos y nuevos riesgos sociales, y amortiguar las desigualdades sociales».

¹⁰ La denominación «efecto Mateo» se debe a la cita de este evangelista en su parábola de los talentos: «Al que más tiene más se le dará, y al que menos tiene, se le quitará para dárselo al que más tiene».

¹¹ Frente a ese riesgo de choque intergeneracional, el propio Esping-Andersen ha abogado por la adopción de una perspectiva *win-win*, en la que quede patente que el conjunto de la población puede salir ganando con la aplicación de este tipo de medidas (Esping Andersen y Sarasa, 2002).

¹² Marí-Klose y Marí-Klose (2012) han explicado en qué medida los Estado del Bienestar del sur de Europa, de base fundamentalmente contributiva, han privilegiado la protección de las personas mayores, mientras que los estados universalistas del Norte del continente han tendido a favorecer a las personas más jóvenes

3.2. El paradigma de la activación o la inclusión activa: a la búsqueda de un modelo de activación inclusiva¹³

3.2.1. *El paradigma de la activación*

Estrechamente vinculado con la retórica de la inversión social, y también adoptado como «doctrina» por las instituciones europeas, el paradigma de la activación puede considerarse, con las reservas señaladas anteriormente, otra de las corrientes «innovadoras» que rigen en la actualidad en el ámbito de la inclusión.

No se trata en cualquier caso de un movimiento precisamente reciente. A lo largo, al menos, de los últimos 20 años las políticas sociales de los países occidentales han experimentado una serie de cambios que cabe englobar bajo el paradigma genérico de la activación, si bien, como veremos más adelante, coexisten dentro de este paradigma medidas y políticas de muy diversas características y que responden a objetivos muy diferentes. Aunque no existe un acuerdo unánime a la hora de definir el concepto de activación (Moreira, 2008), puede señalarse que se trata de un conjunto de políticas, medidas e instrumentos orientados a integrar en el mercado de trabajo a las personas desempleadas perceptoras de prestaciones económicas y a mejorar sus niveles de integración social y económica. Desde el punto de vista de los principios básicos en los que se basa el paradigma de la activación, Moreno y Serrano Pascual (2007) hacen referencia a tres aspectos fundamentales:

- Individualización. Para estos autores, el nuevo paradigma «se dirige a la intervención en las conductas, motivaciones y actitudes individuales, más que a asentar las condiciones políticas adecuadas para una justa redistribución de la riqueza. Las políticas de activación fomentan una creciente personalización de las intervenciones y reclaman una mayor participación de la persona afectada. El referente, tanto normativo como legitimador, de estas políticas es el sujeto individual».
- Énfasis en el empleo. El objetivo de estas políticas es la participación y autonomía económica a través del empleo. Se trata de políticas dirigidas a intervenir en los comportamientos del individuo frente al mercado de trabajo (incentivar, persuadir, motivar). Por tanto, se ocupa preferentemente en las dimensiones económicas, más que las políticas o sociales, en el ejercicio de la ciudadanía.
- Principio de la contractualización. De acuerdo con Serrano y Moreno (2007), «el contrato se convierte en la metáfora nuclear en la orientación y legitimación de estas políticas. Pero también implica una mutación en los términos del contrato social que articulaban tradicionalmente al concepto de ciudadanía. Se hace de éste un contrato moral, más que político o social: el acceso de los ciudadanos a sus derechos pasa a ser condicional,

¹³ El contenido de este epígrafe está recogido, fundamentalmente del informe *Activación y derecho a la inclusión en el marco de las políticas de empleo y de garantía de ingresos en la CAPV* (SIIS, 2012).

dependiente de la actitud y comportamiento de estos frente a su participación económica. Junto a esta soberanía de la figura del contrato como mecanismo de regulación social, se reafirma lo que podría calificarse como “norma de reciprocidad”, que hace de la cuestión del “merecimiento” un eje central en la legitimidad de la propia condición de ciudadanía».

El paradigma activador, concluyen estos autores, «plantea cuestiones que van más allá de la mera intervención en el mercado de trabajo. Implica la redefinición del diagnóstico de los problemas del desempleo, la formación o la exclusión social, y las alternativas posibles y legítimas para la (re)articulación de responsabilidades entre el estado del bienestar, los asalariados y los empleadores. El paradigma de la activación plantea, en suma, un proceso de transformación de los ejes sociales y morales en torno a los cuales se articula la cuestión social en la Europa de inicios del tercer milenio».

Sorprende en cualquier caso, la insistencia de algunos autores por plantar el concepto de activación como un elemento novedoso en la determinación de las políticas sociales. En realidad, tal y como señala Pérez Eransus (2005), la vinculación entre asistencia y empleo no es nueva y, como antes se ha señalado, el dilema suscitado por la asistencia a los pobres capaces de trabajar ha marcado el desarrollo de la asistencia social desde su origen. En efecto, la reivindicación del valor del trabajo y de la responsabilización individual responde a modelos ampliamente arraigados en la historia de las políticas sociales, y cabe pensar que las políticas de activación sólo supondrían una ruptura con aquellos regímenes de bienestar que —en un contexto geográfico e histórico muy determinado— establecieron un sistema de garantía de ingresos universal y de amplio alcance.

El análisis histórico del proceso de implementación de estas políticas permite en cualquier caso identificar al menos tres fuentes ideológicas básicas, en ocasiones contrapuestas y en ocasiones solapadas, a quienes cabe atribuir el liderazgo político en la generalización de este enfoque: la revolución conservadora de los años 80, la tercera vía de los años 90¹⁴ y la influencia de los organismos internacionales y, en especial, de la OCDE.

¹⁴ En el ámbito político, la verdadera fuerza promotora de este cambio corresponde en cualquier caso a los partidos de centro izquierda anglosajones y, muy particularmente, al Partido Laborista de Tony Blair, al amparo de los postulados ideológicos de Anthony Giddens, y al Partido Demócrata de Bill Clinton, influenciado a su vez, entre otros, por el pensamiento *neopaternalista* de Lawrence Mead. Es sin duda bajo el mandato y la influencia de ambos políticos (o, algo más tarde, del socialdemócrata alemán Schroeder) cuando se adoptan las principales medidas de activación de las políticas sociales, como la *Personal Responsibility and Work Opportunity Act* de 1996 en Estados Unidos o los sucesivos programas de *New Deal* desarrollados en el Reino Unido a partir de 1997: «Trabajo para quienes puedan, y seguridad para quienes no», fue el lema principal que la administración laborista aplicó en este ámbito. En el libro verde publicado al año de su llegada al poder, los laboristas afirmaban que «el objetivo del Gobierno es el de reconstruir el Estado del Bienestar en torno al trabajo», mediante políticas activas de empleo, servicios de apoyo, reducciones fiscales y «garantizando el adecuado equilibrio entre los derechos y las responsabilidades».

No debe pensarse en cualquier caso que la introducción de las medidas de activación se limita a los países anglosajones o a la influencia de los organismos internacionales. Los países escandinavos, por una parte, fueron introduciendo desde los años 80 diversas medidas de activación de las políticas sociales, en concordancia con el amplio desarrollo de las políticas activas de empleo en esos países. Así por ejemplo, la nueva Ley de Servicios Sociales sueca de 1998 condiciona el derecho a la asistencia social para las personas mayores de 20 años a su participación en actividades laborales o de formación. En el mismo sentido, Dinamarca introdujo a lo largo de los años 90 diversas modificaciones legislativas para reconocer el derecho, y el deber, a la activación, entre las cuales figura el deber de aceptar la incorporación en puestos de trabajo considerados razonables o de participar en actividades de formación (Moreira 2008). Por su parte, Francia —y, como más adelante se señala, la mayor parte de las CCAA españolas, con la CAPV a la cabeza— adoptan a finales de los 80 un modelo de rentas mínimas de inserción que coincide, en numerosos aspectos, con los principios de la activación, y que establece, al menos desde el punto de vista teórico, un estricto concepto de condicionalidad. El modelo francés se distingue también del resto de las fórmulas de activación por una consideración de la inserción que va más allá de la mera integración laboral, de acuerdo a una concepción de la exclusión como fenómeno multicausal, y por la búsqueda de un mayor equilibrio entre la responsabilidad individual y la colectiva a la hora de interpretar los procesos de exclusión y de definir las políticas que al respecto se deben aplicar.

Las políticas de activación se caracterizan en cualquier caso por una amplia diversidad e incluyen en su seno orientaciones discordantes o en ocasiones contradictorias. De hecho, se distinguen al menos tres modelos distintos de activación —el anglosajón, el nórdico y el francés, también desarrollado en la CAPV— con estrategias y objetivos distintos e, incluso, contrapuestos. No puede por tanto hablarse, salvo en aspectos muy genéricos, de un patrón común para la aplicación de la filosofía de la activación y sí, por el contrario, de modelos diversos que parten de fundamentos éticos e ideológicos diversos y tienen por tanto resultados muy distintos¹⁵. En ese sentido, diversos autores hablan de distintos *regímenes de activación*, entendidos como el resultado de los frágiles equilibrios de poder que se establecen entre los diferentes actores implicados en el diseño y la implementación de estas medidas y como el conjunto de referentes

¹⁵ Pérez Eransus (2006) señala en ese sentido que bajo el término de activación se están incluyendo prácticas tan distintas como las derivadas de la lógica punitiva introducida en los años 90 en la asistencia social norteamericana (*from welfare to workfare*), las prácticas de inserción de orientación solidaria en Francia, las políticas de mejora de la empleabilidad de carácter universalista en los países socialdemócratas o los programas individualizados de vuelta al empleo británicos. Ello hace imposible la realización de un juicio o una valoración genérica sobre los cuestionamientos que rodean a estos programas.

cognitivos y reguladores que definen la comprensión del problema de la exclusión social (Serrano y Magnusson, 2007).

Una de las posibles aplicaciones del paradigma es el modelo de «inclusión activa», directamente auspiciado por las instituciones comunitarias europeas. Este modelo recoge muchos de los elementos que se han señalado en las páginas precedentes —individualización, rentabilización del empleo, etc.— y se constituye, en cierto modo, como alternativa a los modelos basados en la filosofía del *workfare*. La inclusión activa es una estrategia de inclusión social específicamente orientada a las personas situadas en los márgenes del mercado de trabajo impulsada por la Comisión Europea desde el año 2006 en un contexto económico y social concreto (Sartu, 2010). Desde ese punto de vista, la inclusión activa puede considerarse una modalidad de activación, coherente con la tradición europea en este ámbito.

Debe decirse por otra parte, para terminar esta presentación, que el modelo de rentas mínimas de inserción establecido desde finales de los años 80 en la CAPV responde plenamente a algunos de los modelos de activación identificados en las páginas anteriores. En ese sentido, está plenamente aceptado en la literatura que el modelo original del RMI francés —en el que en muchos aspectos se basa el modelo vasco— constituye una forma característica de activación, distinta de los modelos *workfaristas*, pero también del modelo clásico de prestaciones económicas cuasi-incondicionales vigente en los países del centro y el norte de Europa hasta los años 80. De hecho, el momento histórico en el que tanto en Francia como en la CAPV se ponen en marcha este tipo de programas —cuando, en otros países, los sistemas de garantía de ingresos van adoptando progresivamente el paradigma de la activación— impide hablar de una ruptura con un modelo previo considerado más universalista, incondicional o generoso.

3.2.2. *Críticas al paradigma de la activación*

La aplicación generalizada del paradigma de la activación en las políticas sociales de todos los países de nuestro entorno no ha sido óbice para que esta orientación haya sido objeto de críticas por parte de muy diversos autores, si bien es cierto que las críticas no se refieren en general a la globalidad del concepto sino a algunas de sus formulaciones concretas. Lógicamente, en la medida en que, como se ha dicho, la activación se ha solido aplicar desde muy diversos planteamientos y dando lugar a muy diversos modelos, sería ilógico pensar en críticas que afecten por igual a todos ellos. Sin embargo, y si bien es cierto que la mayor parte de las críticas se han centrado en los modelos más *workfaristas* de activación, algunas de las valoraciones negativas que se han puesto de manifiesto pueden extenderse al conjunto de las políticas basadas en este paradigma.

Se recogen a continuación algunas de esas críticas.

a) *Mitificación del trabajo remunerado como elemento de integración social*

Son muchos los autores que critican el paradigma de la activación debido a que consideran que sus objetivos reales consisten en servir a los intereses reales empresariales de desregulación y flexibilización laboral, incrementando los incentivos negativos a acceder a un puesto de trabajo. Así por ejemplo, para Crespo (2009), la emergencia del paradigma de la activación se explica en la medida en que «un sistema socioeconómico como el capitalismo, que exige un alto grado de sacrificio a un número cada vez más elevado de personas, sólo resulta posible mediante un masivo trabajo ideológico y ético [Weber] y un proceso de disciplinamiento de los sujetos [Foucault], que podemos caracterizar como proceso de producción de sujetos dóciles, paralelo y complementario al de producción de mercancías (...). Una de las características de la nueva situación es la exigencia de una cada vez mayor disponibilidad para el trabajo con escasa garantía de estabilidad (flexibilidad) y una mercantilización potencial de todos los ámbitos de la vida, incluidos los recursos afectivos y sociales».

Al margen de esas críticas utilitaristas (en el sentido de que atribuyen al paradigma de la activación una utilidad concreta para los intereses capitalistas), muchas de las valoraciones negativas que se hacen del paradigma de la activación se refieren a elementos de carácter más ideológico y conceptual. En ese sentido, una de las críticas básicas que se le hacen al paradigma de la activación es el peso excesivo que se da al empleo remunerado como mecanismo básico de inserción social, al margen de su verdadera capacidad insertadora y desconsiderando el papel que pueden jugar otras aportaciones, como los cuidados domésticos o familiares, la participación comunitaria o el trabajo artístico. Como destaca Serrano Pascual (2009), «la solución que se propone para la mayor parte de los problemas, tanto individuales como sociales (exclusión social, desigualdad de oportunidades, falta de competitividad, problemas psicosociales, etc.) es la participación en el mercado de trabajo», de tal modo que el paradigma de la activación se fundamenta en una noción moral del trabajo como deber civil y como prerequisite de acceso a la ciudadanía. Para esta autora, esta mitificación del trabajo explica que otros instrumentos de intervención, como el trabajo voluntario o subsidiado, que han sido concebidos como trampolines al mercado de trabajo, pero también como promotores de participación social y política, hayan ido deslegitimándose progresivamente, tendiéndose a favorecer aquellas medidas orientadas exclusivamente hacia la participación en el mercado de trabajo regular.

Se ha criticado también que el énfasis de la activación en la inserción laboral representa un claro riesgo de reduccionismo sobre los problemas reales que afectan a las personas que demandan prestaciones económicas. Si bien en algunos casos, la carencia o la mala calidad del empleo representa el principal o incluso el problema de estos colectivos, en muchos otros casos lo que subyace a las situaciones de exclusión y/o de pobreza son otros factores muy diferentes, vinculados

a carencias relacionales, educativas, de vivienda o de salud. Articular la intervención social desde el punto de vista casi exclusivo de la integración laboral difícilmente podrá dar respuesta a estas carencias.

b) *De la solidaridad a la contractualización, del discurso de los derechos al discurso de las obligaciones*

Íntimamente relacionada con la cuestión de la individualización y la responsabilización personal, la tendencia a la contractualización y el refuerzo del carácter condicional de las prestaciones a las que antes se ha hecho referencia constituyen una fuente incesante de críticas, aunque en ocasiones también de valoraciones positivas. Efectivamente, para White (2000), la doctrina de la responsabilidad cívica resulta altamente controvertida: para algunos, en la izquierda, representa una ruptura con los valores de la democracia y del Estado Social; para otros, por el contrario, la búsqueda de un equilibrio entre derechos y responsabilidades expresa una concepción de equidad y mutualidad profundamente enraizada en la tradición socialdemócrata.

Lo cierto es, en cualquier caso, que en la literatura científica se encuentran numerosas valoraciones críticas del énfasis que el paradigma de la activación pone en el carácter condicional de las prestaciones y en la vinculación que se establece entre la asistencia económica y determinados comportamientos personales. Para Serrano Pascual (2009), en este nuevo marco, «el acceso a los derechos pasa a ser condicional, dependiente de la actitud y el comportamiento de los sujetos frente a su participación económica». En el mismo sentido, de la Cal y de la Fuente (2010) destacan que subyace a los diferentes modelos de activación una tendencia a convertir el compromiso de actividad o de inserción en un deber coactivo más que en un derecho, cuando las causas del desempleo no residen en la voluntad de las personas paradas —y, en muchos casos, tampoco en su formación y cualificación—, sino en la carencia de empleos suficientes. Para Dean (2003) se trata de una cuestión clave: la dicotomía fundamental radica en una visión solidaria, o solidarista, y una visión contractual de la ciudadanía; bajo cada una de estas concepciones de la ciudadanía subyacen, en realidad, formas distintas de entender la condición humana.

Dean alerta en ese sentido —y esta es la crítica que desde el punto de vista de la justificación ética de las políticas de activación resulta más digna de ser tenida en cuenta— que el consenso en el que se basa el concepto de activación requiere abandonar la prioridad que en un momento se concedió al concepto de derechos para reconsiderar la demanda ideológica y moral de una mayor responsabilización individual. Para este autor, la poderosa ortodoxia que ha emergido asocia derechos y responsabilidades como parte de un cálculo recíproco, el acceso a los derechos se condiciona a la aceptación de las responsabilidades y, finalmente, los derechos sociales se limitan a las oportunidades laborales. Desde el

punto de vista de Dean, la insistencia en la equiparación de derechos y responsabilidades se reduce a la imposición bien de una serie de deberes cívicos (que se pretenden recíprocos y simétricos, pero se aplican de forma individualizada sin tener en cuenta los condicionantes socioeconómicos o psicosociales), bien de obligaciones de tipo moral, o bien, cuando las anteriores no funcionan, de meras demandas de obediencia, mediante el recurso a sanciones que sólo pretenden establecer una regulación de la irresponsabilidad.

El énfasis en la contractualización de las políticas de activación ha sido también objeto de numerosas críticas. Para Alaluf (2009), «a través del contrato se procura que los beneficiarios se impliquen personalmente en los dispositivos en los que participan. De esta forma, se ven obligados a asumir por sí mismos la responsabilidad de la situación en la que se encuentran. La exigencia de contrapartidas para beneficiarse de prestaciones sociales, que antes constituían derechos, se inscribe exactamente en una perspectiva de contracción de los derechos sociales».

Además de sus implicaciones en términos de responsabilización individual, el concepto de contractualización se ha criticado también —desde una perspectiva algo más concreta— por lo que supone de establecimiento de una relación desigual entre la persona usuaria y la Administración, representada en este caso por el profesional de los Servicios Sociales o los Servicios de Empleo. Así, autores como Handler (2003) hablan de un retroceso en la calidad de las políticas sociales en la medida en que se ha pasado de reconocer unos derechos basados en la pertenencia a un cuerpo social determinado, a condicionarlos al cumplimiento de un contrato desequilibrado y mitificado. Para Handler, en efecto, el derecho a unas prestaciones económicas mínimas ha dejado ya en Europa de estar ligado a un estatus o categoría —la de la ciudadanía— para convertirse en un derecho condicionado, al que sólo se accede si se cumplen determinadas obligaciones y contraprestaciones previamente acordadas. Según Handler, la ciudadanía social se construye ahora por tanto sobre el contrato y no sobre el estatus. Tal contrato es sin embargo para este autor una entelequia: en una situación en la que una parte —los trabajadores sociales y de los servicios de empleo— y la otra —los perceptores de las prestaciones— ocupan posiciones desiguales, y careciendo estos últimos de cualquier posibilidad de presión o negociación, la firma de un convenio de inserción alcanza un valor meramente simbólico¹⁶.

¹⁶ A partir del ejemplo norteamericano, Handler mantiene que el énfasis por controlar el fraude y el abuso ha derivado en una burocratización absoluta de la labor de los trabajadores sociales; intervenciones que debieran basarse en la valoración individual, la negociación y la intervención psicopedagógica quedan sepultadas bajo los procedimientos burocráticos, la falta de tiempo y de preparación, o la aplicación de estrictas normas impersonales. Se obliga además a los Servicios Sociales a hacer las funciones de una oficina de empleo, cuando ni lo son ni se les han dado medios para serlo. Lo peor sin embargo, sostiene Handler, es que se delega en los trabajadores sociales la responsabilidad de aplicar unas normas que a menudo no comparten: se les fuerza, en efecto, a aplicar un poder

c) *Empleabilidad, responsabilización individual y despolitización*

Como ya se ha señalado, la evolución desde las políticas pasivas hacia las políticas activas implica además un cambio en el discurso en el que se basan las políticas sociales, que dejan de apoyarse en el derecho ciudadano a unas determinadas prestaciones sociales para hacerlo sobre la responsabilización individual y la autonomía personal frente al riesgo de dependencia y cronificación. Para Dang y Zajdela (2007), «la novedad del estado social activo reside en la forma en la que rearticula el binomio responsabilidad individual-solidaridad o responsabilidad social, para repensar la protección social y por tanto la economía de derechos y deberes. Sin proponer una mercantilización completa de la acción pública, el Estado Social activo reposa sobre una lógica de contractualización de los derechos sociales y de obligaciones recíprocas, manteniendo en cualquier caso una cierta forma de solidaridad y de redistribución de la riqueza¹⁷».

Más categóricos, van Berkel y Valkenburg (2007) sostienen que determinadas formas de entender la individualización implican un cambio en la distribución de las responsabilidades entre el Estado y los individuos, a partir de un concepto moralista de la responsabilidad. En ese marco, la ciudadanía ya no se interpreta en términos sociales, como un mecanismo de protección frente a los riesgos económicos, sino en términos individuales: el derecho a la protección viene determinado por la conducta, las elecciones, las actitudes y las motivaciones del individuo. El énfasis pasa de la responsabilidad colectiva del Estado Social a la responsabilidad personal del ciudadano individual; el desempleo deja de ser consecuencia de un determinado desarrollo social y económico (culpar al sistema) y pasa a ser consecuencia de la acción, o inacción, del ciudadano individual (culpar a la víctima). En esa misma lógica, el Estado adquiere un papel más intrusivo, orientado a un control permanente de las conductas individuales.

Uno de los componentes esenciales de la activación sería en ese sentido, como ya antes se ha señalado, la individualización de las intervenciones y la

discrecional y, al juzgar sobre si un usuario determinado ha cumplido con las obligaciones que se le han impuesto, a aprobar y denegar ayudas desde criterios morales. El autor da a entender que, ante esta situación, los trabajadores sociales tienden a escurrir el bulto y a evitarse dificultades: dan preferencia a los usuarios que cumplen las reglas y que no crean problemas, clasifican a los usuarios en función de estereotipos y trabajan con aquellos con los que el éxito es a priori factible. Los demás, según las tesis de Handler, son dejados de lado en la seguridad de que los clientes con problemas son *el* problema. En este contexto, añade, la idea de contrato es una entelequia, un ejercicio vacío de mito y ceremonia.

¹⁷ Para estos autores, el Estado social activo se acompaña de una revisión de la noción de responsabilidad que implica una nueva forma de concebir la protección social. A su juicio, hasta entonces lo que imperaba era una definición socializada del riesgo que apenas tenía en cuenta la responsabilidad individual, en la medida en que era la pertenencia a una categoría de riesgo social (desempleo, accidente profesional, enfermedad, minusvalía, maternidad, etc.) lo que generaba el derecho a una indemnización económica de carácter compensatorio.

opción por intervenir sobre los comportamientos del individuo frente al mercado de trabajo. «Este paradigma de activación —explica Serrano— se caracteriza por dirigir su centro de atención e intervención al cambio de las conductas, de las motivaciones y de los comportamientos individuales, más que a asentar las condiciones políticas adecuadas para una justa redistribución de la riqueza (...). Desocializa las causas de la pobreza y transforma el marco analítico de reflexión acerca de ésta, pasando de un análisis político de la cuestión a otro más individual o moral (el deber civil de todo sujeto de hacerse cargo de sí mismo)». Así, «frente a un Estado garantizador de derechos (*entitlement state*), se reclama un Estado dirigido a normalizar la conducta de los individuos (*enabling state*), cuya función sería fundamentalmente la de asegurar las responsabilidades, éticas y oportunidades. La referencia a la solidaridad (responsabilidad colectiva) como legitimadora de la acción pública está siendo desplazada por un énfasis creciente en la responsabilidad del individuo». Sería así la apelación a la responsabilidad individual la que otorga legitimación al carácter coercitivo que adquieren la mayor parte de las veces estos programas, sobre una base justificativa que se apoya en el principio moral (y por tanto universal) que se deriva de los deberes que cada individuo adquiere con la colectividad.

Desde ese punto de vista, los problemas políticos y económicos se transforman en cuestiones relativas a los motivos personales y a las voluntades individuales, estimulándose la despolitización de la gestión del conflicto social y desdibujándose el carácter sociopolítico de la exclusión social. Además, lo que resulta más relevante para la legitimización teórica de las políticas de activación, estas políticas reafirman lo que puede calificarse como *norma de reciprocidad*, que hace del *merecimiento* un eje central en la legitimidad de la propia concepción de ciudadanía. En un sentido muy similar, Crespo (2009) mantiene que la psicologización política del trabajo supone una transformación de los problemas sociales en problemas personales.

d) *Un énfasis excesivo en las teorías de la elección racional*

Otra de las críticas que ha solido hacerse al paradigma de la activación es su excesivo sometimiento a una teoría racional de la pobreza, en función de la cual las personas que perciben prestaciones económicas y no acceden al trabajo lo hacen tras un cálculo aparentemente racional, en el que la propensión al ocio resulta un factor relevante, y como consecuencia del cual se opta de forma voluntaria por la inactividad. Desde esta óptica, y como ya antes se ha señalado, la conducta del desempleado o inactivo se define como el resultado de un cálculo racional por parte de éste que, lógica y racionalmente, no desea (o no le compensa) trabajar. Las políticas se orientan en este caso a hacer que trabajar valga la pena (*make work pay*) y buscan desactivar la trampa de la pobreza a la que antes ya se ha hecho referencia.

Como se ha señalado en trabajos anteriores (Zalakain, 2006), la idea de la trampa de inactividad o de pobreza es simple, aparentemente racional y por tanto convincente: a las personas que reciben prestaciones económicas condicionadas a su nivel de ingresos no les compensa acceder a un empleo. Ante la posibilidad de cobrar un subsidio de forma indefinida, trabajar no merece la pena porque el incremento en los ingresos netos es pequeño o nulo, porque los inconvenientes que acarrea un empleo son grandes o, en definitiva, porque es más cómodo vivir de la asistencia social. Acceder a un empleo sólo compensa, según esa teoría, cuando la diferencia de ingresos entre la actividad y la inactividad es amplia, lo que ocurre cuando los salarios son altos y/o las prestaciones bajas.

Este esquema se tambalea sin embargo cuando se analizan los datos reales de los perceptores de rentas mínimas y se observa que muchos de quienes, en teoría, nada tenían que ganar accediendo a un empleo deciden trabajar, y que otros para quienes, en apariencia, un empleo sería rentable, optan por seguir cobrando la prestación. Conviene no olvidar, se ha dicho el mismo sentido, que las personas, en estas cuestiones, no se rigen por un criterio puramente económico. De hecho, las encuestas parecen sugerir que, incluso a niveles similares de ingreso, una parte sustancial de la población tiende a preferir trabajar que estar desempleado, debido en gran medida a las garantías de ingreso futuro que la incorporación al mercado laboral supone, y al carácter socialmente integrador que en nuestra sociedad se atribuye al trabajo (SIIS Centro de Documentación y Estudios, 1996).

3.2.3. *¿Es posible desarrollar un modelo de activación inclusivo?*

En todo caso, como ya se ha señalado, no existe en los países de nuestro entorno un modelo único de activación, sino, por el contrario, modelos diversos, determinados por tradiciones institucionales y concepciones ideológicas diferentes, con resultados también muy diferentes en lo que se refiere al impacto y los resultados de estas políticas de cara a la ciudadanía y, en concreto, a las personas desempleadas y/o sin recursos. Efectivamente, de acuerdo a Moreno y Serrano (2009), como consecuencia de un ambivalente entendimiento del nuevo paradigma de la activación —que oscila entre la potenciación de los principios regulativos y de solidaridad, y la introducción de una mayor individualización y remercantilización del bienestar ciudadano—, los países europeos han llevado a cabo plasmaciones diversas del nuevo paradigma activador, que en algunos casos «apuntan al reforzamiento de las condiciones de ejercicio de ciudadanía», mientras que en otros «desatienden la condición política y social del trabajador en aras de la competitividad económica». Estos mismos autores sostienen que las diferentes formas de entender el concepto de activación se traducen en aplicaciones concretas muy plurales, dando lugar a un amplio rango de políticas muy diferenciadas, como resultado de la configuración institucional dominante en cada país.

La cuestión relevante por tanto, a la hora de definir desde bases éticamente justificables la vinculación entre las políticas de garantía de ingresos y las de empleo, no es la de aceptar o no el paradigma de la activación, sino, más bien, determinar qué modelo concreto de activación quiere aplicarse, desde qué concepciones teóricas y qué fundamentos filosóficos quiere desarrollarse, y, más concretamente, cuáles han de ser los componentes básicos de su aplicación. Frente a las críticas que la activación, o al menos algunas de sus aplicaciones, ha recibido, conviene justificar las razones que llevan a propugnar la aplicación de un modelo basado en ese paradigma.

Así pues, ¿cuáles son las razones que llevan a defender, al menos a nivel general, el paradigma de la activación? En primer lugar, y aunque no constituya el argumento determinante, cabe hacer referencia a la extensión cuasi universal del paradigma y a su aceptación en todos los países de nuestro entorno, incluso en los que vienen desarrollando políticas sociales más progresistas; también debe hacerse referencia, desde el punto de vista de la CAPV, a la asunción de este concepto, ya desde sus inicios como hemos visto, en las políticas vascas de rentas mínimas y al mandato legal contenido en la normativa vigente, que apuesta claramente por el concepto de activación y por la centralidad del empleo como herramienta para la inclusión social, a partir del concepto de doble derecho.

Los argumentos determinantes, en cualquier caso, se refieren a los aspectos conceptuales:

- En primer lugar es necesario subrayar, aún en las actuales circunstancias de precarización del mercado de trabajo, que la ocupación y, en concreto, el empleo remunerado constituyen en nuestros días un mecanismo esencial de inclusión social, de realización personal y de protección contra la pobreza. Desde ese punto de vista, ofrecer a las personas que carecen de unos recursos económicos mínimos debido a que carecen de empleo (o a que su empleo no les ofrece los ingresos necesarios), herramientas de apoyo para la mejora de su empleabilidad y para una mayor integración laboral constituye un objetivo básico de toda política de inclusión social y debe leerse en clave de acceso a un derecho individual, el derecho a la inserción social mediante la integración laboral.
- El segundo argumento que justifica el concepto de activación puede entenderse en clave de responsabilidad, deber u obligación personal de los beneficiarios de las prestaciones de garantía de ingresos. Tal y como ha señalado White (2000), el derecho a la garantía de ingresos se basa en una interpretación en clave ética de la autonomía individual, en virtud de la cual las personas no deben, si pueden evitarlo, constituirse en una carga para sus conciudadanos, lo que supondría una forma de explotación; por las mismas razones, no deben rehuir, si pueden realizarlo, el esfuerzo que otros realizan para el sostenimiento de la comunidad y deben contribuir

razonablemente, en la medida de sus posibilidades, a la construcción del bien común. Efectivamente, como señaló T.H. Marshall en su día, «si se invoca la ciudadanía para la defensa de los derechos, los correspondientes deberes de ciudadanía no pueden ser ignorados». El concepto de activación remite por tanto a la lógica de los derechos y de las responsabilidades, tanto de las personas como del conjunto de la sociedad. Ello requiere la aplicación de un modelo inclusivo de activación, basado en el concepto de reciprocidad justa, en el que la exigencia de responsabilidad individual pueda ser planteada de forma legítima.

- Por otra parte, y frente a las críticas que se le han hecho al paradigma de la activación por su carácter potencialmente re-mercantilizador, no debe olvidarse que, a diferencia de otros servicios públicos, los servicios y prestaciones del ámbito de la protección social, y en particular las prestaciones de garantía de ingresos, se conceden a las personas que acreditan tener *necesidad* de ellas, bien individualmente, bien por pertenecer a un colectivo al que genéricamente se ha atribuido una situación de necesidad. Al margen del establecimiento de otras condiciones adicionales, parece obvio que la opción individual por la inactividad no se corresponde estrictamente con una situación de necesidad y, en cualquier caso, que las personas en situación de necesidad económica debido a su inactividad laboral deben poner los medios razonablemente necesarios para salir, si es posible, de esa situación.

Desde ese punto de vista, puede decirse que la inclusión activa se define tanto en términos de derechos sociales como en términos de responsabilidades, deberes u obligaciones individuales:

- a) En la lógica del doble derecho, la inclusión activa materializa el derecho de las personas desempleadas a recibir los apoyos necesarios para su plena inclusión y, en concreto, las herramientas que precisan para la mejora de su empleabilidad y para su inclusión efectiva en el mercado de trabajo. Se trata pues del ejercicio de un derecho individual —distinto del derecho a la prestación económica— y del consiguiente compromiso institucional en el sentido de ofrecer esos apoyos para la empleabilidad, entendida esta última en una perspectiva amplia. Lejos de limitarse, como a menudo ha sucedido hasta ahora, a la provisión de una prestación económica —que en ningún caso garantiza por sí sola inclusión social—, el ejercicio de ese doble derecho exige de las instituciones la puesta en marcha de programas y servicios que: a) acompañen a las personas desempleadas en su proceso de inclusión social y laboral; b) mejoren sus niveles de empleabilidad, facilitando su inclusión en un mercado de trabajo que requiere unas habilidades determinadas; y c) intervenga sobre las condiciones del mercado de trabajo y sobre la demanda agre-

- gada de empleo, poniendo todos los medios razonablemente posibles para evitar la pérdida de la capacidad integradora del empleo.
- b) Desde la lógica de la *reciprocidad justa*, a la que más tarde se hará referencia, la inclusión activa debe también leerse en términos de deber u obligación personal, en la medida en que resulta legítimo que la sociedad pida a las personas desempleadas que reciben prestaciones: a) un esfuerzo personal para salir de la situación de necesidad en la que se encuentran; y b) una contribución productiva para el adecuado funcionamiento de la sociedad. Tal contribución no debe en cualquier caso plantearse en términos de contraprestación o contrapartida —no es un pago por los servicios recibidos, ni la devolución de una deuda, sino una contribución al funcionamiento de la sociedad¹⁸—, y, por otro lado, requiere del cumplimiento de una serie de condiciones por parte de las instituciones, fundamentalmente en lo que se refiere a la calidad del empleo y la intervención pública sobre las condiciones del mercado de trabajo, para que resulte legítimamente exigible.

La vinculación entre el concepto de doble derecho y el de responsabilidad individual permite una interpretación más adecuada del contrato social en el que se basan las políticas de garantía de ingresos en nuestras sociedades. Centrarse únicamente en el concepto de doble derecho, salvo que se quiera plantear desde la lógica de un derecho obligatorio¹⁹, no resulta congruente con el marco teórico que subyace a las políticas de garantía de ingresos, en el cual las personas perceptoras no pueden por voluntad propia, si pueden evitarlo, mantenerse en la inactividad. Podrían, en última instancia, renunciar al derecho a la recepción de unos apoyos determinados, pero no al cumplimiento de una serie de compromisos y responsabilidades, inherentes tanto a la propia concepción de ciudadanía como al concepto de reciprocidad que subyace a la percepción de una prestación de garantía de ingresos. La justificación del modelo de inclusión activa en términos de ampliación de derechos sociales se justifica también desde el punto de vista de las preferencias de las propias personas afectadas, que demandan preferentemente, frente al derecho a una prestación económica incondicional, apoyos para acceder a un empleo.

Puede pensarse por tanto que existen argumentos suficientes para defender un modelo de activación para la inclusión en la CAPV y que tales argumentos coinciden en lo esencial con las líneas conceptuales e ideológicas que han establecido los

¹⁸ La propia exigencia a estas personas de que realicen una contribución al funcionamiento de la sociedad resulta inclusiva; la exención de este deber de contribución es por el contrario fuente de exclusión, como planteó en su momento Gorz.

¹⁹ No debe olvidarse en cualquier caso que el artículo 35 de la Constitución española señala que «todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo».

responsables institucionales vascos y, más aún, con el modelo de inclusión planteado en la normativa vigente en materia de garantía de ingresos en la CAPV.

Con todo, y como antes se ha señalado, no tiene sentido abogar por una concepción indeterminada de activación, sino por un modelo con unas características específicas y determinadas. ¿Cuáles podrían ser, a la luz del análisis realizado en las páginas precedentes, las características básicas de ese modelo? Podrían ser, esencialmente, tres:

- *Principio de doble derecho*. El modelo que se propugna en este documento se basa, como ya se ha dicho, en la profundización en el concepto de doble derecho que reconoce la Ley 18/2008. El concepto de doble derecho implica dos asunciones complementarias:
- a) De una parte, el derecho de las personas desempleadas y/o sin recursos económicos a obtener de las administraciones públicas los apoyos que precisan para la inclusión social. Si bien es cierto que este principio ha estado presente desde sus inicios en el modelo vasco de garantía de rentas, también puede pensarse que —como ha ocurrido en otros países— su desarrollo ha sido insuficiente y escaso, y que a menudo, por muy diversas razones, el único apoyo realmente recibido por estas personas ha sido el correspondiente a la prestación económica, sin que haya existido siempre un acompañamiento social y laboral suficientemente intenso. Uno de los ingredientes básicos del modelo de inclusión activa que se propugna en este documento pasa por tanto por la intensificación de esos apoyos y, dentro de ellos, de los relativos a la mejora de la empleabilidad de las personas que carecen de empleo o cuyo empleo no resulta suficientemente para garantizar unos niveles suficientes de integración social. El modelo que se propugna apuesta además por una concepción amplia de la empleabilidad —que atienda tanto las capacidades y condicionantes individuales como los de carácter social o estructural— y por un modelo de intervención orientado al desarrollo del capital humano y a la búsqueda de inserciones laborales sostenibles.
 - b) De otra, el reconocimiento de que una parte de las personas que perciben prestaciones de garantía de ingresos presentan necesidades de tipo exclusivamente económico, y que no precisan por tanto de apoyos para la inserción social o, incluso, para la inserción laboral. Se trataría en ese sentido de establecer políticas de garantía de ingresos limitadas a complementar un nivel de ingresos propios considerado insuficiente para una situación y una configuración familiar determinada, para lo cual, como más adelante se explica, cabría introducir determinadas mejoras y modificaciones en términos de agilización y automatización de la gestión de la prestación.

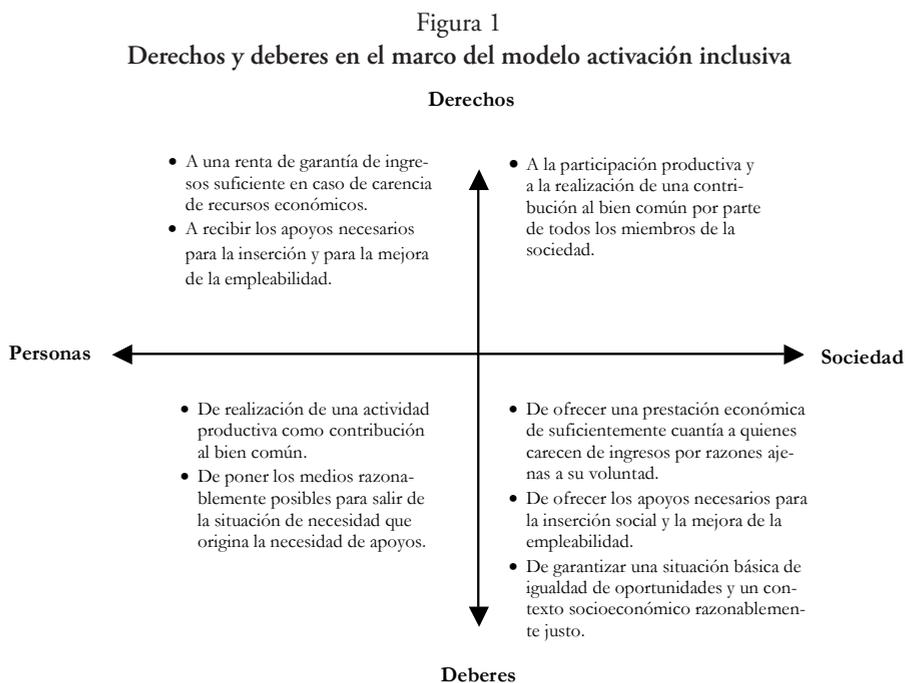
—*Principio de inclusión social*. La propuesta que recoge este documento se basa en la idea de que el bien que preferentemente deben garantizar las políticas sociales públicas, y dentro de ellas las políticas de empleo, es el de la inclusión social. Si bien es cierto que el concepto dista de estar suficientemente definido, dos de los elementos básicos en los que se basa tienen una influencia determinante a la hora de definir el contenido de las políticas de activación:

- a) El reconocimiento de la multicausalidad de la exclusión implica necesariamente reconocer la multidimensionalidad de la inclusión, asumir que, en función de las necesidades y situaciones individuales, la inclusión puede alcanzarse desde muy diversos ámbitos vitales, y no sólo desde la inclusión laboral. Ahora bien, es necesario insistir en que, si bien puede no ser el único, el acceso al empleo ordinario resulta en las actuales circunstancias un requisito fundamental, para las personas en edad laboral, para el acceso a una situación de inclusión social plena. Con todo, el reconocimiento de la multicausalidad de la inclusión abre la puerta tanto al planteamiento de procesos de inserción ligados a las actividades socialmente útiles, y no sólo al empleo remunerado, como al reconocimiento de que en algunos casos la inserción laboral ha de supeditarse a la consecución de otros objetivos prioritarios en términos de salud, relaciones personales o funcionamiento social.
- b) El paradigma de la inclusión social parte de presupuestos diferentes a los que subyacen al paradigma de la integración social, y se relaciona estrechamente con el modelo social de la discapacidad. Este modelo cuestiona ciertas formas de entender la integración, en la medida en que uno de sus presupuestos fundamentales radica en que las causas que originan la discapacidad no son individuales sino que son preponderantemente sociales. Las raíces del problema no están en las limitaciones individuales, sino en las limitaciones de la sociedad para prestar servicios apropiados y para asegurar adecuadamente que las necesidades de las personas con discapacidad sean tenidas en cuenta dentro de la organización social (Palacios y Bariffi, 2007). La traslación de esta reflexión al mundo de la pobreza y la exclusión social es obvia y se basa en la idea de que tanto los servicios prestados como los propios objetivos de los procesos de inclusión requieren de un cambio en los factores socioeconómicos imperantes, y en especial del mercado de trabajo, de forma que puedan adaptarse a las características de todas las personas. Es importante adaptar las características de las personas a las necesidades del mercado de trabajo, pero también lo es adaptar las características del mercado de trabajo a las necesidades de las personas.

—*Principio de doble compromiso (o reciprocidad justa)*. El concepto de doble derecho, orientado a la consecución de la inclusión social, debe necesi-

riamente ir vinculado a un doble compromiso: el que asumen las personas beneficiarias de las prestaciones para salir, en la medida de lo posible, de la situación de necesidad en la que se encuentran y el que asume la colectividad, fundamentalmente mediante la acción de la Administración, pero también de las empresas y de la sociedad civil, para garantizar un mercado de trabajo inclusivo, unas relaciones laborales justas —basadas en la idea del «trabajo decente» que propugna la Organización Internacional del Trabajo— y unos servicios de apoyo individualizados y de calidad. El concepto de doble compromiso se basa, fundamentalmente, en la noción de *reciprocidad justa* de White, para quien si se acepta que las personas tienen unas responsabilidades que pueden legítimamente imponerse en términos de condicionalidad, el Estado debe a su vez cumplir con sus propias responsabilidades en términos, fundamentalmente, de garantizar la igualdad de oportunidades.

Gráficamente, es posible establecer un modelo inclusivo de activación basado en un marco de derechos y deberes, en el que los derechos individuales se corresponden con los deberes de la sociedad, y los deberes de ésta se corresponden con los derechos individuales.



3.3. Las demandas de autodeterminación, individualización, elección y control: el modelo de vida independiente

3.3.1. *Atención centrada en la persona, vida independiente y asistencia personal*

Junto al paradigma de la inversión social y de la activación, ambos estrechamente relacionados, especialmente desde el ámbito de la discapacidad viene desarrollándose un movimiento que busca una mayor autonomía y un mayor reconocimiento de los derechos individuales de las personas mayores y/o con discapacidad. Cabe englobar en ese sentido diversos modelos e iniciativas que tienen como denominador común la búsqueda de dos objetivos estrechamente relacionados:

- por una parte, una mayor individualización e integralidad de la atención, desde los modelos que se basan en la calidad de vida y los apoyos personalizados, en la línea por ejemplo de los modelos de «atención centrada en la persona²⁰», y
- por otra, la búsqueda de un mayor empoderamiento de las personas con discapacidad y/o con dependencia, una mayor capacidad de elección, el reconocimiento de su derecho a la autodeterminación y, en suma, al control de sus propias vidas. El movimiento de «vida independiente», especialmente en el ámbito de la discapacidad, es un buen exponente de esta filosofía.

Como señala Urmeneta (2013), «la vida independiente tiene como objetivos la promoción de la autonomía personal y la consecución de la plena ciudadanía. Para alcanzarlos el Movimiento de Vida Independiente (MVI) reivindica una serie de principios y propugna unos medios, entre los que se encuentran tanto la asistencia personal como el pago directo, desde la afirmación de que no existe vida independiente sin asistencia personal». De acuerdo a este autor, aunque no se puede decir que existan unos principios unívocos y aceptados

²⁰ Para Martínez (2011), la atención gerontológica centrada en la persona es un modelo de atención que asume, como punto de partida, que *las personas mayores*, como seres humanos que son, *merecen ser tratadas con igual consideración y respeto que cualquier otra*, desde el reconocimiento de que todas las personas tenemos igual dignidad. De acuerdo a esta autora, «la principal característica que define a los modelos de atención orientados en la persona, frente a otros modelos tradicionalmente diseñados desde la óptica de los servicios, es que se reconoce *el papel central de la persona usuaria en su atención* y, en consecuencia, se proponen estrategias para que sea ella misma quien realmente ejerza el control sobre los asuntos que le afectan. Esta es la principal aportación y lo realmente innovador de estos modelos frente a los que se orientan a los servicios, en los que aun estando entre sus objetivos la atención individualizada, el sujeto tiene un papel más pasivo y se sitúa como receptor de servicios, siendo los profesionales desde su rol de expertos quienes prescriben lo más adecuado a sus necesidades individuales». (Martínez, T.: *La atención gerontológica centrada en la persona*. Gobierno Vasco, 2011).

universalmente, hay un amplio consenso para aceptar que los principios básicos del MVI son los siguientes:

- Autodeterminación.
- Derechos humanos, especialmente derechos civiles, políticos y económicos.
- Auto-ayuda.
- Empoderamiento.
- Responsabilidad sobre la propia vida y acciones.
- Derecho a asumir riesgos.

Uno de las reivindicaciones fundamentales del movimiento ha sido el de la extensión, como derecho, de la figura del asistente personal, concebido como un apoyo para la inclusión de las personas con discapacidad en todos los ámbitos de la vida cotidiana. En el marco de esta reflexión sobre innovaciones en el ámbito de la inclusión esta figura puede considerarse como una innovación de gran interés.

Según Romañach y Picavea (2007), «un asistente personal es una persona que ayuda a otra a desarrollar su vida. El asistente personal es por tanto aquella persona que realiza o ayuda a realizar las tareas de la vida diaria a otra persona que por su situación, bien sea por una diversidad funcional o por otros motivos, no puede realizarlas por sí misma. Esta ayuda está regulada por un contrato profesional en el que el usuario o usuaria, habitualmente la persona con diversidad funcional o el representante legal de una persona con diversidad funcional, es la parte contratante. La existencia del asistente personal se basa en el deseo y el derecho de las personas con diversidad funcional a controlar su propia vida y a vivirla con la dignidad que conlleva estar en igualdad de oportunidades con el resto de la ciudadanía (Romañach y Picavea, 2007).

Lo cierto sin embargo es que, pese a su inclusión en el marco de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia, el desarrollo de la figura del asistente personal no ha pasado de lo residual en el conjunto del Estado español. En la actualidad, de acuerdo a los datos del IMSERSO a fecha 31 de octubre, apenas un 0,14% de todas las prestaciones concedidas en el marco de esa Ley —poco más de 1.200— se destinan a la financiación de esta prestación. De ellas, la práctica totalidad corresponden además al País Vasco y, en concreto, al Territorio Histórico de Gipuzkoa, donde la conjunción de la voluntad técnica y política ha dado pie al desarrollo de un sistema que, además de generar empleo de calidad, ofrece una atención individual y personalizada, especialmente a personas mayores de 80 años.

Pese a su escaso desarrollo fuera de Gipuzkoa el potencial de esta prestación es sin duda importante. De acuerdo a Romañach (2011), «en primer lugar, en lo que respecta a los derechos, la prestación económica de asistencia personal sirve

para garantizar la igualdad de oportunidades viviendo en comunidad, garantía establecida en la LIONDAU y en la Convención de la ONU. En segundo lugar, desde un enfoque social, la PEAP libera a las mujeres de una subordinación histórica, proporciona libertad social y emancipación a las personas discriminadas por su diversidad funcional, y ofrece a la persona particular el apoyo que necesita adaptándose a su realidad. En tercer lugar, desde la perspectiva del empleo, la PEAP sirve para invertir en ocupación directa con ínfimos gastos de gestión empleo social, flexible, no deslocalizable, profesional, humanamente atractivo y enriquecedor, adaptable al territorio y a las necesidades específicas de la sociedad y la persona. Sirve asimismo para que las personas discriminadas por su diversidad funcional puedan acceder al empleo en igualdad de oportunidades, posibilitando así la incorporación de colectivos con dificultades de acceso al mundo laboral. Y también puede sacar de la precariedad a muchas personas que ya realizan esa labor. Finalmente, en cuarto lugar, desde la perspectiva económica es más rentable y eficiente que otros servicios como las residencias. Téngase además en cuenta que la prestación económica de cuidado familiar —la que prevalece en el sistema español de atención a la dependencia— no está resolviendo el problema de la autonomía de la persona (sino, más bien, el de liquidez en su familia), ni está generando empleo».

3.3.2. *El desarrollo de las prestaciones económicas frente a la prestación de servicios de atención directa*²¹

En parte debido a este tipo de reclamaciones y, en parte, como veremos, debido a otras razones, el modelo de servicios sociales que se viene desarrollando en nuestro entorno está crecientemente orientado a la provisión de prestaciones económicas, en detrimento de los servicios de atención directa prestados por profesionales directa o indirectamente dependientes de las administraciones públicas.

¿A qué proceso responde este progresivo incremento del peso de las prestaciones económicas en el ámbito de la acción social?

Aunque con antecedentes en décadas previas, puede decirse que los años 90 fueron los que marcaron, si no la aparición, sí el progresivo afianzamiento en las políticas sociales de atención a la dependencia de una vía hasta entonces poco transitada: la articulación de fórmulas de asignación económica individual, como alternativa a la prestación de servicios en especie. A pesar de la diversidad de los contextos nacionales en los que aparecen las fórmulas de asignación económica individual, se observa en el panorama internacional de finales de la dé-

²¹ El contenido de este epígrafe está recogido, fundamentalmente del informe *Prestaciones económicas y otras fórmulas de asignación económica individual en los sistemas de atención a la dependencia* (SIIS, 2011).

cada de los 80 y durante los años 90, una serie de circunstancias comunes, que si bien no siempre están presentes con la misma intensidad, de algún modo actuaron como vectores de convergencia que, en mayor o menor grado, explicitaban una crisis del modelo de bienestar concebido y construido desde mediados del siglo xx, y forzaban a la búsqueda de soluciones que permitieran reajustarlo y modernizarlo.

La crisis del modelo se identificó, en el discurso crítico del momento, con el fracaso del sector público para garantizar un sistema de atención social capaz de:

- Asumir realmente la extensión de su intervención al conjunto del espectro social, rebasando el núcleo de colectivos desfavorecidos que, tradicionalmente, habían constituido el sujeto de atención de los servicios sociales.
- Adecuarse a una situación de intensificación y renovación de las necesidades sociales y, especialmente, hacer frente a la proliferación de situaciones que no podían resolverse sólo con el arsenal clásico de medidas de protección social, constituido fundamentalmente por prestaciones económicas asistenciales y por un rígido y no muy desarrollado sistema de atención directa de corte institucional. En efecto, las previsiones de una evolución poblacional marcada por el envejecimiento demográfico, unidas a las previsiones de menor disponibilidad de una red natural de atención afectada por el impacto de las nuevas estructuras familiares, la creciente inclusión de la mujer en el mercado laboral y la movilidad geográfica asociada a un mercado laboral inestable, cada vez más orientado a la flexibilidad, determinaban que los nuevos riesgos sociales requirieran el desarrollo de un sector de atención hasta entonces residual, el de la prestación de servicios sociales personales²² no institucionales, a partir de entonces destinado a constituir un área esencial de las políticas de protección.

Ésta era una crisis tanto organizativa —determinada por la rigidez y los imperativos administrativos asociados a la prestación pública de servicios—, como financiera —centrada en la dificultad de sostener económicamente la prestación pública de servicios sociales ante la creciente demanda de servicios—, y el problema esencial que las nuevas políticas debían resolver era ampliar la oferta servicios sin que eso se tradujera en una presión excesiva en los costes. Esta necesidad entraba en contradicción con los límites presupuestarios y fiscales, pero también

²² En el ámbito europeo el término «sistema de servicios sociales» se utiliza para referirse a muy diversas realidades, por ejemplo, como sinónimo de política social, protección social, o asistencia social. Para evitar confusiones, la expresión más consensuada a nivel europeo para aludir a lo que en nuestro ámbito conocemos como servicios sociales es la de «servicios sociales personales».

con la inercia y lo que se percibía como una excesiva burocratización de los modelos vigentes, de modo que se vio necesario encontrar nuevas fórmulas organizativas que hicieran viable la expansión del sistema:

- reducir los gastos de funcionamiento, mediante una utilización más eficiente, eficaz y racional de los recursos disponibles;
- incrementar los recursos económicos destinados a la prestación de servicios sociales personales para garantizar su capacidad de respuesta a las previsiones poblacionales;
- regular el acceso al sistema público de servicios sociales para dar contenido al derecho de las personas en situación de necesidad y evitar la discrecionalidad hasta entonces vigente;
- diversificar la gama de servicios disponibles para favorecer el paso de un modelo marcadamente institucional a un modelo comunitario y para reforzar la existencia de soluciones de carácter preventivo que retrasasen o evitasen el recurso a soluciones más costosas.

Como se ha señalado con anterioridad, simultáneamente a la crisis administrativa y económica del modelo, se estaba produciendo un movimiento de fondo en la población atendida, a resultas del cual se fue imponiendo una corriente que, desde un enfoque progresista y de reconocimiento de derechos, pretendía establecer un sistema de atención centrado en la persona usuaria y en la promoción de su autonomía, de su libre elección y de su autodeterminación.

Un actor esencial en este proceso fue el movimiento de vida independiente, al que antes se ha hecho referencia. Este movimiento, muy anclado en la defensa de un modelo social de discapacidad (por contraposición al hasta entonces imperante modelo médico), combativamente promovido por las organizaciones de defensa de los derechos de las personas con discapacidad —especialmente por adultos jóvenes con discapacidad física—, ejerció fuertes presiones y lideró una reivindicación básica para ese colectivo: el derecho a vivir de forma independiente, fuera del marco institucional, adoptando sus propias decisiones en relación con su forma de vida, y también en relación con las alternativas de atención y apoyo que pudieran necesitar para llevar una vida autónoma. Progresivamente, se unieron a esta corriente las voces de otros colectivos como manifestación generalizada de un cierto descontento con el funcionamiento de un sistema que estimaban excesivamente rígido.

En respuesta a esa insatisfacción, y en acuerdo también con planteamientos innovadores de intervención defendidos por algunos teóricos y promovidos por nuevas visiones y prácticas profesionales, se adoptaron medidas tendentes a reforzar —en particular a través de la gestión de caso— un mejor ajuste de la atención a las particularidades de cada situación y un mayor protagonismo de la persona usuaria en la definición de sus necesidades y preferencias y en el diseño

de los apoyos más ajustados a las mismas. Se implantaba así la idea de empoderamiento de la persona usuaria, como manifestación de la voluntad de reequilibrar un modelo que, en su afán de protección, actuaba con fuertes rasgos paternalistas, determinantes de que tanto la construcción del sistema como la del modelo de atención estuvieran dominados por el imperativo público y por el criterio profesional, sin que la persona usuaria tuviera realmente voz en los procesos de intervención. Esta nueva visión suponía un cambio radical con respecto a la tradición anterior.

En cierto modo, puede decirse que las demandas y deseos manifestados por las personas usuarias de contar con servicios menos estandarizados, más ajustados a las necesidades individuales, y más variados, que les permitieran elegir las opciones más adecuadas y participar activamente en el diseño de su paquete de apoyos estaba en sintonía con las necesidades constatadas desde la propia administración en términos de ampliación y diversificación de la red y en términos de eficiencia y agilidad en la organización y el funcionamiento del sistema. Así es cómo los valores de personalización de la atención, de empoderamiento, de autodeterminación y de derecho de elección se integraron en el discurso público de los diferentes modelos de servicios sociales y cómo se impuso, en todos ellos, la necesidad de ajustar mejor la oferta de servicios y el modelo de atención a las necesidades individuales y, en lo posible, a las preferencias de la persona usuaria. Se pasaba así del paradigma de la atención ofrecida en función de la red de servicios, al paradigma de la atención ofrecida en función de las necesidades individuales.

Sin duda, este proceso —con el consiguiente desarrollo de modelos como el *direct payment* británico o los *individual budgets* de Holanda— ha tenido algunas consecuencias positivas en lo que se refiere a la calidad de vida y la autonomía de las personas que perciben servicios sociales. En nuestro contexto más cercano, sin embargo, asistimos a una deriva prestacionista en el que la mera provisión de prestaciones económicas —con escasas posibilidades de seguimiento, evaluación o intervención individual— está imponiéndose en detrimento de los servicios de atención directa.

Efectivamente, en 1999, el 26% de los servicios y plazas ofrecidos en el marco del sistema vasco de Servicios Sociales podían considerarse servicios domiciliarios o de proximidad (centros ocupacionales, centros de atención diurna y servicios de atención a domicilio), el 26% servicios residenciales y el 48% prestaciones económicas contra la exclusión. En 2010, los servicios de proximidad representan 16% de la oferta, los servicios residenciales el 17% y las prestaciones económicas contra la exclusión —RGI y AES— el 50%. Las prestaciones económicas derivadas de la Ley de Dependencia representan el 17% restante. En ese sentido, Los datos recogidos en los diferentes informes del Consejo Vasco de Servicios Sociales ponen claramente de manifiesto en qué medida el Sistema Vasco de Servicios Sociales se está desarrollando, muy fundamentalmente, en base a la provisión de prestaciones

económicas con respecto a las cuales la escasez de fórmulas de supervisión impide conocer en qué medida garantizan una atención individual de calidad. Si bien no cabe duda de que, en muchos casos, el carácter crecientemente «prestacionista» del Sistema Vasco de Servicios Sociales se relaciona con la demanda de las propias personas usuarias, parece conveniente adoptar medidas que clarifiquen en qué casos tiene sentido el acceso a las prestaciones para cuidados en el entorno familiar por parte de cuidadores informales y en qué casos, por el contrario, el Sistema de Servicios Sociales debería prescribir a las personas usuarias servicios profesionales de atención y cuidado. También parece necesario poner en marcha, de forma armonizada, medidas que permitan valorar el impacto de estas prestaciones sobre la calidad de vida de las personas usuarias y su sustitución por servicios de atención individual en los casos en los que se considere conveniente. A estos efectos, el seguimiento de la evolución de las políticas prestacionales aplicadas en otros países europeos, que cuentan con una experiencia afianzada anterior a la nuestra en esta materia, podría constituir un valioso referente.

3.4. La recapitalización de los pobres y el *asset based welfare*

Una de las principales herramientas que se han utilizado en los últimos años para reconducir la situación económica ha sido la recapitalización de los bancos, lo que, al margen de sus consecuencias macroeconómicas, ha provocado el incremento del déficit, la deuda pública e, indirectamente, recortes presupuestarios que han afectado a las condiciones de vida de una parte importante de la población. Algunos políticos, incluso de partidos conservadores, y de forma quizá un tanto oportunista, han abogado por recapitalizar no sólo a la banca, sino también a la ciudadanía, como mejor forma de superar la crisis.

Lo cierto es que las corrientes que buscan una «recapitalización» de los pobres están adquiriendo una cierta notoriedad e influencia. Si el paradigma de la inversión social implica una recapitalización del conjunto de la población —y, en especial, de las clases menos favorecidas— desde el punto de vista del capital humano, enfoques como el del llamado *asset based welfare* o bienestar basado en el patrimonio ponen el énfasis en los beneficios que la generación de un capital o patrimonio puede tener para las familias pobres²³. Si bien no se trata de un enfoque estrictamente novedoso —las principales iniciativas se remontan al menos a finales de los años 90— se trata de un cambio de enfoque en entronca, claramente, con algunos de los paradigmas, como el de la activación y la inversión social, a los que se ha hecho ya referencia.

²³ Efectivamente, existen evidencias cada vez más clara que la desigualdad económica está originada no sólo por la desigualdad de ingresos, sino también por la desigualdad patrimonial, que a menudo se recibe vía herencia. Aunque la tributación sobre las herencias resulta claramente impopular, existen propuestas, basadas en criterios tanto económicos como morales, orientadas a reforzarla e, incluso, a afectarla a los gastos que el envejecimiento de la sociedad genera.

Tradicionalmente, las políticas de protección social y/o de lucha contra la pobreza han girado en torno a dos herramientas fundamentales: la garantía de ingresos —a través de prestaciones económicas periódicas, contributivas o no— y la provisión pública de servicios (sociales, sanitarios, educativos, etc.). En los países anglosajones, y, crecientemente, en los países asiáticos, se ha ido desarrollando en los últimos años un tercer enfoque que, para algunos, implica un cambio radical en la forma de entender y aplicar las políticas de bienestar social: se trata del *asset based welfare*, que podría traducirse como bienestar social basado en el patrimonio, y que se materializa en la puesta en práctica de medidas concretas para el fomento del ahorro y la acumulación de patrimonio entre la población con menores ingresos. Estrechamente relacionadas con otro tipo de medidas —como los microcréditos, los bancos comunitarios o los fondos éticos— que buscan, utilizando las herramientas clásicas del capitalismo, ayudar a las poblaciones más desfavorecidas a dotarse del capital necesario para mejorar su calidad de vida, son medidas muy del gusto de los partidos anglosajones de centro izquierda y, por ello, han sido también definidas como una tercera vía dentro de la Tercera Vía.

¿Por qué promover la acumulación de patrimonio entre los pobres? Para los partidarios de este enfoque, disponer de un capital económico, inmobiliario o de cualquier otro tipo constituye una de las mejores defensas contra la pobreza y una de las mejores herramientas para salir de ella. La desigualdad económica, a su juicio, está originada no sólo por la desigualdad de ingresos, sino también por la desigualdad patrimonial. De hecho, añaden, debido entre otros aspectos al incremento del valor de las propiedades inmobiliarias y a la extensión del mercado bursátil, la desigualdad patrimonial es cada día mayor y tiene cada día más peso en lo que se refiere a la reproducción intergeneracional de la pobreza. Existe también un argumento de justicia social: los gobiernos occidentales llevan décadas aplicando —fundamentalmente a través de deducciones fiscales— políticas de promoción del ahorro, de la inversión y de la adquisición de propiedades inmobiliarias que benefician fundamentalmente a las clases medias y altas. Para los perceptores de rentas mínimas, por el contrario, la acumulación de propiedades se ha desincentivado al considerarse un elemento negativo en los baremos para la concesión de este tipo de prestaciones.

A estas razones se añaden otras de tipo psicológico y conductual, de acuerdo con las cuales la disposición de un cierto patrimonio económico provoca un sentimiento de seguridad, de autoestima, de control y de confianza en las propias posibilidades. Uno de sus principales defensores, Michael Sherraden, autor de *Assets and the poor*, mantiene en ese sentido que «los ingresos sólo permiten mantener el consumo, mientras que el patrimonio cambia la forma en que las personas interactúan con el mundo. Con el patrimonio, las personas empiezan a pensar a largo plazo y a marcarse objetivos a largo plazo». A partir de esas premisas, los defensores de estas políticas están de acuerdo en que ayudar desde

las instituciones públicas a disponer de un capital para comprar un coche o una casa, iniciar un empleo por cuenta propia, pagar unos estudios o resolver una situación de emergencia constituye una forma innovadora e inteligente de activación de las políticas sociales.

Este tipo de políticas tienen también, sin embargo, sus críticos, que mantienen fundamentalmente tres argumentos: uno es el de la posibilidad de que estas medidas sean vistas como alternativa, y no como complemento, a las actuales prestaciones económicas regulares. La crítica es más que razonable si se tiene en cuenta que el desarrollo de estas iniciativas en Estados Unidos —a través por ejemplo de las llamadas Cuentas Individuales de Desarrollo— se produce a raíz de la reforma del sistema de bienestar social que redujo las cuantías y limitó las condiciones de acceso al *welfare* norteamericano. La segunda de las críticas se refiere al coste oportunidad de las medidas: existiendo todavía necesidades acuciantes en materia de servicios sociales y de políticas de garantía de ingresos, con cuantías y coberturas muy limitadas, ¿no sería mejor desarrollar plenamente estas políticas para después preocuparse del ahorro o de la acumulación de capital? Desde ese punto de vista, estas medidas se consideran además un parche que evita adoptar medidas más radicales y necesarias en la lucha contra la exclusión social. La última crítica se refiere a la capacidad de ahorro de las familias con menos recursos: ¿qué puede ahorrar una familia que carece de los medios económicos para cubrir sus necesidades básicas? Las experiencias desarrolladas hasta la fecha parecen poner de manifiesto en ese sentido, sin embargo, que las familias más pobres —aunque sea poco— son capaces de ahorrar a lo largo del tiempo.

3.5. El redescubrimiento de los vínculos comunitarios y la «gran sociedad»

Diversas circunstancias han provocado, en los últimos años, un cierto redescubrimiento de las iniciativas sin fin de lucro y de la importancia de los vínculos comunitarios en el desarrollo de las políticas sociales. Si bien es cierto que no puede hablarse aquí de un paradigma articulado y unívoco, sí puede decirse que se trata de un cambio profundo y de largo alcance, que está modificando en la práctica las fórmulas mediante las que se desarrolla la acción social en los países de nuestro entorno.

Son muchas y muy diferentes las iniciativas que pueden englobarse en este redescubrimiento de lo comunitario; la centralidad adquirida por el concepto y la práctica del emprendizaje social es en ese sentido un buen ejemplo de en qué medida la retórica de lo comunitario, lo voluntario, lo próximo, la ayuda mutua, lo *bottom-up*, lo *grassroot*... está adquiriendo una nueva centralidad en el diseño y la provisión de las políticas sociales. No es objeto de este artículo analizar las razones de este redescubrimiento de lo comunitario, ni describir las fórmulas que está adquiriendo. Sin embargo, parece evidente la influencia de al menos tres elementos diferentes en la emergencia de esta nueva centralidad:

- De una parte, un cierto agotamiento de los servicios públicos convencionales, y la demanda de modelos más flexibles y más ágiles, con mayores posibilidades de responder a la diversidad de expectativas, exigencias y necesidades.
- De otra, la creciente insuficiencia de las políticas sociales —como consecuencia, entre otros, del excesivo énfasis en las políticas económicas basadas en la austeridad— para dar respuesta a las necesidades de una parte importante de la población. En ese sentido, la aparición de situaciones de emergencia en muchas ciudades de Europa y la necesidad de reaccionar mediante la auto-organización y la ayuda mutua son factores que sin duda inciden en el desarrollo de estas nuevas organizaciones de base. Así, el desarrollo de los bancos de alimentos constituye un buen ejemplo de la emergencia de este tipo de redes. En este marco, y como se señala más adelante, el desarrollo de este tipo de servicios se fomenta desde las administraciones públicas, incapaces de dar respuesta a las nuevas necesidades sociales, como puerta de escape o aliviadero.
- Finalmente, las posibilidades de interacción y comunicación que permiten las nuevas tecnologías de la información y, en especial, las redes sociales. El fenómeno de las redes P2P ha irrumpido también en el mundo de la acción social, lo que permite la generación de iniciativas comunitarias mucho más flexibles, provisionales, reducidas y, en definitiva, circunstanciales. Desde ese punto de vista, las posibilidades de interacción que ofrecen las redes sociales no sólo permiten multiplicar este tipo de iniciativas sino, también, modificar sus características.

Sin duda, este redescubrimiento de la acción sin fin de lucro, voluntaria o de base tiene consecuencias positivas para la renovación de las políticas sociales, y debe ser considerada como una innovación positiva. Este nuevo énfasis en lo comunitario tiene también, sin embargo, sus riesgos. El debate que desde la llegada de liberales y conservadores al Gobierno en el Reino Unido se está produciendo en torno a la idea de la gran sociedad o *big society* pone claramente de manifiesto los riesgos y las oportunidades de este enfoque.

¿Qué es la «Gran Sociedad»? En contraposición a la idea del Gran Estado, los conservadores británicos presentaron en 2010 una estrategia con la que se pretende reforzar el papel de las entidades de voluntariado y sin fin de lucro, de las empresas sociales y de la administración local —como administración más cercana al ciudadano— en la prestación de servicios públicos, especialmente en el ámbito de la acción social. La iniciativa pretende superar tanto la obsesión del neoliberalismo (y la herencia de los gobiernos conservadores de Margaret Thatcher) por el mercado, como el pretendido agotamiento de los modelos clásicos, socialdemócratas, de provisión de servicios sociales públicos. Desde ese punto de vista, esta nueva apuesta por lo comunitario (que actualiza la que ya se hizo en

los años 90 con la Community Care Act, por ejemplo) puede entenderse como un reposicionamiento de las fuerzas políticas de centro derecha, más apegada ahora a los valores cívicos y comunitarios tradicionales.

Desde posiciones liberales, se han puesto de manifiesto algunas de las virtudes de este cambio de enfoque. Así, para Coote (2011), entre los elementos positivos destaca el énfasis en la implicación y la acción ciudadana; el reconocimiento de que todo ciudadano/a tiene capacidades, y no sólo problemas; el refuerzo de los vínculos comunitarios; la utilización del saber hacer local para obtener mejores resultados o la apuesta por reformar el Estado del Bienestar. Esta autora también considera, en todo caso, que la nueva estrategia persigue fundamentalmente hacer políticamente viable la estrategia de austeridad adoptada por el Gobierno británico, transfiriendo al sector no lucrativo las responsabilidades respecto a la satisfacción de las necesidades sociales que hasta ahora tenía el Estado. Se plantea así, para esta autora, un riesgo claro de reducción de la capacidad de intervención de lo público, en un contexto de recortes presupuestarios y de transferencia de responsabilidades a otros agentes. El cambio amenaza también al propio tercer sector, cuyo carácter espontáneo, informal y, precisamente, comunitario se puede ver comprometido al sumarse a este tipo de estrategias.

Otros observadores han planteado una valoración aún más crítica. Corbett y Walker (2013) mantienen por ejemplo que el nuevo enfoque es una mera actualización de la herencia thatcherista y que no supone otra cosa que el avance en el propósito neoliberal de vaciamiento del estado del Bienestar. Los autores critican la pretensión de delegar en las entidades del tercer sector la prestación de servicios en un contexto caracterizado por importantes recortes presupuestarios y critican la influencia de un comunitarismo conservador que preconiza la jerarquía, el paternalismo y la desigualdad. Para los autores, esta base filosófica, junto a los recortes presupuestarios y la negativa a dotar de recursos presupuestarios a las entidades comunitarias, permiten ver cuáles son las verdaderas intenciones de esta estrategia: ocultar que la causa de la crisis no se debe a un Estado demasiado grande sino a un sector financiero demasiado grande, y promover un ataque neoliberal contra el estado, transfiriendo responsabilidades, pero no poderes, a la ciudadanía.

4. Conclusiones

Los enfoques o paradigmas descritos en las páginas precedentes han dado lugar a la generación de nuevas prestaciones o servicios, o a la reforma de algunos que ya existían previamente. Si bien, por razones de espacio, no es posible describir cada una de ellas, cabría hacer referencia, sin ánimo de exhaustividad, al menos a las siguientes experiencias:

- La reforma de los sistemas de rentas mínimas en Reino Unido y Francia, mediante la introducción, respectivamente, del *Universal Credit* y del *Revenu de Solidarité Active (RSA)*²⁴.
- Los modelos de pago directo (*direct payment*) y de presupuesto individual desarrollados, por ejemplo, en Reino Unido y Holanda.
- La figura del asistente personal y la prestación para la contratación de este sistema, especialmente desarrollada, como se ha dicho, en el Territorio Histórico de Gipuzkoa.
- Las cuentas de desarrollo individual desarrolladas, por ejemplo, en Canadá, Singapur o Estados Unidos.
- Los nuevos modelos de financiación de la acción social como, por ejemplo, los bonos de inversión social²⁵.

No cabe duda de que buena parte de las tendencias, prácticas y novedades presentadas pueden entenderse como un retroceso en los planteamientos clásicos.

²⁴ Se trata sin duda de dos de los cambios más relevantes registrados en los países de nuestro entorno en el ámbito de las políticas contra la exclusión. Si bien la reforma francesa es anterior (2009) a la británica (que empezó a aplicarse en octubre de 2013 de forma gradual), y se enmarcan en marcos institucionales muy distintos, ambas reforman coinciden en numerosos aspectos: en ambos casos, el principal objetivo de la reforma es simplificar el actual mapa de prestaciones y estimular el acceso al empleo de los perceptores de prestaciones de garantía de ingresos, garantizando que en ningún caso la percepción de prestaciones resulte económicamente más beneficiosa que el desempeño de un empleo. En ese sentido, la principal similitud de las reformas realizadas en los dos países radica en su adscripción a la filosofía del *making work pay*, o rentabilización del trabajo, según la cual la percepción de prestaciones de garantía de ingresos desincentiva el acceso al mercado de trabajo, en la medida en que los ingresos asistenciales son casi tan elevados —o incluso más— que los que pueden alcanzarse en los puestos de trabajo a los que estas personas tienen acceso. Efectivamente, en ambos países la reforma viene motivada por el incremento del número de trabajadores pobres y por el temor a la extensión de la famosa «trampa de la pobreza». Por ello, el funcionamiento de las dos prestaciones —RSA y crédito universal— es similar y se basa, como en el sistema vasco de estímulos al empleo, en la posibilidad de mantener una parte de la ayuda económica aun cuando se ocupa un puesto de trabajo. De hecho, la clave de ambos sistemas es la creación de un sistema permanente de estímulos al empleo que, al mismo tiempo, proteja a los trabajadores de bajos salarios e incentive el acceso al empleo. En ambos casos, la idea es romper la frontera entre las prestaciones de sustitución y las de complementación de rentas, y, sobre todo, suavizar el carácter diferencial de la prestación —el hecho de que cuanto más dinero perciba una persona en el mercado de trabajo, más se reduzca la prestación que recibe— como método para rentabilizar el empleo y permitir combinar ingresos salariales y asistenciales. Tanto en Francia como en el Reino Unido, el objetivo de la reforma es, en definitiva, acabar con la división entre prestaciones para personas laboralmente activas y prestaciones para personas laboralmente inactivas, creando una ayuda a la que puede accederse en ambos casos y que recompensa el acceso al empleo frente a la inactividad (siempre, obviamente, que haya una demanda real de puestos de trabajo adecuados al perfil de estas personas, como argumentan los detractores de estas medidas).

²⁵ En algunos países se está desarrollando lo que llaman *impact investing* o inversión de impacto, para la financiación de la economía social y solidaria, mediante la que se quiere facilitar la inversión privada en este tipo de entidades, buscando tanto rendimiento económico como impacto social. Una de las fórmulas son los bonos de inversión social: en ese caso, los inversores invierten en actividades innovadoras y experimentales, y reciben de las administraciones públicas el rendimiento pactado sólo y cuando la experiencia se demuestra efectiva, de acuerdo a criterios establecidos previamente (*pay for succes*).

cos del Estado del Bienestar: activación, condicionalidad, responsabilidad individual, énfasis en la acumulación del patrimonio, implicación de la empresa privada, recurso al voluntariado... De hecho, es innegable que muchas de estas reformas han sido realizadas o promovidas bien por partidos de derechas (tanto el RSA como el Crédito Universal han sido introducidos, por ejemplo, en Francia y Reino Unido, por los gobiernos conservadores), bien por instituciones internacionales como la OCDE o la Unión Europea, más preocupados por la contención del gasto que por la reducción de las desigualdades.

Con todo, es necesario también subrayar que la mayor parte de estos nuevos (no tan nuevos) enfoques incluyen elementos de interés que no deben ser desechados, y responden bien a cambios reales en el contexto socioeconómico, bien a aspiraciones de la ciudadanía o de las personas usuarias. En el contexto actual, la posición de quienes defienden un Estado de Bienestar fuerte que ponga freno al incremento de las desigualdades no debe ser meramente conservadora, en el sentido de mantener lo conseguido en otras épocas. Ni el planeta, ni el sistema económico, ni las prioridades y necesidades de la ciudadanía son las que eran a finales del siglo xx o a principios del presente siglo.

Desde ese punto de vista, es fundamental asumir los cambios ocurridos y adaptar las políticas sociales a los nuevos contextos sociales y económicos. En ese marco, la innovación es esencial y el margen para la mejora es grande. El análisis y el seguimiento de los paradigmas que se han presentado, a partir de la evaluación de los programas que se derivan de ellos, resulta pues esencial para poder ir adaptando las políticas de inclusión social a las nuevas realidades.

Bibliografía

- DE LA CAL, M.L. y DE LA FUENTE, M. (2010): «Algunos interrogantes en torno a los programas de inclusión activa como estrategia de lucha contra la pobreza y la exclusión social». *Lan Harremanak*, n.º 22, pp. 45-87.
- DEAN, H. (2003): «Re-conceptualising welfare-to-work for people with multiple problems and needs». *Journal of Social Policy*, vol. 32, n.º 3, pp. 441-459.
- CANTILLON, B. y VAN LANCKER, W. (2013): «Three shortcomings of the social investment perspective». *Social Policy and Society*, vol. 12, n.º 4, pp. 553-564.
- COOTE, A. (2010): *Cutting it. The «Big Society» and the new austerity*. Londres, New Economics Foundation, 32 págs.
- CORBETT, S. y WALKER, A. (2013): «The big society: rediscovery of the social or rhetorical fig-leaf for neo-liberalism?». *Critical Social Policy*, vol. 33, n.º 3.
- CRESPO, E. et al. (coords.) (2009): *Trabajo, subjetividad y ciudadanía. Paradojas del empleo en una sociedad en transformación*. Serie: debate social, n.º 2, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 315 págs.
- ESPING-ANDERSEN, G. (2002): *Why we need a new welfare state*. Nueva York, Oxford University Press, 244 págs.

- DANG, A.T. y ZAJDELA, H. (2007): *Fondements normatifs des politiques d'activation: un éclairage à partir des théories de la justice*. Noisy le Grand, Centre D'études de L'emploi, 34 págs.
- HANDLER, J.F. (2003): «Social citizenship and workfare in the us and Western Europe: from status to contract». *Journal of European Social Policy*, vol. 13, n.º 3, pp. 229-243.
- INZA, A. (2012): «El secuestro neoliberal del bienestar. Sobre la factibilidad de la justicia social y las alternativas del futuro». *Zerbitzuan*, n.º 52, pp. 11-21.
- MARÍ-KLOSE, P. MARÍ-KLOSE, M. (2012): «Edad, vulnerabilidad económica y Estado de bienestar. La protección social contra la pobreza de niños y personas mayores». *Panorama Social*, n.º 15, pp. 107-125.
- MARTÍNEZ, T. (2011): *La atención gerontológica centrada en la persona/Pertsonarengan oinarritutako arreta gerontologikoa*. Serie: Documentos de Bienestar Social-Gizartea Hobetuz, n.º 76. Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritzza-Gobierno Vasco, 213, 214 págs.
- MOREIRA, A. (2008): *The activation dilemma. Reconciling the fairness and effectiveness of minimum income schemes in Europe*. Bristol, Policy Press, the, 155 págs.
- MOREL, N. (2013): *Zerbitzuan* (en prensa).
- MOREL, N. (eds.) (2012): *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*. Bristol, Policy Press, 386 págs.
- MORENO, L. y SERRANO, A. (2007): «Europeización del bienestar y activación». *Política y Sociedad*, vol. 44, n.º 2, pp. 31-44.
- MORENO, L. y SERRANO, A. (2009): «Modelo social europeo y políticas sociales: una evaluación formativa institucional». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 2, pp. 11-32.
- PEREZ, B. (2005): «La activación como estrategia de lucha contra la exclusión social». *Documentación Social*, n.º 134, pp.125-141.
- PEREZ, B. (2005): *Políticas de activación y rentas mínimas*. Serie: Colección de Estudios, n.º 11. Madrid, Fundación Foessa, Cáritas Española Editores, 378 págs.
- FEDERACION SARTU (2010): «Tendencias sociales e inclusión social». *Zerbitzuan*, n.º 48, pp. 137-144.
- PALACIOS, A. y BARIFFI, F. (2007): *La discapacidad como una cuestión de derechos humanos. Una aproximación a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Serie: Telefónica Accesible, n.º 4. Madrid, Ediciones Cinca, 144 págs.
- RODRIGUEZ-PICAVEA, A. y ROMANACH, J. (2007): «La figura del asistente personal para la vida independiente y la promoción de la autonomía de las personas con diversidad funcional (discapacidad)». En: *El camino hacia la inserción social. VIII Simposio Internacional de Empleo con Apoyo* (Valencia, 7, 8 y 9 de marzo de 2007). Salamanca, Instituto Universitario de Integración en la Comunidad, pp. 183-201
- ROMANACH, J. (2011): «Asistencia personal: la prestación económica para la autonomía y la vida independiente». *Papeles de Economía Española*, n.º 129, pp. 207-223.
- SERRANO, A. y MAGNUSSON, L. (ed.) (2007): *Reshaping welfare states and activation regimes in Europe*. Serie: Work & Society, n.º 54. Bruselas, Peter Lang, 319 págs.
- SERRANO, A. (2009): «Regulación supranacional y despolitización del trabajo: el caso del paradigma de la activación». En: *Trabajo, subjetividad y ciudadanía. Paradojas del empleo en una sociedad en transformación*. Serie: Debate Social, n.º 2, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 259-289.
- SIIS-CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (2010): «Editorial». *Zerbitzuan*, n.º 47, 147 págs.
- 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/Aktibazioa eta*

- gizarteratzako eskubidea, EAEko enplegu eta diru-sarrerak bermatzeko politiken esparruan*. Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritzza-Gobierno Vasco, pp. 119-115.
- SIIS-CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (2013): *Pobreza infantil en Euskadi*. Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritzza-Gobierno Vasco, 350 págs.
- SIIS-CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (2011): *Prestaciones económicas y otras fórmulas de asignación económica individual en los sistemas de atención a la dependencia. Panorama comparativo internacional*. Donostia-San Sebastián, Diputación Foral de Gipuzkoa, 251 págs.
- SHERRADEN, M.S. *et al.* (2002): «Innovation in social policy: collaborative policy advocacy». *Social Work*, vol. 47, n.º 3, pp. 209-223.
- STANDING, G. (2013): *El precariado: una nueva clase social*. Barcelona, Ediciones de Pasado y Presente, 300 págs.
- URMENETA, X. (2012): «El binomio indispensable: asistencia personal y vida independiente. La experiencia de Gipuzkoa». *Boletín del Observatorio Estatal de la Discapacidad*, n.º 4, pp. 54-69
- VAN BERKEL, R. y VALKENBURG, B. (2007): *Making it personal. Individualising activation services in the EU*. Bristol, Policy Press, 280 págs.
- WHITE, S. (2000): «Review article: social rights and the social contract. Political theory and the new welfare politics». *British Journal of Political Science*, vol. 30, n.º 3, pp. 507-532.
- ZALAKAIN, J. (2006): «Trabajo, trabajadores pobres e inserción social». *Documentación Social*, n.º 143, pp. 45-76.
- ZALAKAIN, J. (2009): «Orientaciones básicas para garantizar la sostenibilidad económica del sistema de servicios sociales en la CAPV». *Zerbitzuan*, n.º 46, pp. 73-102.