

# ALGUNOS INTERROGANTES EN TORNO A LOS PROGRAMAS DE INCLUSIÓN ACTIVA COMO ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL

M.<sup>a</sup> LUZ DE LA CAL BARREDO Y MIKEL DE LA FUENTE LAVÍN

Profesores de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

---

## ABSTRACT

Este trabajo estudia los orígenes y el desarrollo de la política de inclusión activa a través del empleo como estrategia de lucha contra la pobreza y la exclusión social. Se indican las otras políticas que, en el marco de la Unión Europea, dificultan o impiden la consecución de los objetivos de la política de inclusión, entre ellas la versión puramente flexibilizadora de la flexiseguridad y las ambigüedades y varias alternativas que plantean las políticas de activación. Se expone la relación de la política de inclusión con las prestaciones económicas de garantía de rentas, con especial detalle al caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco y a las nuevas condiciones provenientes de las políticas de recorte del gasto público social impulsadas por las instituciones estatales, comunitarias e internacionales.

*Palabras clave:* inclusión activa, exclusión social, rentas mínimas, políticas de empleo.

Lan honek pertsonak enpleguaren bitartez gizarteratzeko politika aktiboaren sorrera eta garapena aztertzen ditu, txirotasunaren eta gizarte-bazterkeriaren aurkako estrategia gisa. Beste hainbat politika ere aipatzen ditu, Europar Batasunaren esparruan gizarteratzeko politikaren helburuak lortzea zailtzen edo saihesten dutenak, besteak beste: flexisegurtasunaren eta ambigüotasunen bertsio guztiz malgugarria, eta aktibatze-politiketan planteatzen diren beste zenbait aukera. Lan honetan, gi-

*zarteratzeko politikaren eta errenta-bermeetarako laguntza ekonomikoaren arteko harremana azaltzen da. Era berean, arreta berezia jartzen da Euskal Autonomia Erkidegoaren kasuan; baita gastu publikoa murrizteko politikatik sortutako baldintza berrietan ere, estatuko, komunitateko eta nazioarteko erakundeek sustatutakoan, hain zuzen.*

*Gako-hitzak: gizarteratze aktiboa, gizarte-bazterkeria, gutxieneko errentak, enplegu-politikak.*

■ *This work studies the origins and development of the active inclusion policy using employment as a strategy to help combat poverty and social exclusion. Other policies are referred to which, within the framework of the European Union, either make it difficult to achieve objectives regarding inclusion policy or prevent them from being achieved - among them the purely flexibilizing version of flexisecurity and the ambiguities or various alternatives taken into consideration by activation policies. The relationship of inclusion policy with the economic features of income guarantee is explained, with special attention being paid to the case of the Basque Autonomous Community and to the new conditions deriving from policies involving the cutting of public social expenditure promoted by state, community and international institutions.*

*Keywords: Active inclusion, social exclusion, minimum incomes, employment policies.*

---

## 0. Introducción

En los últimos años, las estrategias de lucha contra la pobreza implementadas desde las instituciones tratan de trascender la esfera de la asistencia social y la garantía de rentas e ir hacia un planteamiento más integral que logre la inclusión social de los colectivos beneficiarios de las prestaciones. Como quiera que en nuestras sociedades el trabajo aún continúa siendo el principal vehículo de inserción social, los programas de activación laboral ocupan una parte importante de la escena.

En estas páginas nos proponemos examinar los orígenes de los programas de inclusión activa y la filosofía que los inspira, así como el tipo de estrategia que se está implementando desde la Unión Europea para su impulso. A continuación trataremos de poner de manifiesto las debilidades de este planteamiento de cara a dar una respuesta integral, preventiva y duradera a la problemática de pobreza y exclusión social presente en nuestras sociedades. Por un lado, se trata de debilidades originadas por el limitado concepto de inclusión que se maneja y por el limitado potencial inclusivo que tiene hoy día el empleo. Por otro lado, el propio fracaso de la Estrategia de Lisboa imposibilita la inclusión a través del empleo para toda la población en edad de trabajar. Pero es que además, la crisis económica y las políticas restrictivas que se están implementando para hacerle frente, implicarán un crecimiento de los colectivos pobres, vulnerables y excluidos.

Por último, haremos una valoración del programa vasco de garantía de rentas en la línea anteriormente apuntada, es decir, en cuanto a su capacidad para favorecer la plena integración social de los colectivos vulnerables, tanto desde el punto de vista de situar a sus beneficiarios por encima del umbral de pobreza como desde la perspectiva de garantizar recursos para la inserción suficientemente variados y adaptados a las situaciones diversas de estas personas.

## 1. La inclusión activa: orígenes y filosofía

La flexibilización de los mercados de trabajo europeos se presentó como requisito para superar la crisis del empleo iniciada a mediados de los 70<sup>1</sup>, pero en

---

<sup>1</sup> Cuando se reestablece el crecimiento económico tras la crisis, mientras que en EE.UU. la tasa de desempleo descendió, en Europa seguía siendo relativamente elevada. La idea clave sobre la que se sustentan las políticas de flexibilización del mercado de trabajo es que los mercados europeos son rí-

Europa, no se consiguió generar empleo para toda la población en edad de trabajar y, a pesar del importante crecimiento del empleo temporal y a tiempo parcial, las tasas de desempleo continuaban siendo elevadas en el año 2000. Es en este contexto en el que el eje de las políticas de empleo se desplaza hacia la activación con un doble objetivo: mejorar las condiciones de la oferta de trabajo, de modo que las empresas puedan encontrar la mano de obra que necesitan y externalizar parte del coste de formación básica y específica que exigen las nuevas tecnologías, así como implicar a los sindicatos en la gestión de la formación.

A la persistencia del desempleo hay que sumarle toda una serie de cambios estructurales demográficos y sociales que se habían producido durante las décadas de los 80 y los 90 y que generan un incremento de la vulnerabilidad entre la población, nuevos riesgos sociales que, a modo de síntesis, se pueden situar bajo el epígrafe de la nueva pobreza y/o la exclusión social. A tales situaciones no se les dio respuesta mediante la reformulación de los sistemas de protección social contributiva existentes, sino que lo que se hizo fue buscarles acomodo en la asistencia social, creando nuevas prestaciones a las que se accedía bajo ciertas circunstancias económicas, familiares y de disponibilidad laboral y/o formativa. En este último aspecto, las diferencias entre países e incluso regiones y ciudades son muy importantes. Así, en algunos casos, la participación en programas de activación o la aceptación de una oferta de empleo razonable es un requisito para cobrar las prestaciones, mientras que en otros estas obligaciones no son tan estrictas<sup>2</sup>.

Desde 1995 y por primera vez desde la crisis de los 70, hay un período de crecimiento económico ininterrumpido de aproximadamente una década. Esto tiene sus frutos en el empleo, con la consiguiente reducción de las tasas de paro. Al margen de la valoración de la calidad del empleo creado y, ciñéndose exclusivamente a lo cuantitativo, se acaricia la posibilidad de volver la pleno empleo (que, técnicamente, supone una tasa de paro en torno al 4%). Un reciente estudio de la OCDE (OCDE, 2008: 30), que reúne una serie de análisis sobre la distribución de los recursos en los 30 países de la OCDE y recoge información sobre las tendencias que se extienden hasta mediados de la década de 1980 para aproximadamente dos terceras partes de los países, reconoce abiertamente que,

---

gidos comparados con los de EE.UU. y por ello, el empleo que se pierde durante las crisis, no se llega a recuperar en las etapas de bonanza económica. Parece que en períodos expansivos, la reducción de la tasa de paro resulta poco significativa y además deja poca huella en períodos siguientes. En cambio, el paro generado en los períodos recesivos se acumula constituyendo paro de larga duración (histéresis del mercado de trabajo).

<sup>2</sup> En este punto, resulta interesante un estudio realizado en varias ciudades europeas referente a las características de los sistemas de garantía de rentas. Se constata que los más universales y generosos en cuanto a la cuantía de la prestación y su duración son también los que menos obligaciones imponen a los perceptores y los que ofrecen medidas de activación más variadas, apropiadas e individualizadas. En cambio, los sistemas más selectivos y poco generosos son también los que ofrecen menos medidas de activación (Bonny y Bosco, 2002).

desde mediados de los ochenta, ha tenido lugar un aumento de la desigualdad de los ingresos en la mayoría de los países de la OCDE. Entre los factores que han impulsado los cambios en la desigualdad de los ingresos y en la pobreza a lo largo del tiempo, el estudio destaca los relacionados con el trabajo. Así, señala que los ingresos de los trabajadores a tiempo completo se han vuelto más desiguales en casi todos los países de la OCDE, debido a que «quienes ganan mucho están ganando aún más». Las tasas de empleo de la gente con menos estudios han caído. Las tasas de pobreza entre las familias desempleadas son casi seis veces superiores a las de las familias con trabajo. No obstante lo anterior, el estudio reconoce que el trabajo no basta para evitar la pobreza, ya que más de la mitad de la gente pobre pertenece a familias cuyos bajos ingresos se deben a la combinación de trabajar con jornadas muy reducidas y/o con salarios muy bajos (OCDE, 2008: 320-322).

En las últimas décadas está apareciendo con fuerza el fenómeno de los trabajadores pobres (*working poor*). A pesar de que el empleo reduce el riesgo de pobreza, que alcanza al 15% de la población total y al 42% de las personas desempleadas en la UE 27, aproximadamente el 8% de las personas con empleo era considerada *working poor*, lo que significa que el 8% que se encontraba trabajando no llegaba a alcanzar los ingresos que delimitan usualmente el nivel de pobreza monetaria, porcentaje que llegaba al 11% en España<sup>3</sup>. Ese riesgo es más bajo, de media, entre las mujeres que trabajan que entre los hombres (el 7% frente al 8%)<sup>4</sup> y es más elevado entre los trabajadores jóvenes que en los de más edad, si bien existen sustanciales diferencias entre los Estados miembros. Así, en España el riesgo de pobreza es más elevado entre los trabajadores mayores, pero la mejor situación relativa de los más jóvenes no se debe a una adecuada inserción laboral sino a su permanencia tardía en el hogar de sus padres. El aumento de la contratación temporal y a tiempo parcial ha incrementado el número de personas de bajos ingresos, especialmente mujeres y jóvenes y, frecuentemente, esos trabajos no suponen un paso hacia mejores empleos. Algunos analistas de la OCDE (**Scarpetta, Sonnet, y Manfredi**, 2010: 31), con el argumento de suprimir obstáculos desde el lado de la demanda de los jóvenes, propone reducir sus salarios directos e indirectos, mediante la instauración de un sub-salario mínimo para ellos, la reducción de las cotizaciones sociales aplicables y la puesta en práctica de contratos de aprendizaje con salario inferior al salario mínimo por el «compromiso de formación» que implican (en muchos casos, teórico). Sin embargo, análisis de la misma OCDE (2008: 320) constatan que el trabajo a tiempo parcial y el temporal, se caracterizan por desigualdades salariales más

<sup>3</sup> Véase el detallado estudio de la Eurofound (2009). También véase Comisión Europea (2010a: 33-36).

<sup>4</sup> En junio de 2010 se hacía público un estudio del INE conforme al cual el 8,1% de las mujeres perciben en España un salario inferior al salario mínimo interprofesional, frente a un 2,9% de los hombres.

pronunciadas (superiores a la mitad en Holanda y en los países nórdicos) y, de hecho, han contribuido al crecimiento de las desigualdades en los países (entre ellos España) donde estas formas de trabajo se han desarrollado recientemente.

A pesar del crecimiento de las desigualdades y de la precarización del empleo, algunos colectivos de la población en edad de trabajar están en desempleo o excluidos del mercado de trabajo de forma permanente<sup>5</sup> y quedan cronificados en las prestaciones asistenciales<sup>6</sup>. Se encuentran con múltiples barreras para el acceso al trabajo: escasas habilidades, responsabilidades de cuidado, edad, origen inmigrante, discapacidad y otros factores discriminatorios (Comisión Europea, 2010a: 35). Excluidos de la prosperidad económica y del aumento de los puestos de trabajo, sufren riesgo de pobreza y exclusión social. Una idea que toma cierta fuerza en estos años es la de que, en referencia a las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social, y estando ya consolidada la garantía de un ingreso mínimo (aunque con importantes diferencias entre países y regiones en cuanto a la intensidad protectora), se debían dar pasos para garantizar un segundo derecho: el derecho a la inserción. La vinculación entre trabajo y derecho a la inserción permitiría neutralizar, al menos parcialmente, la dependencia permanente del sistema público, sin sustituirla por el resurgimiento de la dependencia liberal del mercado (Monereo Pérez, 1999: 244).

En este contexto es en el que se va a configurar el tratamiento de las personas pobres capaces de trabajar en Europa. Se trata de establecer mecanismos para hacer frente a una clientela más numerosa que acude a los servicios sociales demandando apoyo social y a la vez ofrecer oportunidades de empleo e incentivar la entrada en el mercado laboral, sin perder de vista la necesidad de controlar el crecimiento del gasto en prestaciones sociales. Hay, por tanto, nuevas necesidades que cubrir y a las que se pretende dar una respuesta más allá de la monetaria, pero también importantes presiones presupuestarias. El entramado de estrategias, programas y actuaciones en esta línea podemos ponerlo bajo el epígrafe de las medidas o programas de activación.

Las estrategias de activación destinadas a los perceptores de prestaciones asistenciales presentan gran diversidad. Los dos polos podrían venir representados en un extremo, por las estrategias *workfare* y en el otro, por las estrategias *welfare*. Las estrategias de *workfare* son representativas del tipo de políticas llevadas a cabo en EEUU durante los 90, inicialmente a través de la reforma de la asistencia para las familias monoparentales pobres. Son programas vinculados con los sistemas de garantía de ingresos mínimos con las siguientes características: la

---

<sup>5</sup> En 2008 en la UE 27 el 9,2% de las personas adultas en edad de trabajar y el 9,2% de los niños vivían en hogares en los que ninguno de sus miembros disponía de empleo (Comisión Europea, 2010a: 35).

<sup>6</sup> El porcentaje de familias que dependen íntegramente de las prestaciones sociales se ha incrementado durante la crisis. Así, en España el porcentaje ha pasado del 5,3% en 2007 al 6,5% en 2008.

obligación de trabajar de los perceptores de prestaciones que son capaces de hacerlo, trabajando a cambio de los subsidios y en condiciones inferiores a las que se dan en el mercado de trabajo<sup>7</sup>. El *workfare* representaría una «oferta que no puedes rechazar». Prioriza el objetivo de obtener elevados niveles de empleabilidad y considera el trabajo más un deber civil que un derecho social de participación activa en la sociedad. Implica la sustitución del principio de solidaridad basada en los derechos de ciudadanía, por una ética del trabajo como eje del derecho a recibir la protección social (Monereo Pérez, 2008: 1028). Las estrategias de *welfare* son propias de los países escandinavos y suelen denominarse políticas activas de mercado de trabajo. La participación en los programas suele estar más basada en derechos y oportunidades que en obligaciones y sanciones, aunque también incluye «palo y zanahoria», ya que incluso en las políticas pasivas del mercado de trabajo, es decir, en las que tienen como el objetivo el mantenimiento de rentas, se requiere a los perceptores de subsidios de paro que busquen activamente empleo.

Las estrategias de *workfare* se inscriben en relaciones nuevas entre derechos y obligaciones. Así, las rentas mínimas de inserción se configuran como instrumentos encaminados a la inserción social y, siempre que sea posible, laboral, mediante contraprestaciones consistentes en la suscripción de convenios de inserción y, en teoría al menos, con el compromiso de su efectiva puesta en práctica por las personas beneficiarias, a los que se atribuye el objetivo de evitar la instalación en la dependencia de la asistencia (Monereo Pérez, 2009: 80). Un caso intermedio sería el representado por los programas *welfare-to-work* de la época del Nuevo Laborismo de Tony Blair en Reino Unido, ya que contienen elementos de obligación y sanción, pero también formativos (Kildal, 2000:2-4), a la vez que se procede a una reducción de la cuantía de las prestaciones sociales, de forma que su nivel sea mucho más reducido que el de los salarios más bajos, que se complementan con suplementos familiares (*Family Credit*) y se condicionan crecientemente a una actividad de formación o de búsqueda de empleo (Palier, 2006: 71). Es evidente en cualquier caso la extensión de la 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.

Estas estrategias se diferencian también en el objetivo perseguido: en las de *workfare* es la reducción del gasto en prestaciones y la dependencia de sus per-

---

<sup>7</sup> A juicio de Barbier (2009: 6) la focalización del debate sobre la reforma de la protección social ligada al trabajo alrededor de la cuestión del *workfare* se debería a la influencia del inglés internacional en la investigación y a la carga semántica de un término que evoca el trabajo forzado y la deslegitimación de la protección social entre los medios conservadores americanos. A su entender, en un primer periodo, el uso del término habría conducido a falsas comparaciones que incluían en la categoría de *workfare* a reformas sólo aparentemente semejantes.

ceptores de las mismas y en las de *welfare* es favorecer la integración social y la movilidad de la población excluida, permitiendo mejorar sus competencias, sus capacidades, su salud física y mental, su capacidad para establecer contactos sociales, su sentimiento de pertenencia a la sociedad y su ciudadanía (EAPN, 2005). En ambos casos la vía para conseguir esto es el empleo, pero en la estrategia *workfare* se prioriza su inmediatez (*work first*), mientras que en la estrategia *welfare* se buscaría la mejora de la empleabilidad a largo plazo.

Los métodos utilizados serán bien distintos: en la estrategia de *workfare* se utilizan los disuasorios e incluso punitivos, así como los estímulos al empleo y en la de *welfare* predominan el empleo protegido y los dispositivos de orientación y formación. Así, el concepto de *workfare* podría definirse como trabajo a cambio de prestaciones, mientras que el *welfare* incluye un abanico amplio de opciones para los subsidiados (formación, educación, empleo subvencionado, actividades de grupo, aprendizaje lingüístico, etc.). Si bien el modelo de EEUU lo podemos calificar claramente como uno de *workfare*, en el caso de Europa, los modelos son híbridos (Pérez Eransus, 2005: 123-131). Así, la reforma de junio de 2009 que instaura en Francia un «ingreso de solidaridad activa» prevé una inserción por el trabajo, pero no incluye explícitamente ninguna disposición que obligue efectivamente a los beneficiarios de las prestaciones de mínimos sociales a inscribirse en la agencia para el empleo y a buscar trabajo (Barbier, 2009: 7). Sin embargo, las reformas de activación de la protección social han introducido o reforzado las relaciones explícitas entre el derecho a la protección social y la actividad profesional, tanto entre los sistemas Beveridgeanos de protección social (incluyendo los escandinavos) como entre los Bismarckianos (Barbier, 2008: 29).

Conviene destacar que, al margen de que en Europa haya sistemas más o menos punitivos o coactivos con respecto a las obligaciones de los perceptores de prestaciones asistenciales, la filosofía sobre la que se asienta la arquitectura de la protección social europea hoy día es bien distinta de la de la época anterior a la crisis de los setenta del pasado siglo. Frente a la lógica de responsabilidad colectiva que caracteriza a los sistemas de seguridad social, la activación se basa en una concepción individualista del ser humano. La influencia de la ideología liberal se plasma en unos programas que apelan a la responsabilidad del individuo de su propia situación y que interpretan la pobreza, la exclusión social y otras desventajas como un problema individual y no estructural. Nos presenta a la sociedad como la suma de individuos atomizados que compiten en el mercado e interpreta la pobreza y/o el desempleo, no como la responsabilidad de determinados actores o mecanismos sociales o económicos, sino como el resultado de operaciones inevitables e impersonales del mercado.

Durante los años 80 y 90, la protección social vinculada con la participación laboral, en el caso de las pensiones, puede decirse que se mantiene, aunque con importantes reformas que surten efectos de forma progresiva, de forma que afectan especialmente a las generaciones más jóvenes. Pero en el caso de las presta-

ciones de desempleo, tanto contributivas como asistenciales, la protección retrocede, con efectos inmediatos en la mayoría de los países. En este segundo caso, se trataba de contener el gasto, pero también de evitar los fraudes y suprimir los efectos desincentivadores en la búsqueda de empleo que provocarían unas prestaciones generosas y de larga duración.

Los nuevos colectivos necesitados de ayuda social a los que hemos hecho referencia más arriba no van a tener cabida en estas prestaciones por desempleo (porque las han agotado o porque no disponen de contribuciones previas), sino en unas nuevas impregnadas por la lógica asistencial/individual. De alguna manera, se puede decir que en el tratamiento de las personas necesitadas pero capaces de trabajar, se vuelve a la distinción del medioevo entre pobres que sí merecen ayuda y pobres que no la merecen. Para poder tener derecho a la asistencia social, los beneficiarios deben garantizar su disposición para la inserción y un comportamiento adecuado a los requerimientos impuestos (Pérez Eransus, 2005:170; Castel, 1995a:449). Los compromisos de los beneficiarios en los itinerarios de inserción tienen el riesgo de implicar limitaciones a la libertad personal y la transformación de las personas pobres en trabajadores disciplinados sometidos a las exigencias del sistema productivo, lo que asemeja a las políticas de inserción con «las estrategias de moralización de la clase obrera que proliferaron en el siglo XIX, con la diferencia de que a la clase obrera moralizada se la recompensaba asegurándole su integración» (Castel, 1995b: 37).

Por otra parte, según un estudio comparativo entre Estados miembros de la Unión Europea (Math, 2003), desde los años noventa asistimos a un aumento, desigual según los países, de la sujeción en la concesión de las prestaciones sociales sujetas a límite de ingresos. Esa evolución no se correlaciona con los modelos de Estados del Bienestar de los diferentes países. Así, la parte de prestaciones sujetas a límite de ingresos ha aumentado en elevada proporción en Holanda, Finlandia y Grecia; en menor medida en Portugal, Alemania y Bélgica; ha disminuido ligeramente en Austria, Italia, Luxemburgo, España e Irlanda. Esa elevación media no proviene de las prestaciones de cuidado/enfermedad, desempleo y vejez, cuya parte sometida a control de recursos ha disminuido, sino de las prestaciones de vivienda, invalidez y prestaciones familiares/hijos a cargo. El estudio concluye que los sistemas cuyo ámbito subjetivo es más amplio y que benefician ampliamente a los sectores sociales que contribuyen a la financiación del sistema, en la medida en que reciben el apoyo de esos sectores, se muestran mucho más generosos y duraderos que los sistemas más concentrados en las categorías más desfavorecidas. Los países que condicionan en mayor medida su protección no son, ni mucho menos, los que obtienen los mejores resultados en cuanto al nivel de protección. Además, las prestaciones basadas en el control de recursos implican un gasto administrativo mucho más elevado que las que no lo están; la concesión de las mismas se demora, a pesar de la urgencia que suele acompañar a sus beneficiarios potenciales y, no menos importante, suele implicar una parte importante jornada laboral de los y las trabajadoras sociales.

En la Unión Europea, la Estrategia de Inclusión Activa de las personas excluidas del mercado de trabajo se recoge de forma explícita por primera vez con ese nombre a través de una Recomendación de la Comisión Europea de 3 de Octubre de 2008, que contenía los principios comunes y una guía de una estrategia basada en la integración de tres pilares: una adecuada política de rentas mínimas, un mercado de trabajo inclusivo y el acceso a servicios de calidad. Esa Recomendación fue acompañada por la Comunicación de la Comisión COM (2008) 639 final y sus propuestas fueron asumidas por el Consejo de Ministros de la UE el 17 de diciembre de 2008 y por una Resolución (no legislativa) del Parlamento Europeo de 6 de mayo de 2009.

El primer pilar de esta estrategia, la política de rentas mínimas fue escogida para realizar la primera evaluación. Para ello la Comisión Europea encargó un informe de síntesis a expertos independientes de la Red de Inclusión social sobre los sistemas de rentas mínimas de los Estados miembros. El informe (Frazer y Marlier, 2009) recoge que la mayoría de los Estados miembros disponen de algún tipo de programa de rentas mínimas para las personas en edad de trabajar que les asegure un mínimo nivel de vida para ellas individualmente y para quienes dependan de las mismas cuando no dispongan de medios financieros, si bien varían en alto grado en su cobertura, comprensividad (entendida como la medida de como los programas se aplican a la generalidad de la población de bajos ingresos) y efectividad.

El informe distingue tres grupos en los programas de rentas mínimas. El primero incluye a 12 Estados miembros (entre ellos, Alemania, Bélgica, Dinamarca, Portugal y Suecia) que disponen de programas relativamente simples y comprensivos abiertos a todos quienes no disponen de medios suficientes para valerse por si mismos. El segundo abarca a 6 países (entre ellos Hungría, Polonia y Luxemburgo) cuyos programas de rentas mínimas son bastante simples y comprensivos, pero cuya elegibilidad y cobertura son más restrictivas, frecuentemente a través de procedimientos de control de recursos. El tercer grupo incluye a cinco países (España, Francia y Reino Unido entre ellos) que han desarrollado una red compleja, frecuentemente categorial o no comprensiva, si bien en la práctica cubren a la mayoría de quienes requieren de ayuda urgente. Finalmente, Italia, Grecia y Bulgaria disponen de programas muy limitados y parciales, restringidos a grupos muy reducidos de la población y no cubren la mayor parte de las situaciones de necesidad. Algunos expertos manifiestan que en los últimos años está teniendo lugar una reducción de la población cubierta.

Los requisitos más frecuentes de elegibilidad son de edad, residencia, carencia de recursos financieros y disposición hacia el empleo, con una clara tendencia en numerosos Estados miembros a imponer condiciones estrictas de elegibilidad a grupos tales como gente sin techo, inmigrantes no regularizados, refugiados y demandantes de asilo. Por el contrario, en otros países las personas perceptoras de rentas mínimas reciben asimismo ayuda para otras necesidades tales como

gastos de vivienda, de calefacción, para cuidado de niños y escolarización, para necesidades alimenticias especiales y, en algunos casos, existen sistemas de ayuda de emergencia. El Informe subraya que una de las tendencias más intensas entre los Estados miembros es el condicionamiento de la percepción de las rentas con las medidas de activación hacia el empleo, frecuentemente mediante la suscripción de convenios de inserción cuya práctica se está generalizando, en paralelo a la tendencia a incrementar la condicionalidad, especialmente en relación con la disposición hacia el empleo y la introducción de restricciones en el acceso a los beneficios sociales y los servicios.

En la mayor parte de los Estados miembros este tipo de prestaciones son de duración indefinida, pero algunos de ellos establecen medidas de limitación temporal. Aunque la mayoría de los programas establecen reglas aplicables a la totalidad del territorio, en algunos países hay una delegación de responsabilidad sobre el nivel y elegibilidad de las condiciones para la asistencia social. No obstante, algunos expertos subrayan la carencia de coordinación de los diferentes programas y la falta de capacidad del nivel local para la gestión adecuada de los programas. En varios de los informes nacionales se apunta que el impacto de la crisis económico-financiera y el aumento del desempleo asociado, están empezando a tener impacto sobre los programas de rentas mínimas y en algunos casos está conduciendo a la restricción de las prestaciones.

En este apretado resumen se aprecia que, si bien los nuevos sistemas de garantía de ingresos se crearon para dar respuesta a las nuevas necesidades sociales que surgen por los cambios económicos y laborales y por los socio-demográficos, hoy día asistimos a un replanteamiento de los mismos. Bien porque se entiende que han generado que ciertos colectivos dependan de la asistencia social de manera permanente, y se ve necesario establecer mecanismos de control, limitar la duración de las prestaciones y activar a estos colectivos hacia el empleo, aunque sea un empleo en malas condiciones. O bien porque se entiende que la garantía de rentas no es garantía de inclusión social, sino un prerequisite, y que es necesario acompañar las prestaciones con oportunidades formativas y educativas y con empleo subsidiado, ofreciendo a las personas un itinerario de inserción. Esta segunda perspectiva es la que impregna los principios sobre los que se asientan muchos programas de activación, por considerar que, a medio y largo plazo, estas políticas obtienen mejores resultados si adoptan una perspectiva basada en la adquisición de habilidades y la formación continua como prerequisites de la empleabilidad (Eichhorst y Konle-Seidl, 2008). Ahora bien, dada la gran variedad de programas existentes bajo este membrete de la activación, es necesario conocer cuando se está ofreciendo a las personas una verdadera oportunidad de inserción, cuando una inserción laboral frágil «para ir tirando» y cuando lo que se establecen son controles para sacar a estas personas de la asistencia social, confinándolos al empleo precario, sumergido y sin derechos y, en definitiva, a la «jaula de la pobreza».

## 2. La inclusión a través del empleo como estrategia de lucha contra la pobreza y la exclusión social

### 2.1. Situando el punto de partida

No es posible comprender la exclusión sin relacionarla con la integración, entendida como la capacidad para participar en todos los ámbitos de la sociedad. La plena integración social pasa por la participación de las personas en tres áreas o ejes básicos (Subirats *et al.*, 2004: 15-16):

- El mercado y la utilidad social aportada por cada persona como mecanismo de intercambio y de vinculación colectiva a la creación de valor. Fundamentalmente nos referimos a la participación en el mercado de trabajo, ya que es la forma más habitual de aprovisionarse de recursos monetarios.
- La redistribución que básicamente llevan a cabo los poderes y las administraciones públicas mediante la imposición, la concesión de transferencias y la provisión de servicios públicos.
- Las relaciones de reciprocidad que se despliegan en el marco de la familia y las redes sociales y que proporcionan apoyo y ayuda.

La participación en estos tres ejes proporciona recursos de diferente tipo, materiales y no materiales, y que son la fuente de bienestar de las personas. Paralelamente, la falta de participación en alguno o algunos de estos ejes, puede implicar situaciones de precariedad económica, de pobreza e incluso de exclusión social.

La exclusión social surge como concepto a finales de los años 80 en un intento de identificar las situaciones y los procesos de desventaja que acontecen en las sociedades postfordistas. En las investigaciones sobre pobreza y exclusión social que se realizan desde mediados de los 90 se pone de manifiesto que en cada uno de estos tres ejes de integración (mercado, estado y redes), se producen una serie de cambios y tensiones a raíz de la crisis de los 70 que se filtran de diversas formas en los diferentes modelos de sociedad o entornos sociales, dando lugar a nuevos procesos de desventaja social (Mingione, 1996).

En el área laboral se producen transformaciones de gran calado como la aparición de altas tasas de desempleo, la flexibilización y desregulación de los mercados de trabajo y la extensión de formas de empleo atípicas. En el área de las redes de solidaridad los cambios se refieren al envejecimiento de la población, al aumento de los hogares monoparentales, a la caída de las tasas de fertilidad y nacimiento, al debilitamiento de las estructuras de las grandes familias, al descenso del número de matrimonios, al aumento en la edad media del matrimonio y al aumento de grupos migratorios discriminados y poco integrados en las redes de solidaridad de la comunidad. Finalmente, en el área de la protección social, hay



*Fuente:* Subirats *et al.*, 2004: 15-16.

que mencionar las reestructuraciones y privatizaciones y el declive del monopolio del estado-nación a favor de cuerpos regionales o supranacionales. Junto con estas tendencias que implican un debilitamiento de la intervención estatal en materia social, se debe señalar también lo inadecuado de las estructuras de intervención social para hacer frente a las nuevas necesidades sociales surgidas a partir de los años 70.

Las situaciones de desventaja social serían el resultado de una acumulación de barreras o límites que impiden la participación en estos ejes. La intensidad con la que se presentan tales barreras es variable, por lo que las situaciones pueden ser diversas en cuanto a su gravedad y reversibilidad. Podría tratarse de situaciones de desempleo o precariedad laboral compensadas parcialmente por los sistemas de protección social o por las redes familiares y sociales. Pero también podría tratarse de procesos en los que la debilidad en una de las áreas induce debilidades en las otras, en cuyo caso hablaríamos de exclusión social.

Desde esta perspectiva, las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social pasarían por favorecer la obtención de diferentes tipos de recursos para la integración social y que pueden pertenecer a cada una de las esferas apuntadas. En la esfera de la producción y el intercambio mercantil se trataría de proporcionar recursos monetarios o para el acceso al empleo; en la esfera de la redistribución, de dar acceso a los derechos políticos (participación) y sociales (sanidad, educación, cultura, vivienda); y en la esfera de la reciprocidad las políticas deberían servir para fortalecer las relaciones y redes sociales y evitar el aislamiento. Y es que a un concepto multidimensional de integración y un diagnóstico de la exclusión como problemática también multidimensional y que va más allá de las carencias económicas y de la exclusión de la esfera mercantil, le corresponde una

respuesta en la misma línea. Es decir, aludiendo a medidas de garantía de rentas y de participación en los procesos productivos a través del empleo, pero también a medidas que permitan participar a las personas en los mecanismos redistributivos y de toma de decisiones así como de fortalecer las redes de apoyo que favorezcan la integración social y cultural.

A pesar de esta formulación de integral de la problemática, hasta tiempos muy recientes, las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social han sido meramente asistenciales y no iban más allá de proporcionar medios económicos para evitar la pobreza severa. En los años 90 del siglo pasado se da un importante paso en la formulación de estas políticas: el de garantizar no sólo el derecho a la asistencia sino también el derecho a la inclusión social, proporcionando los recursos necesarios. Así que se puede decir que una formulación más rica y completa de los procesos de desventaja social en el plano teórico se traduciría en unas políticas más complejas, que exigen intervenciones en diferentes áreas, cooperación interdepartamental e implican que la problemática de la desventaja social deje de ser propia y exclusiva de los servicios sociales.

Sin embargo, a medida que estas políticas se han puesto en marcha, se observa que, en gran parte de las mismas, todas las medidas se ponen al servicio de un único objetivo y que no es otro que lograr la inserción laboral, entendiéndose que ésta equivale a la inserción social. Se puede decir que las políticas de lucha contra la exclusión social en la UE se sitúan en esta línea, ya que tratan de movilizar a las personas capaces de trabajar y de brindar una oportunidad adecuada a las que no lo son. La Comisión Europea (2006) propone una estrategia que combina apoyos a la renta con vinculaciones con el mercado laboral en la forma de oportunidades de empleo o de formación profesional y con un mejor acceso a los servicios de capacitación. La estrategia de *inclusión activa* consiste en una combinación coordinada de políticas que incluyen tres elementos:

- a. Un apoyo a la renta de un nivel suficiente para llevar una vida digna.
- b. Un vínculo con el mercado de trabajo en forma de ofertas de empleo o formación profesional.
- c. Un mejor acceso a los servicios que podría ayuda a eliminar algunos obstáculos a los que se enfrentan ciertas personas y sus familias para integrarse en la sociedad apoyando así su reinserción profesional (atención sanitaria, cuidado de hijos/as, aprendizaje permanente, formación en TIC, etc.).

Cabe decir que esta propuesta de la Comisión es compatible con el discurso europeo de la exclusión social. Se trata de un discurso que puede ser identificado como una síntesis de dos de los paradigmas de la exclusión social. Por un lado, está ligado al paradigma de la solidaridad que se asocia con el republicanismo francés, aunque no plenamente, puesto que es más estrecho. Enfatiza la función integradora del trabajo remunerado y prescribe la integración a través de

él en vez de dar una visión más amplia de la participación y la inserción social. Por otro lado, aunque con menos peso, la propuesta de inclusión activa presenta también características del paradigma de la especialización, asociado con la filosofía política liberal y que ve la exclusión como el resultante de comportamientos e intercambios individuales (Silver, 1995 y Levitas, 1998). Bajo esta óptica, la mejor política de lucha contra la pobreza y la exclusión social es la inserción laboral, por lo que a la garantía de rentas (a) hay que añadirle recursos que favorezcan la entrada en el mercado de trabajo (b). Sin embargo, hay personas con grandes dificultades para acceder al mercado de trabajo, por lo que se requieren servicios e intervenciones que vayan más allá de la esfera laboral (c).

Está lógica inspira la Resolución del Parlamento Europeo de 9 de octubre de 2008 (Parlamento Europeo, 2008), si bien con importantes matices en relación con el discurso habitual de la Comisión y del Consejo, que insiste en las reformas flexibilizadoras del mercado de trabajo (ahora bajo la cobertura de la «flexi-seguridad»). Así, en el apartado 2.b se expone que el objetivo de las políticas de inclusión activa «debe fomentar unos empleos estables, seguros y altamente cualificados, proporcionar un alto nivel de seguridad e higiene en el trabajo...». En el apartado 2.c se considera que esas políticas de inclusión activa deben estar vinculadas con una mayor accesibilidad, universalidad y calidad de los servicios sociales y de los servicios de interés (económico) general, con el fin de «garantizar los derechos fundamentales y asegurar una existencia digna, en particular para los grupos de población vulnerables y desfavorecidos, como las personas de edad avanzada, las familias monoparentales y las numerosas...», debiendo «evitarse la privatización de los servicios públicos de carácter social a menos que puedan garantizarse la accesibilidad, la calidad y la asequibilidad para todos los ciudadanos».

Especialmente llamativo resulta el apartado 6 de la Resolución citada incluido en el epígrafe dedicado a la garantía de ingresos suficientes para asegurar una existencia digna, que manifiesta que, «Lamenta profundamente que algunos Estados miembros no parezcan tener en cuenta la Recomendación 92/441/CEE...», que reconoce el derecho fundamental de la persona a recursos y prestaciones suficientes para vivir conforme a la dignidad humana. En este sentido, solicita a la Comisión Europea que presente un informe detallado que permita saber si las disposiciones de los Estados miembros en materia de bienestar social ofrecen unos ingresos superiores al umbral de riesgo de pobreza de la Unión Europea los Estados establecido en el 60% de la renta nacional media (apartado 8). Reclama del Consejo que acuerde un objetivo de regímenes de ingreso mínimo y de sistemas contributivos de sustitución que proporcionen un apoyo al ingreso por lo menos igual al 60% del ingreso nacional mediano, fijando una fecha límite para alcanzar ese objetivo (apartado 12) y otro objetivo de salario mínimo (a través de la ley o la negociación colectiva) para fijar una remuneración de por lo menos el 60% del respectivo salario medio,

fijando asimismo los plazos para que los Estados miembros alcance dicho objetivo (apartado 15). En un sentido similar el Secrétariat Missoc (2008: 31) subraya que las políticas de protección social deberían contribuir no solo a la movilización de las personas aptas para trabajar sino también contribuir al objetivo más amplio de proporcionar un adecuado nivel de vida a todas las personas excluidas del mercado de trabajo, para lo que las reformas del mercado de trabajo deberían concentrarse en la mejora de las tasas de actividad, a la vez que aumenten la suficiencia de las prestaciones sociales y faciliten un mejor acceso a los servicios sociales.

Una marcada diferencia en los objetivos de la política social se aprecia en otras estructuras comunitarias. Así, por ejemplo, en la Cumbre informal de Empleo y Asuntos Sociales celebrada en Suecia en julio de 2009, dedicada fundamentalmente a la inclusión en el mercado laboral, se expuso que la efectividad en el mercado de trabajo requiere el aumento de la población activa con empleo, especialmente el de las mujeres. Al tiempo que se proclama la necesidad de la adopción de medidas para limitar el impacto social de la crisis, teniendo especial atención con las personas discapacitadas por tener más riesgo de exclusión, se insiste en el discurso de la «reformas estructurales» en la línea de la flexiseguridad y del impulso de la movilidad de los trabajadores desde los sectores en declive a los que se encuentran en expansión.

Sin embargo, la amenaza del desempleo está favoreciendo la aceptación de un deterioro de las condiciones de trabajo, en la que, además de reducciones salariales, se refleja el aumento de la flexibilidad en el uso de la fuerza de trabajo: incremento de los contratos temporales y a tiempo parcial no escogido en las nuevas contrataciones<sup>8</sup>, libre disposición de la jornada por la dirección de las empresas, etc., procesos que afectan de forma más dura a los trabajadores menos cualificados (Eurostat, 2009). La prometida seguridad que haría de contrapeso, en vez de aumentar disminuye, al verse afectada por procesos en el empleo como los citados, por el aumento del empleo irregular<sup>9</sup> y por la continuación de los procesos de desmantelamiento de los servicios públicos y de privatización de los mismos.

---

<sup>8</sup> Esta realidad es compatible con la disminución del peso del empleo temporal sobre el empleo total debido a que la reducción del empleo se ha producido de forma mayoritaria a través de la extinción de los contratos temporales.

<sup>9</sup> El aumento de la informalidad debido al cambio de empleos regulares a irregulares, que según algunos expertos es de, al menos, un 5% en los países de la OCDE, será notablemente mayor en los países del Sur de Europa y afectará mayoritariamente a las mujeres, cuya diferencia de situación en relación con los hombres, es mayor aún en el sector informal que en el formal. Como señalan Larrañaga y Jubeto (2009: 41-42), los sectores más importantes de la economía irregular están muy segregados por sexo: el empleo doméstico es un sector altamente feminizado, mientras que la construcción está muy masculinizado. Además, y debido en parte a esa alta desagregación, las desigualdades salariales son especialmente elevadas, ya que el salario de los hombres es casi un 60% superior al de las mujeres.

Así pues, la estrategia de inclusión que se propone desde las instituciones europeas gira en torno a la inclusión a través de la inserción laboral, proporcionando, eso sí, los recursos necesarios para que ésta se produzca y que se concreten en recursos monetarios suficientes para llevar una vida digna y unos servicios que garanticen que se eliminan las barreras al empleo en ámbitos esenciales como el sanitario, el educativo, el del aprendizaje, etc.

## 2.2. El concepto de inclusión, el concepto de trabajo y el concepto de empleabilidad

En este epígrafe pretendemos poner de manifiesto que hay una serie de conceptos e identidades entre procesos en la formulación y el diseño de las políticas sociales y de mercado de trabajo que se manejan de manera un tanto limitada. Los conceptos de inclusión, trabajo y empleabilidad al uso no contemplan todas las facetas o esferas comprendidas en estos procesos y/o situaciones, lo que conduce a un empobrecimiento del marco analítico y, como consecuencia de esto, a políticas que se circunscriben a uno o alguno de los ejes de actuación. Esta perspectiva estrecha conduce entonces a actuaciones intervenciones y no integrales.

Comenzando por el concepto de inclusión, hay que decir que aunque a veces se utiliza como sinónimo del de integración, hay una tendencia creciente, al menos en el discurso científico, a usar el concepto de inclusión de una manera más restringida que el de integración. En esta línea, se presenta la inclusión como lo contrario de la exclusión. La integración sería un concepto multidimensional aplicable a contextos y niveles macro, mientras que la inclusión y la exclusión serían temas relativos sólo a grupos de personas o individuos (Van Berkel *et al.*, 2002: 16).

Referirse a integración o a inclusión condiciona el tipo de políticas a aplicar. Las políticas de integración se vinculan con la conformación de los estados de bienestar en el siglo xx y con el reconocimiento de los derechos vinculados a protección social de todos los ciudadanos frente a los riesgos sociales como la enfermedad, la vejez, el desempleo o la pobreza. En cambio, las políticas asistenciales puestas en marcha en los 80 para hacer frente a las consecuencias de la crisis del fordismo y las políticas de activación que les acompañan a partir de los 90, están dedicadas, no a la totalidad de la población, sino a categorías reducidas. Además, las prestaciones son complementarias a los sistemas de Seguridad Social y no una parte de ellos y están condicionadas al nivel de renta de los hogares (Pérez Eransus, 2005: 170-171).

Podemos decir entonces que el concepto que realmente se maneja en la definición de las políticas sociales y laborales no es el de integración, sino el de inclusión y, en consecuencia, las políticas implementadas son de alcance limitado, restringidas a la garantía de rentas y a la esfera laboral.

En segundo lugar, la inclusión social se identifica con la inserción laboral, sin contemplar escenarios alternativos a los de la participación laboral. Las políticas sociales, en gran parte, se basan en la asunción de que el empleo es el camino para combatir la exclusión y promover la inclusión y parten de una definición de la inclusión y del trabajo bastante estrechas. Se considera que los ciudadanos son activos cuando están en empleo regular remunerado e independientes de la asistencia social o, en el contexto de las políticas sociales, cuando están en programas de participación en el mercado de trabajo. Además, los que no están en empleo regular o en programas son considerados pasivos, independientemente de su implicación en otras formas de trabajo remunerado o no remunerado. Así que no se reconocen formas de participación válidas fuera del mercado de trabajo formal. Y lo mismo se puede señalar en cuanto a lo inadecuado de identificar la posesión de un empleo con estar incluido (Van Berkel y Hornemann, 2002: 47-48).

Mientras que en los países del sur de Europa se enfatiza el papel de las familias y comunidades para favorecer la integración, los sistemas más universalistas comparten una idea de la ciudadanía activa principalmente basada en el empleo remunerado. Se identifica la inclusión social con la inclusión en el mercado de trabajo y esto implica lo siguiente: que el trabajo o los trabajos están disponibles y que el problema está en los beneficiarios de las prestaciones, en su falta de formación o en su falta de disponibilidad para trabajar y además, se subestima el trabajo no remunerado realizado por la mujeres. Por último, se supone que las culturas de trabajo son iguales en todos los grupos étnicos (Sarraceno, 2002: 248).

Por otro lado, además de manejarse un concepto de trabajo estrecho, se opera con una visión indiferenciada de los empleos. Se asume que los empleos contribuyen a la ciudadanía en el doble sentido de estar incluido y ejerciendo las responsabilidades propias, independientemente de los bienes y servicios producidos, de las condiciones de trabajo, de la calidad del empleo, etc. No se distingue entre buenos y malos empleos. Se supone que el empleo proporciona a la gente acceso al bienestar, dinero, nivel de actividad, variedad, estructura temporal, contactos sociales e identidad personal. Pero hay que tener en cuenta que en el actual mercado de trabajo post-fordista hay una gran variedad de empleos, que las circunstancias en las que viven los parados han cambiado y que la gente también ha cambiado en lo que se refiere a su visión de lo que es una buena vida (Van Berkel, *et al.*, 2002: 33-35).

Algunas investigaciones han intentado rebatir la idea de que es mejor cualquier empleo antes de no tener empleo debido a los círculos viciosos en los cuales puede caer una persona que se mueve constantemente de los malos empleos a la asistencia social. El concepto de descualificación social desarrollado por Serge Paugam (1995) caracteriza el proceso de exclusión fuera del mercado de trabajo y las experiencias vividas por las personas beneficiarias de la asistencia social. Se pone el acento en el carácter multidimensional, dinámico y evolutivo de la po-

breza y en el estatus social de los pobres en calidad de asistidos. Este enfoque ha sido aplicado, además, para el caso del empleo precario (Paugam, 2000: 377-380) concluyéndose que los asalariados precarios, aunque frecuentemente no están asistidos, también pertenecen a una categoría social desvalorizada, puesto que la norma de integración profesional es la de la estabilidad y la del desarrollo de uno mismo en el trabajo, algo que en el empleo precario no sucede. Así, los sentimientos de indignidad e inutilidad no están reservados a los expulsados del mercado de trabajo, sino que también afectan a los asalariados precarios.

Para dar a las personas un incentivo para el trabajo, no siempre es suficiente ofrecerles un empleo. Ello debe ser percibido por la persona como una buena oportunidad para su vida y la de su familia. Se deben tener en cuenta las obligaciones de cuidado en el hogar y el empleo debe tener una remuneración suficiente como para que merezca la pena trabajar<sup>10</sup>. Forzar a una persona a aceptar cualquier empleo puede tener serios efectos en sus cualificaciones y en su habilidad para permanecer en el mercado de trabajo en el futuro y esto es especialmente cierto si se trata de un trabajo no cualificado sin Seguridad Social. Es importante que los empleos ofrecidos a los beneficiarios de asistencia social, aunque sean temporales, proporcionen derecho a Seguridad Social porque se les ofrece un estatus real de trabajadores (Sarraceno, 2002: 249).

En una línea muy diferente, otras investigaciones (Hansen *et al.*, 2002) han concluido que todos los tipos de trabajo contienen potenciales de inclusión pero también conllevan riesgos de exclusión:

- El empleo a tiempo parcial ofrece una seguridad parcial, interacciones sociales fuera de la esfera privada y cierta flexibilidad para conciliar el trabajo doméstico y el remunerado, pero ofrece pocas oportunidades de elegir el trabajo deseado y excluye de ciertos derechos laborales.
- La participación programas de empleo subsidiado implica una falta de perspectivas futuras por falta de apoyos para pasar del programa de empleo subsidiado a un empleo subsidiado permanente o al mercado laboral normalizado. Implica una inclusión débil en varios aspectos como la renta, el estatus y la posición en el mercado laboral. Parece que sirve más para repartir las colocaciones que para dar oportunidades y apoyos a largo plazo y sostener procesos de activación e inclusión.
- La realización de trabajo no remunerado como fuente de inclusión se limita a aspectos no materiales y puede ofrecer respeto, estatus, redes sociales, desarrollo personal y actividades útiles para los participantes. Puede ser una buena alternativa al empleo para prevenir el aislamiento social y como paso previo al empleo.

---

<sup>10</sup> Esto es muy importante en algunos países del sur de Europa en los que el empleo mal remunerado y temporal compiten con la solidaridad familiar y con el empleo informal.

- El potencial inclusivo de la participación en programas formativos y educativos depende mucho de las oportunidades de obtención de un empleo cuando acaba el programa. Con todo, parece que tiene alto potencial inclusivo porque ofrece nuevas cualificaciones, contactos sociales nuevos o fortalecimiento de los existentes, auto-respeto, mejor visión del futuro, etc.

Por ello, la política social no debería excluir a priori ciertos tipos de trabajo y no puede considerarse que todo el empleo en el mercado de trabajo primario contribuye a la inclusión y ello por dos razones:

- Porque lo inclusivo que es un empleo depende de los recursos que ofrece no sólo por sus cualidades inherentes, sino también por las políticas, como por ejemplo las que tienen que ver con los derechos laborales del empleo parcial o subsidiado, con el reconocimiento del empleo no remunerado o informal, con los topes de ingresos del empleo subsidiado, etc.
- Porque lo que un trabajo aporta a la inclusión de una persona también depende de las preferencias de esa persona y de los recursos que la persona necesita para la inclusión. Cuánto más ajuste haya entre las necesidades del individuo en términos de inclusión y los recursos y derechos proporcionados por un tipo de trabajo, más contribuirá ese trabajo a la inclusión de la persona.

Como recoge EAPN (2007: 93), aunque *la mayoría de las personas excluidas prefieren trabajar si pueden*, son necesarias para ello las políticas de apoyo que remuevan los obstáculos para integrarse en el mercado laboral de forma adecuada, con niveles salariales dignos y acceso a los servicios de calidad en los períodos de transición entre prestaciones y empleo, así como de prestaciones adecuadas. Para la defensa de los trabajadores con remuneraciones reducidas y condiciones de trabajo deficientes es clave el apoyo activo de las organizaciones colectivas, incluidas los sindicatos.

Para concluir, haremos referencia a otro de los conceptos que se manejan en las políticas sociales y laborales de un modo muy parcial y que es el de empleabilidad. La mejora de la empleabilidad se considera el objetivo de intervenciones que buscan dirigir las cualificaciones de algunos grupos para vincularles al mercado de trabajo: juventud, parados de larga duración, madres solas o personas discapacitadas. A menudo, el concepto de empleabilidad que se maneja es bastante estrecho, ya que se refiere sólo al lado de la oferta de trabajo. Así, se centra en el individuo y la empleabilidad puede identificarse con las cualificaciones o los activos que poseen los trabajadores o las personas que buscan empleo y el grado en el cual éstas casan con las necesidades de los empleadores. Recientes enfoques argumentan que la empleabilidad debe ser entendida como derivada de y afectada por las características y circunstancias individuales y también por factores externos más amplios (económicos, sociales e institucionales) que influyen en la habilidad de una persona para encontrar un empleo. Este concepto de empleabilidad es más amplio en dos sentidos (Mcquaid y Lindsay, 2005):

- Las habilidades y atributos de empleabilidad que un empleador puede demandar dependen del entorno cambiante en el que opera y que tienen que ver con las preferencias cambiantes de los consumidores, las acciones de la competencia y el estado del mercado de trabajo.
- Hay circunstancias en las cuales las personas que buscan empleo y que tienen cualificaciones transferibles y una adecuada estrategia de búsqueda, pueden tener su empleabilidad limitada por responsabilidades familiares y de cuidado, por problemas de acceso al transporte o por las actitudes y métodos de reclutamiento de los empleadores.

### 2.3. El potencial inclusivo del trabajo y de las políticas de activación

En la agenda de las políticas, en términos de inclusión, el paro es el problema y el empleo es la solución. Hay una serie de planteamientos que indican que para hacer operativa la relación entre trabajo e inclusión se debe incorporar el concepto de oportunidades de vida, considerándose no sólo las oportunidades que vienen del trabajo, sino también las que vienen de la educación, de las actividades colectivas, de compartir un hogar, así como las oportunidades asociadas a la edad y el género, etc. El trabajo, en general, presenta opciones y extiende los vínculos sociales, es un elemento muy importante en las oportunidades de vida de la gente y en la inclusión. Pero si se entiende la inclusión como la participación útil de las personas en un rango de esferas o sistemas que tienen relevancia económica, política, social o cultural, entonces los individuos pueden estar incluidos o excluidos en muchos aspectos. Por ejemplo, aunque alguien no tenga acceso a oportunidades de carrera, puede estar incluido en otros sistemas, ser valorado en un grupo de no-trabajo y encontrar sentido a lo que hace. Se trataría de tener las oportunidades apropiadas o los derechos para la plena ciudadanía (García y Schampheleire, 2002: 73-74).

Asimismo, en una línea de conseguir la inclusión mediante un enfoque integral y enfatizando la garantía de los derechos, la propuesta de EAPN para la inclusión activa se basa en tres pilares (EAPN, 2008):

- Derecho a un ingreso mínimo adecuado para una vida digna se establecen algunas concreciones como:
  - Que sea al menos el nivel establecido como el umbral de riesgo de pobreza en cada Estado Miembro, es decir, el 60% de la renta mediana de los hogares.
  - Que no esté conectado con la obligación de aceptar un trabajo independientemente de su remuneración o de los costes sociales o personales que tal trabajo acarree.
  - Que los programas de subsidios sean transparentes, simples y creíbles.
  - Que haya continuidad en los subsidios en las transiciones entre diferentes situaciones para que las personas puedan programar eficazmente sus gastos.

- Que los subsidios se utilicen como un incentivo para asumir los costes extra y riesgos de aceptar un trabajo después de estar en paro, no como mecanismos de sanción para obligar a las personas a aceptar empleos de baja calidad.
- Derecho a un trabajo decente y a participar plenamente en la sociedad. Debe considerarse que las políticas de activación deben servir para desarrollar un itinerario hacia la inclusión y la plena participación en la sociedad y no sólo hacia el empleo. Para ello se deben enfatizar el apoyo y acompañamiento y no tanto las obligaciones, que deben ser proporcionados de manera continua y durante un tiempo prolongado. Las políticas de activación deben ser multidimensionales, individualizadas y a medida de la personas, reconociéndose la diversidad de edades, experiencias, género, discapacidades, salud, nivel cultural, etc. Se debe apoyar el aprendizaje a lo largo de la vida y no sólo para el trabajo, reconociéndose las competencias existentes y valorando la experiencia, no sólo centrándose en las rígidas cualificaciones.
- Derecho a servicios de calidad que debe concretarse respetando la confidencialidad. Deben ser accesibles para los grupos diana, ser ofrecidos de forma personalizada, con un enfoque holístico y con compromiso de continuidad. Además, no pueden ser desarrollados al margen de la comunidad a la que sirven, lo que significa un enfoque de partenariado, implicando a los actores claves (usuarios, autoridades locales, asociaciones, empleadores, sindicatos).

El objetivo de la activación es la inclusión social y la movilidad profesional, permitiendo a las personas subsidiadas mejorar sus competencias, sus capacidades, su salud física y mental, etc. Se favorecen, no tanto las obligaciones, sino los servicios complementarios y un amplio abanico de posibilidades que tenga en cuenta la complejidad de los problemas, proponiendo una intervención adaptada a las necesidades y expectativas de la personas. Una buena activación, susceptible de disminuir la pobreza y la exclusión social cumple los siguientes criterios (EAPN, 2005):

- Mejora las capacidades y competencias personales, sociales y profesionales y permite una mejor integración social.
- Incluye ofertas individualizadas y flexibles que tienen en cuenta la totalidad de la persona y reconocen la diversidad de edades, de experiencias, etc...
- Desarrolla una oferta que corresponde a las necesidades individuales de la persona, a sus deseos y a sus prioridades.
- Tiene por objetivo contrarrestar las fuerzas que contribuyen a la exclusión en la sociedad o a compensarlas.
- Se basa en una amplia conexión en red con los protagonistas afectados en lo local, como los protagonistas del mercado laboral, los servicios de salud, los servicios sociales, la vivienda, las asociaciones locales etc...

- Respetar la identidad y la autoestima.
- Responde a normas sociales de calidad ambiciosas.
- Contribuye a mejorar el estatus de las personas interesadas.
- Reposición sobre la reciprocidad entre la persona y la agencia gestora (municipal).
- Planificación, desarrollo y aplicación en cooperación y en interacción entre el subsidiado y la agencia (municipal).
- Se basa en los recursos y los puntos fuertes de los subsidiados.
- Se basa en una renta social adecuada, en particular, una renta mínima, susceptible de garantizar una seguridad concebida como un preliminar indispensable para la activación.

La contribución de la política social a la promoción de la inclusión puede ser vista de dos maneras: por un lado, puede influir en los recursos que cada tipo de trabajo ofrece a los participantes en los programas y por otro, puede mejorar el ajuste entre los recursos ofrecidos y los que las personas necesitan, recursos referidos no sólo a la renta, sino también a la autonomía de la persona, el desarrollo personal y las oportunidades de carrera y el estatus y reconocimiento. En este sentido, las políticas de activación pueden ser vistas como políticas mediadoras entre las necesidades de las personas y los recursos ofrecidos por cada tipo de trabajo (Hansen *et al.*, 2002).

En una línea semejante a esta se desenvuelve el convenio de inserción como instrumento de política opuesto a una obligación unilateral. Expresa un compromiso mutuo de la comunidad y el beneficiario hacia la consecución de la integración social y la mejora de la situación del beneficiario. Con todo, también presenta algunos problemas. Implica que hay alternativas y opciones, y no siempre ocurre así, y no sólo por el historial del beneficiario, sino por otras restricciones. Implica que hay simetría entre las partes. Presume que hay capacidad de atención de las trabajadoras sociales así como cooperación entre diversos actores locales para desarrollar oportunidades específicas. Presume también que los beneficiarios cuentan con suficiente capital humano como para desarrollar un proyecto y negociar con las trabajadoras sociales. En definitiva, el pasar de la teoría a la práctica en los convenios de inserción requiere mucha innovación, tanto entre las profesionales del trabajo social como en el funcionamiento de los sistemas locales de bienestar (Sarraceno, 2002: 250-251).

#### 2.4. El fracaso de la Estrategia de Lisboa y los recortes que acompañan a la crisis

En marzo de 2000, el Consejo Europeo de Lisboa aprobó un documento que integraba las reformas económicas, el empleo y la cohesión social, con el objetivo explícito de renovación del llamado modelo social europeo. La llamada Estrategia de Lisboa ha tenido un carácter híbrido entre un proceso que impulsaba nuevas formas de gobernanza y una estrategia que identificaba y jerarquía

zaba las prioridades de las diferentes políticas. En materia de empleo el principal objetivo de la Estrategia de Lisboa de 2000 era alcanzar una tasa de empleo del 70% en 2010. De hecho, ha pasado del 62% al 66% en 2008 y la crisis la ha hecho caer a menos del 65%. La tasa de desempleo en la UE 27 alcanzaba el 9,7% en abril de 2010, equivalente a 23,311 millones de personas desempleadas (2,4 millones más que el año precedente). Tras Letonia, con el 22,5%, la tasa de desempleo más elevada era la de España con el 19,7%, pero que llega hasta el 40,3% entre los jóvenes. Pero la Comisión no se desanima: ¡adelante hacia el 75% en 2020!. No importan los efectos duraderos de la crisis ni la calidad del empleo (las tres cuartas partes del aumento de la tasa de empleo corresponden a creaciones de empleo precarios: tiempo parcial o contratos temporales) (Husson, 2010). Además, la realidad del desempleo es peor que la que se refleja en las estadísticas oficiales, ya que un existe un amplio número de trabajadores en la economía sumergida y autónomos que han perdido su empleo. Entre los que mantienen el empleo han tenido lugar reducciones de salario y jornada (con reducción de salarios). Existe el grave riesgo de que el deterioro de las condiciones de salario y condiciones de trabajo se mantenga a medio y largo plazo.

En el documento de la Comisión Europea de julio de 2008 *La Agenda Social Renovada: Oportunidades, acceso y solidaridad en la Europea del Siglo XXI* (Comisión Europea, 2008), se proponía el reforzamiento del «Método Abierto de Coordinación (MAC) Social», entre otros elementos, mediante la consolidación de su interacción con otras políticas, por ejemplo, las relativas a competencia, mercado interior, política económica, salud, inmigración, comercio, agricultura, etc. Sin embargo, el papel del MAC sobre protección social e inclusión social se ha visto diluido tras la evaluación de balance de la Estrategia de Lisboa y se han convertido en procesos satélites, no incluidos explícitamente en la Estrategia Integrada para el Crecimiento y el Empleo (a diferencia de la Estrategia Europea de Empleo que si lo está) (Natali y De la Porte, 2009: 66).

El citado documento de la Comisión reconoce la gravedad de las situaciones de pobreza en la Unión Europea, siendo más grave aún la extensión de la pobreza infantil, que abarca al 19% y que, en algunos países, alcanza al 30%. Asimismo reconoce la existencia de la pobreza asalariada, que afecta al 8% de la población activa «y no cesa de aumentar», así como «la pobreza persistente y de larga duración» (Comisión Europea, 2008: 5). Tales reconocimientos de la extensión de la pobreza y la exclusión social, que obviamente han aumentado sustancialmente con el desarrollo de la crisis económico-financiera en el período posterior al documento, contrastan con lo limitado de las propuestas de la Unión Europea y de los Estados miembros contenidas en este y otros documentos comunitarios. Esas insuficiencias se señalan por la misma Comisión cuando indica que la promoción de mejores empleos para los trabajadores de bajos salarios requiere medidas de gasto que extiendan la participación en las políticas activas de empleo a todas las categorías de trabajadores, incluyendo a los de baja

calificación, jóvenes y personas mayores, inmigrantes y discapacitados (Comisión Europea, 2010a: 53). A pesar del discurso sobre la «Inclusión Social», ha tenido lugar un aumento de la desigualdad en la distribución de la renta en la UE-27: el coeficiente de Gini se ha incrementado del 30% al 31% entre el 2006 y el 2007. La renta percibida por el 20% de la población de ingresos más elevados era cinco veces superior en el año 2007 a la correspondiente al 20% de ingresos más bajos y casi un quinto de la población no dispone de los ingresos necesarios para una «vida decente» (EuroMemorandum Group, 2010: 12).

Las transferencias sociales, y particularmente las pensiones públicas, desempeñan un papel importante para reducir la pobreza, más aún para las mujeres. Según un informe del Parlamento Europeo (2008: 6) en ausencia de transferencias sociales el riesgo de pobreza del conjunto de las mujeres pasaría del 16% al 40%, o al 25% sin contar las pensiones de jubilación, riesgo que para las mayores de 65 años se incrementa en cinco puntos en relación con los hombres (21% frente al 16%) debido a las más cortas, más lentas y menos remuneradas carreras profesionales de las mujeres. La elevada proporción de mujeres que trabaja a tiempo parcial (el 31%, frente a un 7,4% de los hombres), al estar asociado a salarios reducidos y protección social insuficiente, contribuye a un aumento del riesgo de pobreza, «especialmente las de edad avanzada, ya que las pensiones correspondientes a empleos a tiempo parcial no suelen ser suficientes para llevar una vida independiente» (Parlamento Europeo, 2008: 31).

En un informe de septiembre del 2009 del Comité de Protección Social de la UE de evaluación de la «dimensión social» de la Estrategia de Lisboa se reconoce que en la última década los beneficios del crecimiento no han sido distribuidos y la pobreza y la inclusión social sigue siendo una cuestión grave en la mayoría de los Estados miembros de la UE (SPC, 2009: 3). Según una encuesta Eurobarómetro llevada a cabo entre el 28 de agosto y del 17 de septiembre de 2009 con una muestra aleatoria de 27 000 personas, la ciudadanía de la UE considera que la pobreza se ha extendido en su país: el 73% manifiesta tal convicción. Entre los factores sociales explicativos de esa situación se expresan el elevado desempleo (el 52%), los salarios insuficientes (49%), el reducido importe de las prestaciones sociales y de las pensiones (el 29%) y el coste excesivo de las viviendas decentes (el 26%). Entre los factores «personales» de la pobreza se destacan la carencia de instrucción, de formación o de competencias (37%) y el origen de una familia pobre (25%). Según una nueva encuesta, realizada en mayo de 2010, Eurobarómetro sobre el impacto social de la crisis con una muestra de 26.500 personas hecha pública por la Comisión Europea el 22-6-2010, una de cada seis personas europeas declara que atraviesa por constantes dificultades para pagar las facturas del hogar, y tres cuartas partes cree que el pasado año la pobreza aumentó en sus respectivos países. Se extiende el temor de no poder llegar a fin de mes, de no poder afrontar los gastos básicos y a la pérdida de empleo (una de cada tres personas).

La Estrategia 2020, «Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, aprobada por la Comisión Europea (2010b), en el marco del año 2010 de «lucha contra la pobreza y la exclusión social», fija el objetivo de reducir un 25% el número de personas que viven por debajo de los umbrales nacionales de pobreza, lo que equivale a reducir en 20 millones el número de personas afectadas por el riesgo de pobreza. Según las previsiones de la Comisión Europea del otoño de 2009, los llamados «estabilizadores automáticos» y las medidas para reforzar las prestaciones sociales darían lugar a un aumento del gasto social de la UE de 3,2 puntos del PIB entre 2007 y 2010 (desde menos de un punto en tres países a 6 puntos o más en cuatro países). Sin embargo, la «Iniciativa emblemática»: «Plataforma europea contra la pobreza», (Comisión Europea, 2010b: 18) se limita a formular propuestas muy generales tales como la transformación del método abierto de coordinación sobre exclusión social y protección social en una plataforma de cooperación e intercambio de buenas prácticas y en un instrumento para estimular el compromiso de las partes públicas y privadas para la reducción de la exclusión social; la aplicación de programas de «innovación social» para los más vulnerables; evaluar la adecuación y viabilidad de los sistemas de protección social y de pensiones y estudiar como garantizar un mejor acceso a los sistemas sanitarios. A los Estados miembros se les atribuyen las tareas de definir y aplicar medidas adaptadas a las circunstancias de los grupos que presentan riesgos particulares de exclusión y desplegar sus sistemas de seguridad social y de pensiones «para asegurar un apoyo adecuado a las rentas y el acceso a la atención sanitaria».

Esas «buenas intenciones», cuya efectividad exigiría un aumento del gasto público social, son contradictorias con las recomendaciones sobre el «saneamiento inteligente de las finanzas públicas» contenidas en el mismo documento (págs. 29-30) consistentes en «tomar decisiones duras» y «establecer prioridades» en el gasto público centrándolo en los apartados que refuercen el crecimiento entre los cuales no se incluyen, salvo la educación y formación, los relativos a la política social. Más aún, se propone la adopción de «reformas estructurales» sobre las pensiones, la atención sanitaria, la protección social y los programas educativos. El sentido evidente de esas reformas preconizadas, de recorte y privatización, es frontalmente contrario a las tareas que se asigna a esos sectores de la política social para combatir la pobreza y la exclusión. La experiencia muestra que la orientación de recorte de las prestaciones públicas domina ampliamente en la práctica. Además, se reitera que la política de empleo y cohesión debe estar inspirada en los principios de flexiseguridad.

La Segunda evaluación conjunta del Comité de Protección Social y de la Comisión Europea sobre el impacto social de la crisis económica y las respuestas políticas, de noviembre de 2009, ponía de relieve el deterioro a largo plazo de los sistemas de protección social, el aumento del desempleo entre los trabajadores precarios y señalaba que no todos los Estados miembros tienen la capa-

cidad de maniobra financiera para que esos estabilizadores automáticos «puedan funcionar a pleno rendimiento» (Consejo de la Unión Europea, 2009). Desde la fecha de ese informe la situación se ha agravado debido a los planes de ajuste fiscal que han tenido lugar en numerosos países europeos a fin de reducir la deuda pública ocasionada en gran parte por los planes de salvamento financiero y una deuda privada uno de cuyos componentes más importantes en España es justamente la deuda bancaria con otros bancos europeos. R Esos planes están implicado grandes recortes en el gasto público social y elevación en la imposición indirecta, lo que unido al señalado deterioro del empleo y a las reformas de las pensiones hacen escasamente creíbles las previsiones de reducción de la pobreza de la Estrategia 2020.

Por otra parte, las referencias al mantenimiento del empleo de las instituciones comunitarias se insertan en el discurso y la política de la «flexiseguridad» y la «modernización del mercado de trabajo», que como señala EAPN (2009: 33), cuando están siendo asumidas por los paquetes de reforma laboral de los Estados miembros, no sólo no previenen las consecuencias de la crisis sino que tienden a exacerbar sus consecuencias y los planes de inversiones públicas no han prestado atención a la calidad de los empleos mantenidos o creados. La política de flexiseguridad inspirada por la Comisión Europea (2007) se extiende también a las prestaciones de desempleo, ya que para evitar la supuesta desincentivación a la búsqueda de empleo que pueden suponer prestaciones de desempleo de cuantía decente, propone que se equilibren «la garantía de la seguridad de los ingresos que ofrece el sistema con una estrategia de activación adecuada encaminada a facilitar la transición al empleo y a impulsar el desarrollo de la carrera». Aunque no explicita el concepto de «activación» de las prestaciones de desempleo, que podrían incluir medidas de apoyo a la recualificación y al reciclaje profesional, se puede deducir que a la vista de la inspiración de la Comisión Europea en los postulados del *workfare*, se está pensando más bien en medidas coercitivas y sancionadoras (Moreno Vida, 2010: 47).

### 3. Prestaciones económicas de garantía de ingresos en el contexto de la crisis y su relación con la inserción laboral

#### 3.1. Breve descripción y valoración del sistema de rentas mínimas en España

El sistema español de garantía de ingresos está compuesto por una red de dispositivos protectores, desempleo, pensiones y servicios sociales, con diversos requisitos de acceso y diferencias importantes en la acción protectora, «consecuencia de tres lógicas que interactúan de manera desigual: la lógica de la necesidad que tiende a una cobertura universal de baja intensidad protectora, la lógica laboral de la Seguridad Social que selecciona la protección en función del grado de integración laboral y la lógica institucional que produce diferentes ni-

veles protectores según se trate de la Seguridad Social, el Estado o las Comunidades Autónomas»<sup>11</sup>. El principal criterio sobre el que se organiza el acceso a la protección de rentas es la participación en el mercado de trabajo (Arriba y Guinea, 2008: 331).

La Seguridad Social es el elemento central de garantía de rentas. La ampliación del sistema protector a las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez y las prestaciones por hijos a cargo en 1990 y la elevación de las pensiones mínimas han contribuido a una importante reducción de la pobreza severa. Los complementos de mínimos de las pensiones, aunque están incluidos entre las prestaciones no contributivas a los efectos de su financiación mediante aportaciones del Estado, se conceden cuando reuniendo los requisitos exigidos para el acceso al nivel contributivo de las pensiones, en particular del período de cotización requerido (15 años en la jubilación), la duración y/o la cuantía de las cotizaciones no permiten la fijación de una cuantía que se fija anualmente. Su concesión está sujeta a condición de recursos pero ésta es menos estricta que en las prestaciones no contributivas: los ingresos no pueden superar la cuantía anual de la pensión, límite que se modula cuando el solicitante conviva con otras personas. Aunque la progresiva maduración del sistema de pensiones ha dado lugar a una importante reducción del número de pensiones con complemento de mínimos, todavía en la actualidad el porcentaje es muy significativo<sup>12</sup>.

Las prestaciones no contributivas fueron establecidas por la Ley 26/1990, de 20 de diciembre (LPNC), en cumplimiento, según su Exposición de Motivos, del mandato constitucional contenido en el art. 41 CE. La LPNC supuso un «*progreso formal* (de reordenación de las antiguas y diversas ramas de la protección social pública), pero en modo alguno un *progreso material* (o de contenidos

<sup>11</sup> Rodríguez Cabrero (2009: 3), en un completo y muy interesante informe sobre el programa de rentas mínimas en España realizado en el marco de «EU network of independent experts on social inclusion». Frazer y Marlier (2009) han elaborado una síntesis de los trabajos de esta red sobre las rentas mínimas en la Unión Europea.

<sup>12</sup> El porcentaje de pensiones mínimas sobre el total de pensiones en vigor es de un 27% (21,1% entre los hombres y 32,5% entre las mujeres), mientras que para las nuevas pensiones el porcentaje de pensiones mínimas sobre el total de altas se reduce a un 20,2% en el 2007 (10,0% para los hombres y 31,0% para las mujeres). Los complementos a mínimos de las pensiones reconocidas constituían el 3,81%, en el año 2007, del importe total reconocido del coste de las pensiones, siendo las de viudedad, con el 9,43%, las pensiones en las que el complemento representa una mayor proporción con respecto al importe total de la pensión. En jubilación, dicho porcentaje se sitúa en el 3,1 %, mientras que en incapacidad permanente se da la menor participación relativa, con un 0,69%. La percepción de complementos a mínimos en la pensión de jubilación está estrechamente relacionada con el número de años cotizados, que determina el porcentaje aplicable a la base reguladora de dicha pensión. En el Régimen General, en el que el 71,81% de las pensiones de jubilación causadas en 2007 lo fueron con 35 ó más años cotizados, las pensiones con complementos a mínimos suponen sólo el 10,61% de las altas en dicha clase de pensión en el mismo período. En el Régimen Especial de Empleados de Hogar el 89,60% de las altas se causaron con menos de 35 años cotizados, y además con la base mínima de cotización, lo que condiciona que el 72,81% de las altas tengan mínimos (información recogida del Informe económico-financiero del Presupuesto de la Seguridad, 2008).

**Número de pensiones en vigor con garantía de mínimo**

Pensiones con mínimos	2002	2005	2007
Varones	894.156	847.386	858.041
Mujeres	1.479.370	1.350.782	1.349.707
Total	2.373.526	2.198.168	2.249.707

*Fuente:* Informe Estrategia pensiones 2008.

asistencialistas)» (Gonzalo González). En efecto, como señala el mismo autor, a través de la LPNC se recondujeron hacia la Seguridad Social pública las anteriores ayudas asistenciales de las pensiones del Fondo Nacional de Asistencia Social (FONAS), creado por una Ley de 1960 y de garantía de ingresos mínimos de la Ley de 1982 de Integración Social de los minusválidos (LISMI). En esa operación reorganizativa no tuvo lugar ninguna ampliación del ámbito subjetivo de cobertura, ya que las pensiones no contributivas siguen concerniendo exclusivamente a personas ancianas sin recursos e inválidas. Tampoco mejoró la cuantía de las prestaciones, ya que además de ser muy reducidas (339,70 euros/mes en el 2010), a diferencia de lo que ocurría con la Asistencia Social, las pensiones no se perciben íntegras cuando sus beneficiarios disponen de ingresos computables.

Desde el punto de vista de las garantías, la integración de las pensiones de la LPNC en la Seguridad Social pública supone que gozan de las garantías de la misma, señaladamente que constituyen un derecho subjetivo perfecto, no están sujetas a la discrecionalidad de los poderes públicos y que no están sujetas a que exista disponibilidad presupuestaria. Pero resulta que las prestaciones de Asistencia Social se habían convertido en España exigibles en su mayoría. Estas pensiones se gestionan de forma descentralizada, por las Comunidades Autónomas, incluyendo el pago de las mismas. Como resultado del progresivo acogimiento a las pensiones no contributivas de los perceptores de las pensiones del FONAS y la LISMI, cuyas prestaciones se mantienen en vigor para aquellas personas a quienes se hubiera reconocido el derecho a las mismas con anterioridad a la entrada en vigor de la LPNC, el número de las pensiones no contributivas ha pasado a representar, en relación con el total de pensiones, desde el 4% de 1991 a aproximadamente el 6% en los últimos años, equivalente a una cifra inferior al medio millón y su coste es del 1,71% del presupuesto de la Seguridad Social (menos de dos mil millones de euros).

El requisito de carencia de recursos consiste en que éstos no pueden sobrepasar la cuantía anual de la pensión, si bien cuando el beneficiario convive con personas unidas por matrimonio o por lazos de consanguinidad o adopción hasta segundo grado, el límite de ingresos es el general más el resultado de multiplicar el 70% de esa cifra por el número de convivientes menos uno. Del importe de la pensión se reducen los recursos de que disponga la persona beneficiaria. La nor-

mativa ha experimentado en los últimos años un giro «activador» tendente a impulsar que las personas pensionistas por invalidez hacia el empleo remunerado. Por una parte, la Ley 52/2003 ha establecido que los pensionistas de invalidez no contributiva que sean contratados por cuenta ajena, se establezcan por cuenta propia o se acojan a los programas de renta mínima de inserción para desempleados de larga duración mayores de 45 años, recuperarán automáticamente el derecho a la pensión cuando se les extinga el contrato, dejen de desarrollar su actividad laboral o cesen en el programa de renta activa de inserción. Por otra parte, con la Ley 8/2005, que permite compatibilizar parcialmente la percepción de estas pensiones y los ingresos de la actividad profesional. El colectivo de personas inactivas con discapacidad severa y moderada que perciben prestaciones por invalidez y que son potencialmente empleables bajo determinadas condiciones de apoyo de políticas activas y formas adecuadas de transición hacia el empleo y de combinación de trabajo remunerado asciende a 480.000<sup>13</sup>.

Las prestaciones contributivas y asistenciales por desempleo tenían como referencia el Salario Mínimo Interprofesional (SMI)<sup>14</sup>, que fue sustituido en el 2004 por el IPREM, de inferior cuantía, a fin de reducir el impacto del aumento previsto del SMI en el gasto en prestaciones sociales, dándose lugar a una desconexión entre la protección social y la mejora salarial. Las prestaciones asistenciales de desempleo comprenden el subsidio de desempleo en sus varias modalidades, el desempleo de los trabajadores eventuales agrarios y la renta activa de inserción. Requieren haber agotado las prestaciones contributivas de desempleo, que duran un máximo de dos años y están condicionadas a la carencia de recursos y, en algunos casos, a la existencia de cargas familiares. Este nivel asistencial proporciona prestaciones complementarias o autónomas, es decir, independientes de las prestaciones de nivel contributivo. La Renta Activa de Inserción (RAI) fue introducida en el año 2000, para colmar las insuficiencias del nivel asistencial legal, y se configura como «ayuda específica» destinada a «desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo» (mayores de 45 años, parados de larga duración, minusválidos, emigrantes retornados, víctimas de la violencia doméstica). Por su estructura y función la RAI es próxima a las «rentas mínimas de inserción» que gestionan las Comunidades Autónomas; el tratamiento legal la considera como un subnivel asistencial subsidiario del ordinario, mientras que éste lo es del nivel contributivo. Lo específico de la RAI es que prescinde de las técnicas contributivas pre-

---

<sup>13</sup> Rodríguez Cabrero, 2009: 24. El autor señala que la materialización de esa posibilidad dependerá de la penosidad del trabajo y de la retribución que perciban.

<sup>14</sup> La revalorización del SMI en base a la inflación prevista, en general inferior a la inflación real, ha dado lugar a un progresivo alejamiento del mismo en relación con el salario medio. El compromiso del Gobierno de Rodríguez Zapatero de alcanzar la cifra de 600 euros/mes al final del primer mandato y de 800 al final del presente mandato, dio lugar a unas revalorizaciones superiores a la inflación durante los primeros años, proceso que se ha frenado y que el actual contexto de las políticas gubernamentales permite afirmar que ese objetivo no se alcanzará, ni de lejos, en el 2012.

sentes, en mayor o menor grado, en el nivel asistencial ordinario o básico, pero refuerza el compromiso del beneficiario en la búsqueda activa de empleo, a través de la suscripción y cumplimiento del «plan personal de inserción», a elaborar por los Servicios Públicos de Empleo (Monereo Pérez, 2008: 1040).

El mantenimiento prolongado en el tiempo de elevadas tasas de desempleo ha forzado a nuevas reformulaciones de las prestaciones por desempleo. El aumento y mantenimiento de un elevado número de personas paradas tras el agotamiento de las prestaciones contributivas y asistenciales de desempleo dio lugar a la instauración del programa temporal de protección por desempleo e inserción, mediante el Real Decreto Ley 10/2009, de 13 de agosto, que fue sustituido por la Ley 14/2009, de 11 de noviembre. Esta ley habilitaba al Gobierno para que, teniendo en cuenta las perspectivas económicas y la situación del desempleo, pudiera prorrogar el programa por periodos de seis meses. Al mantenerse en febrero de 2010 las condiciones de crisis y su impacto sobre el empleo que lo motivaron, su vigencia ha sido prorrogada por seis meses, entre el 16 de febrero y el 15 de agosto de 2010, ambos inclusive. La prórroga afecta exclusivamente a los trabajadores que extingan por agotamiento la prestación contributiva o los subsidios por desempleo a partir del 16 de febrero y hasta el 15 de agosto, no así a los beneficiarios iniciales de la ayuda, ya que el periodo máximo en que pueden percibir la ayuda ha seguido siendo de seis meses no prorrogables.

Formalmente esta prestación se vincula a actividades formativas y su función, según el preámbulo de la ley, es «fomentar la capacidad de inserción laboral de los colectivos afectados, mediante su participación en un itinerario activo de inserción para el empleo, de forma que se vinculen y alcancen objetivos no sólo de protección social sino de inserción laboral». La nueva prestación va dirigida a personas desempleadas menores de 65 años que hayan agotado las prestaciones contributivas o asistenciales de desempleo, que carezcan de rentas propias y que adquieran el compromiso de participar en un itinerario activo de inserción laboral. La cuantía de la prestación es igual al 80% del IPREM, que en 2009 fue de 420 euros, y en 2010 asciende a 426. A falta de un balance público (aunque el Gobierno se comprometió a un balance de su primer período) es dudoso que, lo limitado de su duración para permitir acciones formativas y de orientación laboral consistentes y la escasez de los medios personales de los servicios de orientación para el empleo, permitan que esta prestación alcance su objetivo de inserción laboral. Por otra parte, su escasa cuantía económica, además de impedir que sea un instrumento suficiente para erradicar la pobreza trabajadora, fomenta la carrera hacia pequeños trabajos en la economía sumergida que impiden la dedicación a una formación profesionalizadora adecuada. Además, cuando se escribe este trabajo, a pesar de no se cuestiona por responsables gubernamentales que siga siendo necesario, no se ha aclarado la continuidad de este programa a partir de agosto de 2010.

La cobertura de los sistemas de rentas mínimas ha sido creciente, pero existen significativas lagunas protectoras (parte de las personas sin hogar, indocu-

mentadas, personas que acceden por primera vez al mercado de trabajo), están dirigidos mayoritariamente a las mujeres (representan el 70% del conjunto de los programas asistenciales). Su baja intensidad protectora y escasa compatibilidad trae consigo que hayan tenido una eficacia limitada para lograr niveles de renta por encima del umbral de pobreza y, a pesar de la aproximación de España a la renta media de la UE, los niveles de desigualdad de los últimos años son similares a los de los noventa, lo que se explica tanto por la distribución inicial de las rentas primarias (salariales) como por los límites de intervención pública en cuanto a gasto social y recortes fiscales (Rodríguez Cabrero, 2009: 13 y 17). Salvo en las muy heterogéneas rentas mínimas de inserción, la mayor parte de las prestaciones mejoraron su posición en relación con el SMI hasta 2004, con la sustitución antes citada del SMI por el IPREM como criterio de revalorización. En el período 2004-2008 fue superado el objetivo fijado en el Informe nacional de estrategia de 2005 de alcanzar un incremento del 26% en la cuantía de las pensiones mínimas —y por lo tanto, de aumento en los complementos de mínimos: en ese período los importes de las principales pensiones con cuantías mínimas se incrementaron hasta un 35,9% en las cuantías correspondientes a beneficiarios con cónyuge a cargo (MTAS, 2008: 4), lo que supuso una importante mejora del poder adquisitivo de esas pensiones, ya que el incremento del Índice Precios al Consumo en el mismo período fue del 12,6%. La congelación de la revalorización de las pensiones acordada en mayo de 2010 ha frenado ese proceso de mejora.

A diferencia de las pensiones mínimas del nivel contributivo, las prestaciones asistenciales de desempleo (subsidios y RAI), las prestaciones no contributivas y las rentas mínimas de inserción, se han distanciado en los últimos años del SMI debido al inferior aumento del IPREM en relación con el SMI, e incluso ha descendido su poder adquisitivo. Esta evolución, presentada con el argumento de evitar la generación de desincentivos a la participación laboral, estaría más bien motivada por consideraciones financieras y por la menor legitimidad social de las prestaciones no contributivas o asistenciales (Arriba y Guinea, 2008: 338). En cualquier caso no parece apropiado valorar la satisfacción de necesidades sociales muy básicas, como las que intentan satisfacer las prestaciones aludidas, desde el criterio preferente de la funcionalidad y la racionalidad sistémicas.

### **3.2. El caso de la Renta de Garantía de Ingresos de la Comunidad Autónoma del País Vasco**

En el contexto del desempleo masivo y de larga duración que se desarrollaron en los ochenta y noventa y de la falta de adecuación de las prestaciones de desempleo, tanto contributivas como asistenciales, para proporcionar rentas en esos supuestos, tanto por la exigencia de cotizaciones previas como por la temporalidad de las prestaciones, a partir de los años noventa tuvo lugar un proceso

de generalización de las llamadas rentas mínimas de inserción por las Comunidades Autónomas, al amparo del título competencial constitucional de asistencia social, recogido en los Estatutos de Autonomía. En la CAPV la regulación en vigor de estas rentas está contenida en la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social y ha sido desarrollada por el Decreto 147/2010, de 25 de mayo de 2008. La Ley mantiene para la prestación económica, que pasa a denominarse Renta de Garantía de Ingresos (RGI), las mismas cuantías de la anterior Renta Básica (88% del SMI para las unidades de convivencia de una sola persona, 113% en el caso de dos personas, y 125% en el caso de 3 personas o más). La edad mínima para tener derecho a RGI tampoco ha variado, manteniéndose en los 23 años.

Se establecen varias modalidades de RGI. Por una parte, la Renta Básica para la Inclusión y Protección Social que se dirige a las personas y unidades de convivencia que carecen de recursos económicos propios procedentes de rentas de trabajo y cuyo nivel mensual de ingresos no alcance el importe de la citada renta. Por otra parte, la Renta Complementaria de Ingresos de Trabajo, destinada a personas que disponen de ingresos de trabajo, pero cuyo nivel no alcanza el de la Renta Básica para la Inclusión. Finalmente, la Renta Complementaria de Pensiones, destinada a personas perceptoras de pensiones contributivas o no contributivas, cuyo nivel mensual no alcance el salario mínimo interprofesional. La de Ingresos de Trabajo es la prioritaria, lo que significa que debe optarse por la misma no sólo cuando sea la persona solicitante de la prestación quien disponga de ingresos de trabajo sino también cuando sea cualquier otro miembro de la unidad de convivencia quien se encuentre en dicha situación. Se expresa así un rasgo del sistema que explica el aumento de la cobertura: la tendencia a complementar recursos previamente disponibles en las unidades de convivencia a las que se dirige la protección (que, además de recursos del trabajo, pueden proceder de pensiones, tanto contributivas como no contributivas). De esta forma, mientras que en 1996 sólo el 19,9% de los hogares beneficiarios de las prestaciones disponían de algún tipo de ingresos de trabajo o pensión, ese porcentaje era del 66,9% en 2008. Como consecuencia de la introducción de un sistema temporal de estímulos al empleo, orientado a conceder una protección mayor a las unidades de convivencia que dispongan de ingresos del trabajo, se ha pasado de un porcentaje del 3,4% de hogares beneficiarios de las prestaciones que disponían de este tipo de ingresos en 1996 a un 24,5% en el año 2000 y un 42,3% en 2008 y se estima, que en 2010, el porcentaje sea del 50% o superior.

El proceso de extensión de las rentas mínimas de inserción ha sido muy desigual. Según un Informe del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, en el primer semestre de 2009, la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) concentraba un 38,4% del conjunto de titulares de RMI en España y un 40,2% del gasto relacionado con estos programas, a pesar de no supo-

ner más que un 2,4% de la población en situación de riesgo de pobreza<sup>15</sup>. El 7,5% de las familias de la CAPV ha percibido en algún momento la RGI. Mientras este gasto se sitúa en una media de 374 € por hogar en riesgo de pobreza en la CAPV, es de 22 € en el conjunto de España. La única comunidad que se aproxima al nivel de gasto de la CAPV es Navarra, con un gasto medio en rentas mínimas por hogar de 238 €. Muy por debajo se encuentra Asturias, con 67 €. El resto de comunidades se sitúan en niveles máximos de 35 € por hogar en riesgo, lo que incluye también a Madrid (17 €/hogar) y Cataluña (27 €/hogar). Si se tienen en cuenta los programas de complementos de pensiones de algunas comunidades autónomas, las diferencias señaladas varían ligeramente, reflejando un mayor impacto del gasto por hogar en riesgo en comunidades como Cataluña.

El origen de la desigualdad considerada se basa en las limitaciones y restricciones de muy distinto signo que caracterizan a prácticamente todos los modelos autonómicos de rentas mínimas en España y que responden a un desarrollo que ha sido calificado por M. Laparra como una «travesía del desierto» por su desarrollo desigual y falta de coordinación (citado en Rodríguez Cabrero, 2009: 6, quien señala que ha tenido lugar un giro positivo a la discrecionalidad del sistema a través de la aprobación de planes regionales de inclusión y del reconocimiento progresivo de la prestación como derecho subjetivo en la CAPV, Catalunya y Madrid). Entre estas diferencias, la más importante puede ser la fijación de cuantías reducidas en las prestaciones, siendo destacable la reducida cuantía de las prestaciones establecidas en las dos comunidades con mayor volumen de PIB y de población, Madrid y Cataluña. Frente a los 640,64 € de garantía establecidos en la CAPV en 2009 para una persona sola, la cifra era de 410,02 € en Cataluña y de 370,00 € en Madrid.

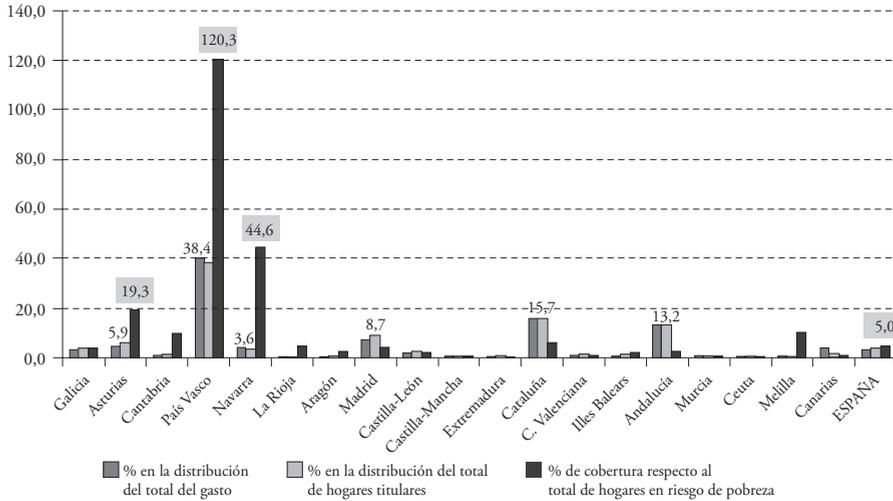
Las bajas cuantías de las prestaciones explican en gran medida la menor intensidad protectora en Cataluña y Madrid, pero en otras comunidades autónomas menos ricas intervienen otros factores que compensan unas cuantías equivalentes teóricamente superiores en la mayoría de los casos a las de estas dos comunidades. En estas comunidades, el limitado nivel de gasto se explica sobre todo por la temporalidad en el disfrute de las prestaciones, la exigencia de periodos de carencia para el reingreso a los programas y las prácticas de contención en el acceso a las rentas mínimas aplicadas en los procedimientos de gestión, a través del control del tiempo de tramitación de las solicitudes.

El nivel de cobertura de las prestaciones de rentas mínimas sobre el conjunto de los hogares en riesgo de pobreza sólo se sitúa en torno al 100% en la CAPV, mientras que en la mayoría de otras comunidades autónomas la cobertura es inferior al 20% de los hogares en riesgo, salvo en el caso de Navarra, cuya cobertura es del 44,6% (ver gráficos).

---

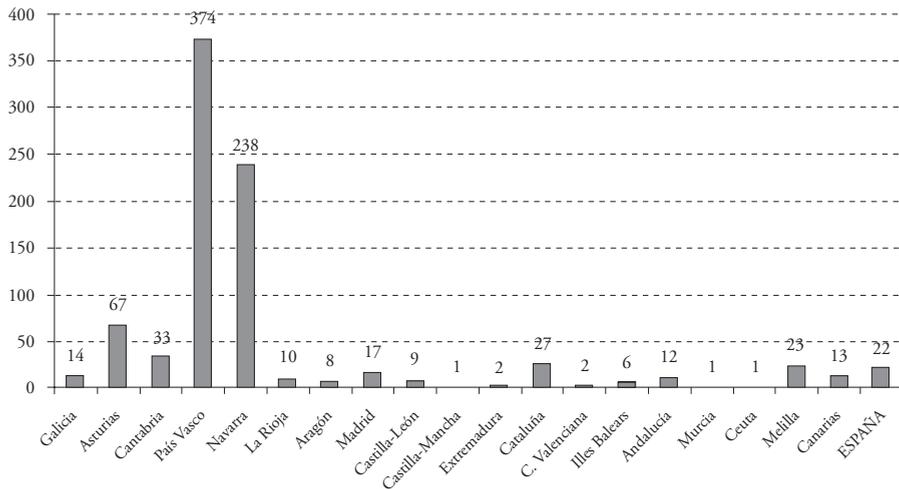
<sup>15</sup> Estos datos y los que siguen provienen, salvo que se cite otra procedencia, de un estudio del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco presentado en junio de 2010 (Gobierno Vasco, 2010).

### Cobertura del sistema de rentas mínimas por CC.AA. Indicadores relativos a la población beneficiaria del sistema



*Fuente:* Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco (2010). Datos de distribución del gasto y de los hogares titulares: Informe Rentas Mínimas de Inserción. Año 2009 (Primer Semestre). Datos relativos a la distribución del total de hogares titulares: Estimación a partir de la ECV 2008.

### Gasto mensual en rentas mínimas por hogar en riesgo de pobreza



Datos en €. *Fuente:* Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco (2010). Estimación a partir de Informe Rentas Mínimas de Inserción. Año 2009 (Primer Semestre).

### 3.3. Valoración del sistema vasco de la Renta de Garantía y para la Inclusión Social

En todo caso, el conjunto del sistema de provisión de rentas de garantía se está viendo sacudido por la crisis. Ya antes del inicio de la misma, según la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS) realizada en 2008, el 4,1% de la población (Navarra tenía una tasa inferior, del 3,2%), se encontraba en situación de «pobreza de mantenimiento», concepto utilizado en la EPDS para incluir a las personas que no disponían de los recursos económicos necesarios para hacer frente a sus necesidades básicas, señaladamente las de alimentación, vivienda, vestido y calzado, frente a un 4% de 1996. Ello muestra que, aunque más elevada que en otras Comunidades Autónomas, la cuantía de la RGI sigue siendo insuficiente para acabar con la pobreza y la exclusión social en la CAPV.

La buena situación relativa de la CAPV puede deteriorarse por dos tipos de modificaciones normativas y de gestión que han tenido lugar recientemente. Por una parte, el Decreto ha establecido varios recortes en la RGI en relación con la regulación precedente, que pueden conducir a una disminución de la incidencia anti-pobreza de la RGI. Así se reduce a dos el número máximo de RGIs a percibir en una vivienda, con independencia del número de unidades convivenciales en la misma, o de los miembros de cada unidad convivencial, mientras que previamente el número máximo de unidades convivenciales que tenían derecho a una renta básica dependía del número de habitaciones de la vivienda. Por otra parte, en una de las modalidades de RGI, la Renta Complementaria de Ingresos de Trabajo, se introduce un recorte en la duración de los estímulos al empleo, que pasarán a ser de un máximo de 24 meses, prorrogables por otros 12 en el caso de contar con informe favorable del Servicio Vasco de Empleo, LANBIDE.

Otro elemento restrictivo del Decreto consiste en la forma de cómputo del patrimonio: aunque «no se cuente con la totalidad de la propiedad o se tenga limitado el disfrute de la vivienda en propiedad por situaciones impuestas de usufructo o asimilables, y se trate por lo tanto de bienes de difícil realización», ésta computará como patrimonio según su valor catastral, o en su caso, la parte proporcional. Es decir, que tener una participación de una vivienda de la que se no puede disfrutar, en una cuantía equivalente a 4 veces la cuantía anual de la RGI (7.802 euros anuales para el caso de una unidad convivencial de una sola persona) impediría el acceso a la RGI. Esta norma excluye del cobro de la prestación, entre otros casos, a quienes han sufrido una separación y son titulares de parte de la vivienda en la que vive su ex-pareja, o quienes reciben una parte de una herencia, aunque ésta sea mínima y tampoco puedan disfrutar de ella. Además, «el valor excepcional de la vivienda habitual», es decir, el exceso del valor catastral de la vivienda, el garaje y el trastero en una cuantía superior a 4 veces la RGI, también serán motivos de no concesión de la RGI.

Se establecen más dificultades administrativas a la RGI, ya que con la nueva legislación su duración pasa a ser de 2 años, si bien éstos serán renovables con carácter bianual. Además, aumenta el número de revisiones a las que se somete el cobro de la RGI.

El segundo tipo de causas que puede influir en el impacto del sistema de la RGI es la vinculación de la prestación con la suscripción y cumplimiento de los Convenios de Inclusión. La estrategia de «inclusión activa» ha estado presente en el sistema vasco de garantía de ingresos, pero hasta la fecha se ha ejercido, fundamentalmente, en un sentido positivo, de promoción de las capacidades de empleabilidad y formación, a través, entre otras figuras, de las empresas de inserción impulsadas por entidades del «Tercer Sector», pero sin que la mayor o menor actitud hacia la búsqueda y ejercicio de un trabajo condicionase la concesión de las prestaciones económicas, cuya gestión se realizaba por los servicios sociales de base, municipales o comarcales. Está previsto que la situación cambie una vez se produzca la transferencia de las políticas activas de empleo a la CAPV, ya que paralelamente está prevista una modificación de la Ley 18/2008, cuya propuesta, además de insistir en la necesidad de disponibilidad activa para el trabajo (se añade el adjetivo de «activa» a los Convenios de Inclusión) o para la formación profesional de los perceptores de la prestación, va a atribuir la gestión de las prestaciones al Servicio Vasco de Empleo-LANBIDE. Ello traerá previsiblemente consigo, entre otros efectos que pueden ser favorables desde el punto de vista de facilitar la inserción laboral, un reforzamiento de la presión hacia los perceptores para que acepten cualquier tipo de trabajo. Y ello en un contexto en el que el recorte del gasto público social que está acompañando al recorte de ingresos está dando lugar a una reducción de servicios públicos y sociales cuya dotación adecuada, en muchos casos, es una condición para que las personas con responsabilidades familiares y de cuidado puedan compatibilizar esas responsabilidades con el trabajo.

Frente a esta orientación de la reforma legal y de gestión, a nuestro entender, en la línea que propone Sanzo González (2009, 32-33), es conveniente diferenciar el tratamiento de las tres dimensiones que intervienen en la gestión de las rentas mínimas en la Comunidad Autónoma del País Vasco en el siguiente sentido: la prestación económica debería ser gestionada aligerando al máximo el trámite de comprobación de recursos, pero desligándola «casi por completo de consideraciones ligadas a los procesos de inserción»; el apoyo a la inserción social debe ser realizado por los servicios sociales, que por su especialización profesional están preparados para diagnosticar las necesidades de las personas beneficiarias; y el apoyo a la inserción laboral, que debe ser tarea de los servicios de empleo.

Por último, hay que llamar la atención sobre las restricciones presupuestarias que están teniendo lugar a raíz de la crisis económica y sus posibles efectos negativos sobre los programas de inclusión activa. Los ajustes en el gasto pueden

conducir a que los recursos dedicados a la inserción de los colectivos asistidos (formativos, orientativos, de oferta de servicios, etc.) se reduzcan, con lo que se regresaría a una política de mera contención de la pobreza extrema como la de principios de los 90. Especialmente importante es el papel de los servicios sociales de base, que constituyen el recurso más próximo a las personas en situación de pobreza y exclusión. El factor que resultaría diferente en las sociedades de hoy día es que hay una creciente oposición hacia estas políticas, vinculada al ascenso de las concepciones individualistas de la pobreza y la desventaja sin cuestionamiento de los factores estructurales que las provocan.

#### 4. Conclusiones

A lo largo de estas páginas hemos tratado de justificar lo insuficiente de la actual estrategia de inclusión activa como mecanismo de lucha contra la pobreza y la exclusión social.

En los últimos años las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social han experimentado una evolución muy positiva debido a que van más allá de la garantía de rentas y establecen como objetivo conseguir la inserción social de las personas. Sin embargo, aunque en el ámbito teórico se hace referencia a la multidimensionalidad de los procesos de inserción y exclusión social, en la práctica se aprecia que las políticas se diseñan en torno al objetivo de la inserción laboral como vía a la inserción social. Ello representa, como hemos puesto de manifiesto en las páginas anteriores, una concepción de la integración social muy restringido, ya que identifica el empleo con el estar integrado y el no empleo con estar excluido.

Pero es que además, las actuales características de los mercados de trabajo, en los que abundan los empleos precarios (por mal remunerados o por inestables) y en los que se dan con cada vez mayor frecuencia las biografías laborales discontinuas, significan que estar dentro del sistema productivo no garantiza la plena inclusión social.

Por otra parte, el naufragio de la Estrategia de Lisboa y la actual crisis económica invalidan la mencionada estrategia de inclusión activa porque los empleos generados han sido y serán insuficientes para garantizar ocupación a toda la población en edad de trabajar y porque los recortes que se están dando en el gasto público van a incrementar la población amenazada por la pobreza y la vulnerabilidad.

Una estrategia de inclusión social creíble debería tener en cuenta, en primer lugar, que hay una parte de la población no ocupada que es difícilmente empleable a corto y medio plazo, tanto por sus propias características y circunstancias individuales como por el tipo de demanda de trabajo que hacen los emplea-

dores. Por tanto, resulta infructuoso insistir en «activar» a estos colectivos. Más bien lo que se estaría haciendo por esta vía es establecer mecanismos de control y disuasorios para dificultar el acceso a las prestaciones asistenciales. Con ello, no se buscaría tan solo contener el incremento del gasto, sino, y mucho más importante, legitimarlo frente a determinadas capas acomodadas de la población. Para la población que sí es empleable, las medidas de activación deberían favorecer, no tanto las obligaciones, sino los servicios complementarios y un amplio abanico de posibilidades que tenga en cuenta la complejidad de los problemas, proponiendo una intervención adaptada a las necesidades y expectativas de la personas. Esto exige, con toda probabilidad, más recursos de los hoy día dedicados a estas políticas, así que el actual escenario de crisis y recortes presupuestarios resultará un freno.

En esta línea, habría que ampliar el concepto de trabajo, incluyendo tanto el remunerado como el no remunerado. Se debería definir todo el trabajo que es útil y necesario en nuestras sociedades, dentro del cual se encuentran el trabajo doméstico, el de cuidados, el trabajo voluntario, que hoy día no son valorados ni reconocidos. Asimismo se deberían considerar también como equivalentes al trabajo otras actividades como las formativas y educativas, considerando su contribución al desarrollo económico y social futuros.

Este sería un importante paso para que las personas que llevan a cabo todo este trabajo tengan roles sociales alternativos a los que proporciona el empleo pero igualmente reconocidos, legitimados y valorados por la sociedad. Se trata actividades mediante las cuales las personas contribuyen a la mejora y el mantenimiento de la sociedad, por lo que tienen un importante potencial inclusivo, siempre y cuando la sociedad reconozca tal contribución. La definición del trabajo más allá del empleo no es tanto una tarea técnica, sino más bien un proyecto político fuertemente incardinado en los valores y objetivos de la sociedad.

En cuanto a los programas promoción de la inclusión en su vertiente de garantía de ingresos, la cuantía de las prestaciones de garantía de rentas debe cumplir el objetivo de combatir adecuadamente la pobreza. Si se pretende que su cuantía no desincentive la integración en el mercado de trabajo, no procede la reducción de la prestación de garantía de ingresos, ya que en ese caso se alejarían más aún de lo que ya están en el cumplimiento de ese objetivo, sino que son los salarios mínimos los que deben ascender a la cuantía de «por lo menos igual al 60% del respectivo salario mediano», como recoge la Resolución del Parlamento Europeo de 9 de octubre de 2008 y, ya anteriormente, la Organización Internacional del Trabajo.

En su vertiente de apoyo a la inserción laboral de las personas beneficiarias de asistencia social, en estos programas, las prestaciones económicas deben ser complementadas por servicios públicos y sociales universales y gratuitos. La gratuidad de los servicios es un elemento imprescindible para la universalización

real, por lo que el aumento del coste de los servicios debe ir acompañado de reformas fiscales progresivas que aumenten los ingresos públicos. En especial, se deben impulsar aquellos que permitan la participación en el empleo remunerado, tales como guarderías y centros de atención a personas dependientes. Por otra parte, es precisa una distribución igualitaria entre hombres y mujeres de las tareas domésticas y de cuidado, de forma que favorezca la participación sin desventajas de las mujeres en el empleo mercantil. Con todo, no debe perderse de vista el hecho de que existen colectivos de muy difícil inserción laboral y que en estos casos la activación puede resultar infructuosa, lo que no debería conducir a pérdidas de derechos en el cobro de prestaciones.

El recorte del gasto social, si se consolida, unido a las medidas de flexibilización del mercado de trabajo, con el aumento de la precariedad que van a suponer, va a restar eficacia a las medidas de inclusión laboral y social.

## 5. Bibliografía

- ARRIBA, A. y GUINEA, D. (2008): «Protección social, pobreza y exclusión social: el papel de los mecanismos de protección de rentas», en *VI Informe Foessa sobre exclusión y desarrollo social en España*. Fundación Foessa, pp. 325-346.
- BARBIER, J.-C. (2008): «Emploi et insertion: le bilan du «workfare»», [http://www.alternativeeconomiques.fr/print\\_article2.php?lg=fr&cid\\_publication=633](http://www.alternativeeconomiques.fr/print_article2.php?lg=fr&cid_publication=633)
- BARBIER, J.-C. (2009): «Workfare, flexicurité, réflexions sur le voyage international des idées politiques dans les politiques sociales et la persistance des compromis nationaux insérés dans les cultures politiques nationales», Communication au congrès de l'AFSP, Grenoble, septembre 2009, Réseau thématique RT 23, Politiques sociales, <http://www.congresafsp2009.fr/sectionthematiques/st23/st23barbier.pdf>.
- BONNY, Y. y BOSCO, N. (2002): «Income support measures for the poor in European cities» en Saraceno, Ch. (ed.) *Social assistance dynamics in Europe. National and local poverty regimes*. The policy press, Bristol, pp. 81-126.
- CALMFORS, L. (2004): «The limits of activation in active labour market policies», Institute for International Economic Studies, Stockholm University.
- CASTEL, R. (1995a): *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Fayard, París.
- CASTEL, R. (1995b): «El advenimiento de un individualismo negativo (Entrevista por François Ewald)», *Débats*, n.º 54, pp. 34-38.
- COMISIÓN EUROPEA (2006): «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa a una consulta sobre una acción a nivel de la UE destinada a promover la inclusión activa de las personas más alejadas del mercado laboral», COM (2006) 44 final, Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2007): «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 27 de junio de 2007. Hacia los principios comunes de la flexiguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad», COM (2007) 359 final, Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2008): «La Agenda Social Renovada: Oportunidades, acceso y solidaridad en la Europa del Siglo XXI, Comunicación de la Comisión al Parlamento Euro-

- peo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones», 2 de julio de 2008 [COM (2008) 412 FINAL].
- COMISIÓN EUROPEA (2010a): *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2010*, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=en>.
- COMISIÓN EUROPEA (2010b): «Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», Comunicación COM (2010) 2020 final, de 3.3.2010.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, «Segunda evaluación conjunta entre el Comité de Protección Social y la Comisión Europea sobre el impacto social de la crisis económica y las respuestas políticas. Principales conclusiones», <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/09/st16/st16169.es09.pdf>.
- EAPN-European Anti-Poverty Net (2005): «Criterios para una Buena activación», <http://www.eapneuskadi.net>
- EAPN-European Anti-Poverty Net (2007): «¿Cubrirá la flexiguridad las necesidades de las personas que sufren la pobreza y la exclusión social?», *Lan Harremanak*, n.º 16, pp. 81-97.
- EAPN-European Anti-Poverty Net (2008): «EAPN proposals on shadow principal son active inclusion», <http://www.eapneuskadi.net>
- EICHHORST, W. y KONLE-SEIDL, R. (2008): *Contingent Convergence: A Comparative Analysis of Activation Policies*, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit Institute for the Study of Labor, IZA DP, n.º 3905.
- EUROFOUND (2010): *Working poor in Europe*, <http://www.eurofound.europa.eu/docs/ewco/tn0910026s/tn0910026s.pdf>
- FRAZER, H. y MARLIER, E. (2009): *Minimum Income Schemes Across EU Member States-Synthesis Report*, Comisión Europea, <http://www.ceps.lu/pdf/11/art1464.pdf?CFID=1215551&CFTOKEN=44842795&jsessionid=8430817fcac084d9e46e355e7436f404a116>
- GARCÍA, M. y SCHAMPHELEIRE, J. (2002) « The inclusive power of standard and non-satandard work » en Van Berkel, R. y Hornemann, I. (eds.) *Active social policies in the EU. Inclusion through participation?*. The Policy Press. Reino Unido.
- GOBIERNO VASCO (2010): *Estudio comparado del impacto de las prestaciones de garantía de ingresos en el estado de bienestar en Euskadi y en España*. Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco.
- HANSEN, H., HESPANHA, P. MACHADO, C. y VAN BERKEL, R.(2002): « Inclusion through participation?. Active social policies in the EU and the empirical observation from case studies into types of work » en Van Berkel, R. y Hornemann, I. (eds.) *Active social policies in the EU. Inclusion through participation?*. The Policy Press. Reino Unido.
- HARRIBEY, J-M. (2005): «Allocation universelle ou plein emploi ?», *La Libre Belgique*, 22-2-2005, <http://harribey.u-bordeaux4.fr/travaux/travail/allocuniv-pe.pdf>.
- HUSSON, M. (2010): «El FMI y la ley de Okun. Los derechos y los dólares», <http://www.vientosur.info/articulosweb/noticia/?x=2917> (traducido por A. Nadal de *Politis* n.º 1101, 6/5/2010).
- LARRAÑAGA, M. y JUBETO, Y. (2009): «¿Calma tras la tormenta financiera? Reflexiones desde la perspectiva de género», *Lan Harremanak*, n.º 20-21, 31-50.
- LEVITAS, R. (1998): *The inclusive society? Social exclusion and new labour*, Macmillan Press, Londres.
- MATH, A. (2003) : «Cibler les prestations sociales et familiales en fonction des ressources. Éléments de comparaison européenne», *Revue de l'IRES*, n.º41, 2003-2.
- MCQUAID, R.W. y LIDSAY, C. (2005) «The concept of employability», *Urban Studies*, vol. 42, n.º 2, pp. 197-219.

- MINGIONE, E. (1996): «Urban poverty in the advanced industrial world: concepts, analysis and debates» en Mingione, E. (Ed.) *Urban poverty and the underclass*, Blackwell, Oxford.
- MONEREO PÉREZ, J.L. (1999): «Los renglones torcidos de la política social moderna : los derechos sociales a fin de siglo», *Rev. Facultad de Derecho Univ. Gr.*, 2, 1999, pp. 239-262.
- MONEREO PÉREZ, J.L. (2008): «El modelo de protección por desempleo: configuración técnica y orientaciones de su reforma», en AA.VV (Monereo Pérez, J.L, Molina Navarrete, C., y Moreno Vida, M.<sup>a</sup>N., Coords.), *La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras*. Comares, Granada, pp. 1023-1073.
- MONEREO PÉREZ, J.L. (2009): *La protección de los derechos fundamentales. El modelo europeo*. Bomarzo, Albacete.
- MORENO, L. y SERRANO, A. (2007): «Europeización de bienestar y activación», *Política y Sociedad*. Vol.44, n.º2.
- MORENO VIDA, M. N., «El debate sobre la flexiseguridad en Europa», en AA.VV. (Monereo Pérez, J.L y Sánchez Montoya, J.E. Dirs., Moreno Vida, M.N. y Triguero Martínez, L.A. Coords.), *El Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social ante la crisis económica*. Comares, Granada, pp. 25-59.
- MTAS (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) (2008): *Estrategia nacional de pensiones*. MTAS.
- NATALI, D. y DE LA PORTE, C. (2009): «La participation dans la stratégie de Lisbonne (et au-delà). Une compararaison des MOC sur la stratégie européenne pour l'emploi et les retraites», *La Revue de l'IRE*, n.º 60, 65-86.
- OCDE (2008): *Croissance et inégalités: Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OECD*. OCDE, 2008.
- PALIER, B. (2006): «Refonder la protection sociale: les expériences européennes», *Esprit*, mai, 53-79.
- PARLAMENTO EUROPEO (2008): *Sobre la promoción de la inclusión social, incluida la pobreza infantil en la Unión Europea*, (2008/2034 (INI)), 9 de octubre de 2008.
- PAUGAM, S. (1995) «The spiral of precariousness: a multidimensional approach to the process of social disqualification in France» en Room, G. (ed.) *Beyond the threshold*. The Policy Press. University of Bristol.
- PAUGAM, S. (2000): *Le salarié de la précarité*. PUF. París.
- PÉREZ ERANSUS, B. (2005): *Políticas de activación y rentas mínimas*. Fundación Foessa, Madrid.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2009): *Valoración de los programas de rentas mínimas en España*, Comisión Europea, [www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of.../2009.../spain-1-2009-es](http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of.../2009.../spain-1-2009-es).
- SANZO GONZÁLEZ, L. (2009): «Vías para ajustar los programas de rentas mínimas a los principios de aplicación de la Renta Básica», *Hika*, n.º 213-214, pp. 32-34.
- SARRACENO, C. (2002): «Deconstructing the myth of welfare dependence» en Saraceno, C. (ed.) *Social assistance dynamics in Europe. National and local poverty regimes*. The Policy Press. U.K.
- SCARPETTA, S., SONNET, A. y MANFREDI, T. (2010): «Montée du chômage des jeunes dans la crise: comment éviter un impact négatif à long terme sur toute une génération ?», Documents de travail de l'OCDE: Questions sociales, emploi et migrations. n.º 106.
- SECRETARIAT MISSOC (2008): « Protection sociale : aspects relatifs à la flexiseguridad et à l'inclusion active », Missoc, 2008.
- SILVER, H. (1995) : «Fighting social exclusion» en *Social Exclusion, social inclusion*. Belfast. Democratic Dialogue. <http://cain.ulst.ac.uk/dd/report2/report2.htm>

- SPC (The Social Protection Committee) (2009): *Growth, Jobs and Social Progress in the EU. A contribution to the evaluation of the social dimension of the Lisbon Strategy*, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=596&furtherNews=yes>
- SUBIRATS, J. *et al.* (2004): «Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea». Colección Estudios Sociales. N.º 16. Fundación La Caixa.
- VAN BERKEL, R. y HORNEMANN, I. (2002) « The concept of activation » en Van Berkel, R. y Hornemann, I. (eds.) *Active social policies in the EU. Inclusion through participation?*. The Policy Press. Reino Unido.
- VAN BERKEL, R., HORNEMANN, I. y WILLIAMS, C.C. (2002): « The concept of inclusion/exclusion and the concept of work » en Van Berkel, R. y Hornemann, I. (eds.) *Active social policies in the EU. Inclusion through participation?*. The Policy Press. Reino Unido.