

Estudio comparado sobre Estrategias de inclusión activa en los países de la Unión Europea

Estudio comparado sobre Estrategias de inclusión activa en los países de la Unión Europea

Coordinación: Gregorio Rodríguez Cabrero
Autores: Vicente Marbán Gallego y Gregorio Rodríguez Cabrero
Asesoramiento técnico: José Manuel García



Edita y distribuye:
© MINISTERIO DE SANIDAD, POLÍTICA SOCIAL E IGUALDAD
CENTRO DE PUBLICACIONES
Paseo del Prado, 18 - 28014 MADRID
NIPO CD Rom: 860-11-300-2
NIPO en línea: 860-11-299-X
Depósito Legal: M-47049 - 2011
Imprime: Solana e Hijos, A.G., S.A.U.
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Estudio comparado sobre Estrategias de inclusión activa en los países de la Unión Europea



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE SANIDAD, POLÍTICA SOCIAL
E IGUALDAD

Índice

Resumen ejecutivo	9
Introducción	19
1. La construcción institucional de las políticas europeas contra la pobreza y la exclusión social	21
1.1. El contexto socio-económico del Modelo Social Europeo (MSE)	21
1.2. De la categoría pobreza a la de inclusión social (1975-1992)	26
1.3. El Tratado de Ámsterdam de 1997 y la génesis del concepto de inclusión activa	29
1.4. La Estrategia de Lisboa: hacia la consolidación del principio de inclusión activa	31
2. La articulación de los tres pilares de la inclusión activa	43
2.1. La Recomendación de 2008 sobre inclusión activa	43
2.2. Principios y estrategias de la inclusión activa	46
2.3. Políticas y programas	47
2.4. Hacia una gobernanza de la inclusión activa	47
2.5. La estrategia de inclusión activa: entre la ambivalencia y la oportunidad	49
3. Avances y límites en el desarrollo de la estrategia de inclusión activa entre 2000-2010	53
3.1. Valorando la estrategia de inclusión activa	53
3.2. Renta, activación y acceso a servicios de calidad en los regímenes de bienestar de la UE	55
3.3. El lugar institucional de la estrategia de inclusión activa. Mirando al futuro	72
4. La inclusión activa en la Estrategia Europea 2020	77
4.1. La Estrategia europea 2020. Una descripción básica	77
4.2. Una nueva estrategia de futuro. Punto débiles de la EEI y la necesidad de la Estrategia europea 2020	81
4.3. Debates sobre el diseño y el futuro de la Estrategia Europea de inclusión activa	84

4.4. La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social	89
5. El desarrollo de la estrategia de inclusión activa en España: 2000-2010 y su devenir	97
5.1. Introducción	97
5.2. Las políticas de inclusión activa en España entre 2000 y 2010 en el marco de las políticas europeas	98
5.3. Lecciones tentativas de la experiencia europea en el devenir de la estrategia de inclusión activa en España	121
5.4. El Programa Nacional de Reformas de España y la estrategia de inclusión activa	130
6. CONCLUSIONES	137
Principales siglas y acrónimos	151

Resumen ejecutivo

En este informe se analiza el proceso de construcción de la estrategia de inclusión activa en la Unión Europea entre 2000 y 2010, su génesis, definición conceptual, desarrollo institucional y aplicación práctica en los Estados miembros. Igualmente se analiza su desarrollo en el caso de España. El objetivo es contribuir al debate en España sobre políticas y programas de inclusión activa entre expertos, líderes sociales y planificadores de la política social del que puedan emerger políticas, programas y acciones que combinen de manera exitosa los tres ejes de la inclusión activa: renta adecuada, acceso a los servicios públicos e inserción en el mercado de trabajo.

1. Qué es la inclusión activa

La estrategia de inclusión activa es una construcción teórico-institucional que aunque es definida formalmente en el año 2008 su génesis es de largo recorrido y su desarrollo complejo y desigual entre los diferentes países miembros de la UE. La definición formal de inclusión activa está abierta a una amplia variedad de interpretaciones cuyo común denominador es que, en general, **todo programa de inclusión requiere combinaciones eficaces que garanticen una renta adecuada o suficiente, el apoyo de servicios públicos de calidad en los campos de la sanidad, educación, empleo y servicios sociales y, por último, programas que faciliten la inclusión en el mercado de trabajo o apoyos a una formación profesional u ocupacional que lo haga posible. En dicha intervención la participación de las personas en los programas y actividades de inclusión es fundamental.**

Es preciso destacar que la estrategia de inclusión activa se pone en marcha en la segunda mitad de la Estrategia Lisboa 2000, cuando la UE afronta el fin del ciclo alcista económico y el inicio de políticas de consolidación fiscal como consecuencia de la gran depresión económica mundial y europea que se inicia en 2008. Este nuevo entorno económico se ha traducido no solo en programas de consolidación y ajuste fiscal sino también en una profunda reestructuración de los Estados de Bienestar y cambios en la orientación de las políticas sociales. Más allá de la crisis actual es preciso recordar que el desarrollo de estrategias de extensión del espacio social europeo, de las que forma parte la estrategia de inclusión activa, tiene lugar en un modelo en el que se pretende conciliar el crecimiento económico, la creación de empleo y la necesaria cohesión social.

2. La génesis de la estrategia de inclusión activa

La estrategia de inclusión activa de 2008 es fruto de un largo proceso de debate político y desarrollo institucional que se inicia tentativamente a partir de las Recomendaciones de 1992 del Consejo Europeo sobre criterios comunes a desarrollar en los sistemas nacionales de garantía de rentas y en materia de convergencia en protección social que, después de un largo período de tiempo y bajo el impulso de la Estrategia de Lisboa 2000, alcanza su madurez con la Recomendación de Inclusión Activa de 2008.

En efecto, la Estrategia de Lisboa es un momento histórico de avance cualitativo en la construcción del Modelo Social Europeo y en el desarrollo de políticas de inclusión social que madurarán como inclusión activa. Esta estrategia de largo alcance va a reforzar el status institucional de las políticas de inclusión social durante la pasada década. Este ambicioso objetivo, dentro de un marco amplio de desarrollo de las políticas sociales, se basa en el MAC, en la actualidad MAC Social, en cuanto método de gobernanza mediante el cual los países aprenden mutuamente a través de los procesos nacionales de diseño, aplicación, evaluación y ajuste de las políticas sociales de empleo, inclusión, sanidad, pensiones y cuidados de larga duración. El nuevo modelo de políticas de inclusión social de la UE se basa en cinco dimensiones de actuación: definición y aceptación de una serie de principios comunes dirigidos a luchar contra la exclusión social y la pobreza; desarrollo de Planes Nacionales de Inclusión Social (PNAin) que con carácter bianual concretan los principios comunes en estrategias y objetivos concretos en cada país miembro; elaboración de Informes Conjuntos (Joint Reports) sobre inclusión social (posteriormente sobre protección social e inclusión social); desarrollo de un sistema de indicadores (2001, Laeken), revisado y ampliado en 2006 y en 2009 por el Comité Europeo de Protección Social, y puesta en marcha de un Plan de Acción Comunitaria para 2002-2006 posteriormente renovado. Todo este capital institucional es el marco en el que emerge la estrategia de inclusión activa.

La enorme dificultad de cumplir el objetivo de una tasa del 70 por cien de la población activa ocupada en la UE, la constatación de que el crecimiento económico por sí mismo no genera una mayor igualdad, la existencia de colectivos excluidos de manera permanente por razones étnicas u origen nacional y la persistencia de las tasas de pobreza, conducen a un cierto refuerzo institucional de las políticas de cohesión social y a estimular el desarrollo del MAC Social bajo la «Agenda Social Renovada. Oportunidades, acceso y solidaridad en la Europa del siglo

XXI», de julio de 2008. Los Informes Conjuntos de 2006 y 2007 habían avanzado y reforzado los elementos constitutivos de la estrategia de inclusión activa: activación, protección social y acceso a servicios de calidad. La creación del Comité de Protección Social y el reforzamiento progresivo del MAC Social contribuyen a la nueva estrategia de inclusión activa.

3. La Recomendación de 2008 sobre Inclusión Activa

En este nuevo contexto el 3 de octubre de 2008 la Comisión Europea aprueba la **Recomendación** sobre «**Inclusión Activa de las personas excluidas del mercado laboral**». En esta Recomendación se utilizan indistintamente las expresiones inclusión social activa e inclusión activa, la primera en un sentido amplio y la segunda referida de manera más específica a la inserción laboral. Entendemos que se acepta por las instituciones y Estados europeos una concepción amplia de la inclusión que la propia Recomendación define del modo siguiente: «**las políticas de inclusión activa deberían facilitar la integración a un empleo duradero y de calidad de todas las personas capaces de trabajar y proporcionar unos recursos suficientes para vivir con dignidad junto con ayuda para su participación social para aquellos que no puedan hacerlo**».

La estrategia de inclusión activa se basa en unos principios como son los de globalidad e igualdad que orientan políticas guiadas por los criterios de eficacia, adaptabilidad y ciclo vital y una amplia implicación de actores sociales bajo criterios de movilización y participación. Principios que se concretan en políticas y programas que se concretan en la triada integrada de renta adecuada, mercados de trabajo inclusivos y servicios de calidad, universal, accesibles y garantizados.

En este informe hemos valorado tentativamente el desarrollo de dicha estrategia que tiene un recorrido temporal aún corto y cuyo desarrollo viene condicionado por el propio impacto de la crisis económica y financiera que se inicia justo en el momento en que se lanza dicha estrategia (2008). Dicha valoración la hemos hecho de manera global y referida a conjuntos de países o **regímenes de bienestar**, en concreto los regímenes de bienestar nórdico, continental, anglosajón, mediterráneo, báltico y de Europa del Este.

4. Un primer balance del desarrollo de la Estrategia de Inclusión Activa

Del análisis realizado extraemos algunas conclusiones relevantes sobre las características comunes a los países de la UE en el desarrollo de la inclusión activa:

- **La tendencia al desarrollo de programas de inclusión activa como una característica** de, prácticamente, todos los países miembros de la UE. El enfoque que orienta las políticas y programas de inclusión activa es un mix o entrecruzado de protección social, control, condicionalidad y responsabilidad individual con variada flexibilidad en cuanto a itinerarios y contenidos de inclusión bajo la óptica dominante de inclusión en el mercado ordinario de trabajo. Todo ello combinado con programas variados de inclusión laboral y servicios públicos de sanidad, educación, servicios sociales y empleo.
- Existe una clara **segmentación en las políticas de inclusión activa** de modo que para aquellos ciudadanos que están más cercanos al mercado ordinario de trabajo los programas combinan formas de control y de apoyo a la formación y búsqueda de empleo; por el contrario, para las personas más alejadas del mercado de trabajo o con peores pronósticos de acceso al empleo se tiende a combinar el control con la exigencia de habilidades sociales y trabajos socialmente útiles. El déficit en la inclusión laboral de los grupos más excluidos de la población queda patente en la mayoría de las políticas de inclusión activa.
- **La descentralización de los programas y la combinación de actores institucionales y sociales** es también una tendencia común, si bien con un mayor peso en los países del régimen nórdico de bienestar. La idea de aproximar los recursos y programas a las personas en situación de exclusión social y laboral se ha extendido con relativa rapidez. Ello ha supuesto formas de coordinación entre los servicios sociales municipales, las oficinas de empleo y los servicios educativos y sanitarios. Nuevas formas de gobernanza y de colaboración se están desarrollando en los programas nacionales aunque el camino hacia formas eficaces de coordinación y participación social e institucional está aún en sus inicios.
- **La evaluación de la efectividad de las políticas y programas de inclusión activa es aún muy limitada** de modo que el conocimiento de la misma es escaso. La falta de información, la inexistencia de herra-

mientas de evaluación y los condicionamientos políticos y administrativos limitan en la práctica la evaluación de sus resultados.

- El desarrollo de la Recomendación ha estimulado la **tendencia a la interacción y coordinación entre los programas de garantía de rentas y acceso al empleo y formación ocupacional pero no sucede lo mismo con el eje de los servicios** que, en general, queda descolgado de los ejes anteriores con la excepción relativa de los países del régimen nórdico de bienestar. Ello es debido a diferentes razones como son: la insuficiencia de servicios de apoyo en diferentes situaciones de vulnerabilidad social, a formas de descentralización de los servicios que no son siempre eficaces en cuanto a capacidad de coordinación y, en general, como bien señalan los distintos informes de la Comisión Europea y del Comité de Protección Social, porque no se han producido avances significativos en la articulación y refuerzo mutuo entre los tres ejes.

No cabe duda, a la luz del análisis realizado, que la Recomendación de Inclusión Activa de 2008 ha supuesto un refuerzo institucional por parte de la Comisión Europea y de los distintos países miembros en el desarrollo de políticas de inclusión activa en su más amplio sentido. Pero también hay que señalar que es un proyecto en marcha que la Estrategia 2020 tendrá que desarrollar y reforzar para ganar en extensión e intensidad.

Las políticas de coordinación para el desarrollo de esta estrategia deben reforzarse, tal como señalan la Comisión Europea, el Parlamento y organizaciones sociales de lucha contra la pobreza y la exclusión. Un paso adelante es una estrategia más coordinada, con incentivos y el establecimiento de condicionalidades, puesto que las sanciones son difíciles de aplicar en este campo por la falta de bases legales.

La estrategia de inclusión activa también precisa de un seguimiento más activo por parte de las instituciones europeas tanto a través de los Informes Conjuntos como mediante el papel de instituciones que tienen responsabilidad en la estrategia de empleo y de protección social como son el Comité de Empleo y el Comité de Protección Social y, a un nivel general, el Parlamento Europeo. El papel del Fondo Social Europeo es clave en las políticas nacionales de inclusión activa no solo como financiador de proyectos innovadores de inclusión activa sino como evaluador de su impacto real en cuanto a resultados y formas de gobernanza en la gestión de dichos proyectos.

El problema que se constata en el desarrollo de las políticas y programas de inclusión activa es que la activación laboral sigue siendo el eje determinante de la articulación de los ejes de la inclusión y ello genera procesos de exclusión o dificultades reales en los colectivos más alejados del merca-

do de trabajo. Reequilibrar el triángulo de la inclusión activa es una conclusión obvia si se quiere priorizar de algún modo a los colectivos más excluidos y a los grupos con mayor riesgo de exclusión. Los períodos de crisis como el actual en los que las políticas de consolidación fiscal se encaminan al control e, incluso, reducción del gasto público social favorecen la contención del gasto en el desarrollo de los sistemas de rentas mínimas y ajustes en el acceso a los servicios públicos a la vez que intensifican la presión sobre la población en paro a la búsqueda y aceptación de un empleo, incluso si las condiciones salariales y del puesto de trabajo no cumplen requisitos de suficiencia y dignidad. La tentación de desarrollar políticas de control social y laboral en detrimento de las de tipo redistributivo, siempre latentes, puede ganar espacio y limitar las oportunidades de desarrollo de programas de inclusión activa. También es cierto que la crisis actual es una oportunidad para desarrollar innovaciones sociales y organizaciones que puedan hacer de la inclusión social un objetivo de elevado valor añadido en la medida en que los programas de inclusión social son formas de potenciar la inversión social que supone la confluencia de la protección social, el empleo y el acceso a los servicios públicos.

5. Sobre el desarrollo futuro de la Inclusión Activa

A la luz de las limitaciones de la Estrategia de Inclusión Activa durante el período 2005-2010 –baja visibilidad y status político subordinado, limitado impacto en el diseño de las políticas nacionales e insuficiente rigor en la supervisión y evaluación de su aplicación, compromisos de gobernanza débiles y falta de eficacia en la aplicación de los Fondos estructurales en cuanto a vinculación con la política de cohesión social–, la Estrategia 2020 afronta retos de cambio para lograr que las políticas de inclusión activa formen parte del núcleo fundamental de los Programas Nacionales de Reforma (PNR).

La Plataforma Europea de lucha contra la Pobreza, pendiente de definir su naturaleza institucional y dimensión operativa, es una oportunidad para el desarrollo de la Agenda Social Europea. Si bien la inclusión activa es una estrategia europea que desborda los objetivos de la Plataforma sin embargo es un instrumento importante cuando la estrategia se concreta en programas de inclusión para los colectivos más vulnerables. Así, la Plataforma Europea refuerza la centralidad institucional de la lucha contra la pobreza y la exclusión social desde una perspectiva de activación; se con-

creta en temas clave: inclusión activa, pobreza infantil, exclusión de la vivienda e indigencia, pobreza en minorías étnicas e inmigrantes; con objetivos cuantificados, programas de trabajo multianuales y mecanismos claros y precisos de evaluación de proceso, seguimiento y resultados. La creación de Plataformas contra la pobreza de ámbito nacional será una de sus consecuencias si bien su dimensión operativa en las políticas y programas de inclusión está por desarrollar.

6. La incorporación de la Estrategia de Inclusión Activa en España

España se incorpora a la Estrategia de Lisboa sobre inclusión activa mediante el desarrollo de las políticas de la UE en materia de inclusión social que se ponen en marcha desde la Cumbre de Niza 2000. En este sentido España asume, reelabora y adapta el concepto de inclusión social en un sentido amplio y a partir de la segunda mitad de la década como inclusión activa. En el plano institucional el desarrollo de los Planes Nacionales de Inclusión Social (PNAin) así como los Planes Autonómicos y Locales de inclusión social son el modo de desarrollo de la estrategia de inclusión social y, posteriormente, de inclusión activa.

A través de los cinco PNAin (2001-2003, 2003-2005, 2005-2006 y 2006-2008 y 2008-2010) España recoge y desarrolla los diferentes acuerdos y recomendaciones en materia de inclusión social. En el último plan la estrategia de inclusión social se abre a la idea y práctica de la inclusión activa. Como en otros países miembros de la UE la articulación entre la garantía de una renta suficiente y la inclusión activa es un proceso que depende de la calidad de la coordinación entre organizaciones públicas tanto a nivel horizontal como vertical, así como de la participación de la sociedad civil. Las asimetrías entre los diferentes tipos de renta mínima y su diferente relación con los programas de inclusión activa condicionan territorialmente la creación de circuitos virtuosos entre renta, servicios y empleo o formación. Los Informes de Estrategias sobre protección social e inclusión social de 2006-2008 y 2008-2010 de España se orientan hacia una visión omnicomprendensiva de las políticas sociales a la vez que destacan objetivos concretos como son erradicar la pobreza infantil, la consideración de las necesidades específicas de colectivos que en el caso español tienen un especial significado (personas con discapacidad, personas inmigrantes o comunidad gitana) o el impacto de la crisis en las personas sin hogar. Los Informes de Estrategias, así como los PNAin han tenido la virtud no solo de contribuir a espe-

cificar la problemática central de la exclusión social sino también a relacionar dicha problemática con el conjunto de las políticas sociales y la interrelación necesaria entre protección social, empleo y cobertura de servicios públicos. En términos de desarrollo concreto de las políticas de inclusión los planes autonómicos de inclusión social y local son un avance relevante, si bien las evaluaciones de impacto realizadas son desiguales y se requieren nuevos impulsos de coordinación para ganar en eficacia de resultados.

El desarrollo de los programas de inclusión activa en España tiene rasgos comunes con los de otros países europeos: problemas de coordinación entre programas de renta y empleo, diversidad de la activación en función de la distancia del mercado de trabajo, formas de activación que no siempre tienen en cuenta las características de las personas y dificultad para la coordinación entre instituciones y territorios.

En este sentido parece recomendable, con el fin de potenciar el marco institucional que haga posible la inclusión activa, el trasladar directamente el MAC al plano nacional relanzando los planes autonómicos de inclusión bajo una estructura similar y comparable adaptada a la estrategia europea de inclusión, manteniendo las peculiaridades de cada región. Ello también posibilitaría la integración de los planes nacionales, regionales y locales en documentos conjuntos de análisis bajo un marco común que evite duplicidades innecesarias. Igualmente será necesario dar mayor visibilidad a los planes de inclusión regionales y potenciar una participación más activa de los actores sociales en su diseño e implementación.

El desarrollo de las políticas y programas de inclusión activa requiere en el caso de España dar un mayor énfasis a los ejes de la garantía de rentas y el acceso a servicios de calidad. Así, en cuanto al sistema de garantía de rentas o programas de renta, en España, al igual que en buena parte de los Estados miembros, la complejidad es su característica fundamental. Se trata de programas que adolecen en algunos casos de eficiencia, que se guían por reglas complejas, su información es asimétrica, de variada discrecionalidad así como criterios de elección muy variados entre las distintas CCAA. Algunos informes ponen el énfasis en que las rentas mínimas se conciben como medidas que combinen protección social y activación. De ahí que sea necesario, siguiendo las recomendaciones de la Comisión Europea y a tenor de las iniciativas de otros Estados Miembro la introducción de mecanismos precisos y regulares de revalorización de las rentas mínimas, la simplificación de los procesos de solicitud, mejorar la información a los potenciales beneficiarios incentivando el acceso a las mismas o la existencia de ventanillas únicas de gestión e información sobre prestaciones. Del mismo modo, sería recomendable mejorar la coordinación entre las CCAA y los servicios públicos de empleo para que exista una mayor conexión entre las rentas mínimas y el acceso al empleo así como articular mecanismos fle-

xibles que faciliten el tránsito y la complementariedad entre prestaciones mínimas y ocupación para que a determinadas personas les salga a cuenta trabajar.

La coordinación del eje de los servicios con los dispositivos de renta mínima y la inserción laboral no está aún muy desarrollado en España. Es un déficit que comparte con la mayoría de los países de la UE. A ellos se une la baja coordinación entre los servicios de empleo y los servicios sociales o entre éstos y otros servicios como los de acceso a la vivienda. No se trata tanto de cobertura, en lo que se han producido importantes avances en servicios de empleo y servicios sociales, cuanto de coordinación y efectividad.

En el proceso de gobernanza es imprescindible la participación de actores sociales como las organizaciones del Tercer Sector. A pesar de que en el plano consultivo han sido tenidas en cuenta en la elaboración de los planes nacionales de inclusión social, la atomización del Tercer Sector Social y una cultura de colaboración con el Sector Público no plenamente consolidada y sistematizada han restado efectividad a las ONG en los planes de inclusión social.

7. El Programa Nacional de Reformas de 2011 y la inclusión activa

En 2011 se abre un nuevo período en el desarrollo de la estrategia europea de crecimiento y cohesión social en la que la inclusión activa y la lucha contra la pobreza son ejes centrales. España se adentra en la estrategia con un nuevo Programa Nacional de Reformas (PNR) que amplía la gobernanza en el diseño, aplicación y evaluación de las políticas de inclusión a la vez que se avanza en la visibilidad institucional de las políticas de lucha contra la exclusión social. El PNR asume como objetivos la reducción de la segmentación del mercado de trabajo; la lucha contra el paro de larga duración, el fracaso escolar, la pobreza infantil, las limitaciones en el empleo debido a la edad o por la responsabilidad de los cuidados informales; la necesidad de programas de inclusión de los colectivos sociales más vulnerables dentro de un marco conceptual en el que la inclusión activa recorre los diferentes objetivos del PNR. A pesar de ello el PNR presta una atención aún limitada a la pobreza en el trabajo, la suficiencia de las prestaciones sociales en la lucha contra la pobreza y su conexión con el acceso al empleo y los servicios públicos así como la necesidad de ordenar y racionalizar los distintos sistemas de renta mínima existente.

Introducción

La inclusión social activa o inclusión activa es desde 2006, y sobre todo, desde 2008, una de las ramas de las políticas europeas del MAC Social (Método Abierto de Coordinación Social) en el ámbito del desarrollo de la dimensión social, junto a objetivos específicos como son la lucha contra el abandono y el fracaso escolar, la pobreza infantil, la carencia de vivienda, la discriminación de personas inmigrantes o de minorías étnicas o el reciente impacto social y económico de la crisis económica y financiera.

Ello supone que las políticas y programas de Inclusión Activa (IA en adelante) deben ser valoradas tanto en su dimensión inmediata como en su dimensión mediata, dentro del Método Abierto de Coordinación en materia de política social:

- La dimensión inmediata supone analizar la inclusión activa como parte de la promoción de estrategias y programas que promueven el círculo virtuoso entre la garantía de una renta adecuada, la inclusión social y laboral y el acceso a servicios públicos de calidad.
- La dimensión mediata del análisis es la articulación de la estrategia anterior con la estrategia general de modernización de la protección social en materia de pensiones, sanidad y cuidados de larga duración dentro de la cual se incluye también la inclusión social en un sentido amplio que, a su vez, se despliega en objetivos concretos como son la promoción de la inclusión activa y la lucha contra la pobreza infantil, el fracaso escolar, la carencia de vivienda o la discriminación por razones étnicas o procedencia nacional (inmigración).

A lo largo de este texto nos centraremos en la dimensión inmediata pero sin perder nunca de referencia la segunda, es decir, el marco de referencia de las estrategias europeas de protección social e inclusión social que se integran en el MAC Social en el que el Comité de Protección Social (CPS) juega un papel esencial sirviendo de vehículo para el intercambio cooperativo entre los Estados miembros y la Unión Europea así como preparando informes para el Consejo. Esto debe tenerse en cuenta en la medida en que la lucha contra la exclusión social y la pobreza se sitúa en el contexto de sistemas nacionales de protección social efectivos y sostenibles a lo largo plazo.

Por su parte, estas políticas o estrategias de protección social e inclusión social tienen entre sus objetivos el reforzar (el llamado *feeding in*) las políticas económicas y de empleo (productividad de las políticas sociales) que contribuyan al logro de objetivos sociales (*feeding out*), si bien entre ambos niveles no existe una interrelación institucional efectiva.

A lo largo de este documento se combinarán tanto la dimensión discursiva e ideológica del concepto de inclusión social (ideas) como la dimensión institucional o política (procesos de decisión), así como la dimensión operativa o prácticas de los actores sociales (intereses en juego y resultados). En el análisis de las políticas de inclusión social contamos con información adecuada sobre el nivel institucional y en mucha menor medida de las dimensiones discursivas y prácticas de los agentes sociales. Combinar las tres dimensiones debe proporcionarnos una visión más omnicomprensiva de los procesos sociales que condicionan las políticas de inclusión social.

La expresión inclusión activa recorre todo el texto y por ello es necesaria una definición tentativa y amplia de la misma con el fin de que el lector tenga claro el punto de vista o enfoque de este trabajo. Entendemos por **inclusión activa el conjunto de procesos sociales e institucionales que desarrollan el derecho de todas las personas a la plena integración en la sociedad, al ejercicio de sus derechos sociales y de manera particular a la inserción laboral y social. Para lograr este objetivo las políticas públicas y los agentes sociales e institucionales deben de promover acciones y programas que combinen, con un adecuado equilibrio, la protección social en un sentido amplio (garantía de rentas y servicios de calidad) con el diseño de estrategias que promuevan la participación y protagonismo de las personas en su propio proceso de integración social y laboral.**

1. La construcción institucional de las políticas europeas contra la pobreza y la exclusión social

1.1. El contexto socio-económico del Modelo Social Europeo (MSE)

El análisis y comprensión del concepto de inclusión social activa, concepto ambivalente y objeto de continuo debate, es una construcción ideológica e institucional que nos remite necesariamente a la historia de la política social de la UE desde su propia fundación a finales de la década de los 50 del pasado siglo y, de manera particular, desde la puesta en marcha en 1975 del I Plan de Lucha contra la Pobreza (FLV, 2005; Renes y Lorenzo, 2007; Arriba, 2009). Por ello nos preguntamos en primer lugar en qué contexto económico y político surge el concepto de pobreza y cómo evoluciona hasta llegar al de inclusión activa. En el epígrafe segundo analizaremos los principios y políticas que desarrollan la estrategia de inclusión activa desde sus remotos orígenes en 1997 (Tratado de Amsterdam) –como activación para el empleo–, hasta su desarrollo formal en 2008- Recomendación de la Comisión 2008/867/CE, de 3 de octubre. Finalmente se hace una valoración tentativa global de su impacto institucional en las estrategias nacionales de inclusión de forma que nos permita comprender críticamente el reciente desarrollo de la Estrategia Europa 2020, pendiente aún por desarrollar en políticas y programas en materia de lucha contra la exclusión social y la pobreza.

Abordar este triple objetivo de aproximación histórica, institucional y valorativa del concepto de inclusión social activa exige algunas observaciones previas necesarias en sí mismas y como antecedentes para el análisis de la inclusión activa en el caso español, que analizaremos en los epígrafes cuarto y quinto de este documento.

- a) En primer lugar, el desarrollo conceptual e institucional de las estrategias europeas de lucha contra la pobreza y la exclusión forma parte de los avatares de la construcción de una Europa Social en la que, hasta la actualidad, **las políticas sociales ocupan**

una posición institucional relativamente subordinada a las políticas de creación del mercado único y a la primacía de una Europa competitiva en el marco de una mundialización económica. O dicho de otra manera, cualquier análisis riguroso de las políticas sociales europeas exige tener en cuenta que éstas tienen como objetivo contribuir a crear un marco de cohesión o integración social que facilite el crecimiento económico y el empleo y mejore la posición relativa de la economía europea en la economía mundo. Ello no quiere decir que las políticas sociales europeas estén subordinadas de forma instrumental a las políticas económicas; se trata de una subordinación relativa en la que los condicionantes de la creación del mercado europeo se entrecruzan con las tradiciones nacionales de regímenes de bienestar y los debates políticos e ideológicos en que se expresan dichas tradiciones y los diferentes intereses de organizaciones empresariales, movimientos sociales, sindicatos, ONG que, al final, concluyen en propuestas diferentes sobre los principios, políticas e instituciones que deben definir las políticas de protección social e inclusión social. El Modelo Social Europeo, en el que tiene lugar el desarrollo de las políticas de inclusión social, constituye una alternativa abierta en torno a la doble combinación entre competitividad y cohesión social frente a otros modelos de crecimiento y bienestar de la economía mundo. Es en el contexto de este modelo dual, asimétrico y con una amplia diversidad de visiones y políticas económicas y sociales donde hay que comprender las ambivalencias y paradojas de las políticas de inclusión activa. Esta tensión y ambivalencia entre políticas económicas y financieras y, por otra parte, políticas sociales se ha reflejado en las políticas de lucha contra la exclusión y la pobreza de forma que su perfil institucional ha evolucionado en función de los distintos equilibrios políticos en la UE así como de las distintas influencias ideológicas externas.

- b) En segundo lugar, la política social europea se rige por el **principio de subsidiariedad**¹, hoy concretado en instrumentos como el MAC

¹ El «principio de subsidiariedad» significa que las decisiones de la UE deben tomarse lo más cerca posible del ciudadano. Es decir, la Unión no adopta medidas (excepto en asuntos para los cuales es la única responsable) a menos que ello resulte más eficaz que la adopción de medidas a nivel nacional, regional o local. El principio de subsidiariedad se define en el artículo 5 del TCE (Tratado de la Comunidad Europea o Tratado constitutivo de la Comunidad Europea), luego en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea (TUE), ahora anexo como protocolo 2 al TFUE (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea). Está estrechamente vinculado a los principios de proporcionalidad y de necesidad.

o convergencia por aprendizaje mutuo, de modo que los **Estados de Bienestar nacionales y sus diferentes niveles territoriales de gobierno**, siguen teniendo un elevado protagonismo, muy superior al que tienen en las políticas económicas y, no digamos, las políticas financieras que dependen de sistemas y prácticas de regulación/desregulación supranacional. La política social sigue siendo en gran medida materia reservada a la competencia de los Estados. Pero es que, además, a nivel de la UE, las bases legales en materia de inclusión social son muy limitadas por los que nos situamos en el campo de las políticas blandas (denominadas como «shofter law o leyes blandas») amparadas en instrumentos jurídicos no vinculantes (recomendaciones, comunicaciones, opiniones). Este hecho condiciona ya de por sí la adopción de políticas sociales comunes. Pero, además, las distintas sendas nacionales o regímenes de bienestar pugnan entre sí por influir en la definición y contenido de las políticas sociales comunes de forma que éstas son una cristalización de equilibrios cambiantes en los que se reflejan de uno u otro modo las visiones liberales, corporativas y socialdemócratas de los distintos regímenes de bienestar existentes o variantes mixtas de las mismas.

Así, las visiones ideológicas liberales dan prioridad a la inclusión social en su dimensión laboral (integración como inserción laboral en mercados flexibles); las visiones corporativas o democristianas enfatizan en una protección social suficiente y en los vínculos familiares y sociales (integración como integración social y seguridad económica); por su parte, las visiones socialdemócratas, sobre todo en los regímenes de bienestar nórdicos, enfatizan en la autonomía de las personas que se garantiza mediante una inserción activa y flexible en el mercado de trabajo y en la sociedad (integración como derecho de ciudadanía o flexiguridad). Esta observación supone que la utilización del concepto de inclusión activa no puede utilizarse en abstracto sino remitirse necesariamente a su dimensión práctica institucional, es decir, al diseño y aplicación concreta en las políticas nacionales, regionales y locales sobre inclusión activa en su triple dimensión de principios inspiradores, políticas y programas y actores sociales, económicos y políticos que intervienen. En la práctica, el mosaico de las políticas europeas refleja esa inevitable tensión valorativa e ideológica bajo la forma de síntesis provisionales cambiantes y asimétricas en las cuales los ingresos o renta (modelo continental), el empleo (modelo liberal) y el acceso a los servicios (modelo socialdemócrata) intervienen como variables sometidas a los condicionantes de la integración económica y política de la UE.

c) Una tercera observación, a la que luego volveremos, nos remite a la propia construcción institucional del concepto de pobreza e inclusión. El **concepto de inclusión activa** es el resultado de una creciente **complejidad** del fenómeno de la exclusión social que de ser considerada pobreza económica ha pasado a ser una realidad **multidimensional** en la que confluyen factores como la renta, el empleo, el acceso a los servicios públicos y los lazos o vínculos sociales (**Levitas, 2000; Béland, 2007; Room, 2008**). Esta complejidad social es un avance teórico y práctico indudable que ha permitido hacer visible el problema de la exclusión social en sus diferentes dimensiones económicas, culturales y políticas. En este punto el concepto de inclusión social y las políticas que promueven la inclusión social han logrado un notable éxito no solo en visibilidad institucional sino en el diseño de las políticas públicas nacionales y territoriales. Pero al mismo tiempo que el concepto de pobreza y exclusión ganan espacio institucional también lo pierden relativamente en la medida en que tienden a quedar subsumidos en enfoques más generales de las políticas sociales— como parte del conglomerado constituido por las tres ramas o strands de la política social europea de modernización de la protección social: inclusión social, pensiones y sanidad y cuidados de larga duración o dependencia—, a la vez que por razones políticas y operativas el campo de la pobreza y la exclusión social se despliega en problemas concretos y políticas sociales a los que tienen que dar respuesta como son: la inclusión activa, la pobreza infantil, personas sin hogar o con problemas de calidad en la vivienda y el acceso a servicios públicos (sobre todo sanitarios, educativos y sociales) que si bien destacan situaciones específicas que requieren acciones y programas ad hoc también tienden a fragmentar la problemática global que plantea la creación de una sociedad accesible.

Esto implica que el debate sobre inclusión social activa está sometido a la inevitable interrelación entre el análisis y valoración de los principios y políticas en que se desarrolla y la necesidad de enmarcarlo en el conjunto de las políticas de protección social, inclusión social y de lucha contra la pobreza que tiene lugar en los estados nacionales.

Estas observaciones en relación con el contexto institucional más próximo del concepto de IA —subordinación, subsidiaridad y complejidad—, deben, a su vez, ser enmarcadas en un ámbito de reflexión más amplio para una comprensión más rigurosa: el del desarrollo de la nueva reforma social emergente en el espacio europeo bajo el llamado capitalismo global. La construcción de la UE como

espacio económico común compatible con espacios sociales nacionales bajo distintos regímenes de bienestar, que estuvo desarrollándose durante más de treinta años (entre 1958 y 1989) se puede decir que empieza a agotarse a medida que la mundialización económica presiona sobre las estructuras económicas y políticas de la UE. Desde principios de la década de los 90 del pasado siglo ya no era posible articular un mercado único con mundos de bienestar diferenciados, al menos bajo su versión histórica tradicional. Los mundos de bienestar europeos se estaban viendo sometidos a profundos cambios debido a nuevos riesgos sociales que tienen su origen en el envejecimiento de la población, la exclusión social y del desempleo de amplios colectivos y el impacto que supone la integración laboral de la mujer. Venían a coincidir de este modo tanto las presiones competitivas de la mundialización económica sobre los distintos Estados de Bienestar como los cambios en los fundamentos sociales y materiales de los regímenes de bienestar. Era inevitable una nueva articulación en el espacio europeo entre la lógica del mercado (competitividad) y la lógica de la democracia (cohesión social). Ello es así por dos razones:

- a) En primer lugar porque un espacio económico común exige formas de cohesión social que garanticen el crecimiento del primero mediante políticas de reproducción social, redistribución y legitimación en los distintos niveles territoriales (estatal, regional y local). Las desigualdades sociales agudas y los desequilibrios territoriales extremos pueden lastrar y minar la base económica y social del Modelo Social Europeo.
- b) La propia construcción del espacio económico europeo bajo un nuevo paradigma de economía política caracterizado por la desregulación, expansión del mercado, contención del gasto público y exigencias de productividad de los sistemas de protección social, rasgos que se acentúan después de la crisis de los años 1992-1994, ha generado formas de deslegitimación política que requieren no solo el mantenimiento (mediante adaptación y ajuste) de los Estados de Bienestar sino también avances hacia un espacio social europeo que cumpla tres condiciones: que sea funcional al crecimiento económico en el marco de la mundialización, que facilite la reproducción intergeneracional de la población europea mediante la garantía de bienes colectivos como educación, sanidad, pensiones y servicios sociales y que, finalmente, favorezca formas de adhesión y lealtad al proyecto europeo que sean compatibles con las identidades nacionales.

La ingente tarea histórica que supone el desarrollo de los derechos sociales en un espacio social supranacional en profunda relación de complementariedad y de contradicción con el espacio económico europeo, es tan inevitable como necesaria y ello está dando lugar a cambios profundos en la construcción del espacio social europeo²: a) Procesos de reestructuración y adecuación de los Estados de Bienestar nacionales (**Ferrera y Hemerijck, 2003**), junto a otros de contención del gasto social y expansión de la oferta mercantil de servicios públicos; b) pero también estrategias de extensión del espacio social europeo como son, por ejemplo, el Tratado de Ámsterdam de 1997, la Carta Europea de derechos fundamentales (Niza 2001), la formación cognitiva y aplicada de la política social europea mediante el MAC. Avances todos ellos en los que el discurso se combina con diferentes propuestas de desarrollo en materia de políticas sociales de protección social e inclusión social.

Una Europa social que haga posible el progreso social es todavía hoy más un proyecto que una realidad (**Ferrera y Sacchi, 2009**), es un proyecto a largo plazo que está sometido a condiciones que lo favorezcan como son la superación de los nacionalismos, el diseño y aplicación de políticas europeas efectivas de inclusión social y el desarrollo de nuevas formas de conciencia social y de movilización en favor de una reforma social que avance en el desarrollo de los derechos sociales a escala europea (**Ferrera, 2010**). Además, hay que enfatizar que la construcción de la UE y su modelo social no solo están en la actualidad sometidos al profundo impacto de la crisis económica y financiera desde 2008 sino también a una creciente competencia global de los mercados internacionales, sobre todo por parte de los países emergentes con sistemas económicos de baja regulación y niveles de protección social de muy bajo esfuerzo fiscal. Todo ello reduce el campo de maniobra del desarrollo del modelo social europeo.

1.2. De la categoría pobreza a la de inclusión social (1975-1992)

El concepto de inclusión activa, una de las dimensiones más relevantes de la inclusión social pero no la única, es un concepto abierto a diferentes interpre-

² Sobre la naturaleza polisémica y retórica de la expresión Modelo Social Europeo y sus varios significados: modelo opuesto al modelo liberal anglosajón, interrelación de las dimensiones social y económica, como discurso institucional y como proyecto político, es de interés el trabajo de Jepsen y Serrano Pascual (2005).

taciones teórico-ideológicas, tal como hemos afirmado antes, y es el resultado de un largo proceso de construcción ideológica e institucional de las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social. Si bien no podemos hacer aquí un análisis exhaustivo de dicha construcción si cabe analizar sus principales hitos y contenidos (ver **Silver, 2007; Frazer, 2010, Arriba, 2009; Fresno, 2009**).

Las políticas europeas de inclusión social arrancan de manera experimental y referida a la pobreza económica con los tres Programas de Pobreza que discurren entre 1975 y 1994. Se trata de programas que ponen en marcha planes pilotos y proyectos comunitarios que promueven la participación de agentes sociales e institucionales en torno a acciones experimentales. El objetivo es sensibilizar a los ciudadanos ante las situaciones de pobreza y generar conocimiento social como resultado de los proyectos y planes.

A medida que se desarrollan los planes de lucha contra la pobreza, planes todos ellos experimentales, y se profundiza en el debate sobre las causas de la pobreza se producen no solo progresos en la dimensión de las políticas –el Programa de Pobreza 3 es un programa de acción comunitaria a medio plazo que incluye un Observatorio Europeo de Políticas Nacionales de Lucha contra la pobreza y la exclusión social–, sino también en el desarrollo de principios y categorías conceptuales comunes. Así, la pobreza se convierte en 1990 en un fenómeno multidimensional y complejo que afecta no solo a la carencia de recursos sino a un amplio elenco de carencias o fallos en cuanto a inserción social y laboral, materialización de derechos sociales y relaciones sociales. En cierto modo la multidimensionalidad ya apuntaba a lo que actualmente es el núcleo de las políticas de inclusión social, es decir, carencia de ingresos, dificultad de acceder al mercado de trabajo u otras formas de exclusión, así como bloqueos y dificultades en el acceso a los servicios esenciales del Estado de Bienestar. De manera poco explícita se avanzaba la idea de que en las políticas de inclusión social se trata no solo de que los ciudadanos tengan recursos suficientes y apoyos institucionales, sino de que puedan desarrollar fines y capacidades (**Sen, 2010**). Esta multidimensionalidad exige una intervención por parte de las políticas públicas que requiere cooperación y coordinación entre agentes e instituciones así como la participación de las personas afectadas por procesos de exclusión social. La expresión *partenariado* o *colaboración* de agentes sociales e institucionales aparece en este primer período para luego dar paso a nuevas expresiones como *stakeholders* u *organizaciones* con intereses directos e indirectos en los procesos de inclusión social. De este modo al inicio de la década de los 90 del pasado siglo el concepto de inclusión social viene parcialmente a sustituir al de pobreza ya que no solo amplía el campo del análisis social sino que, además, era mejor aceptado políticamente por los gobiernos. Una sustitución relativa ya que posteriormente ambas categorías se utilizarán de manera conjunta como «pobreza y exclusión social»

con el fin de comprender la variedad de situaciones existentes en los procesos de exclusión social. En todo caso la exclusión social (la expresión inclusión no se usa hasta finales de los 90, en la fase preparatoria de la Estrategia de Lisboa) se convierte en un nuevo discurso en el que si, por un lado, se vela o difumina en parte la realidad de la pobreza económica y, sobre todo, la pobreza severa, por otra parte, se abre a la realidad compleja de sociedades que están iniciando una nueva transición hacia modelos de producción, reproducción e integración social en los cuales se generan nuevas formas de exclusión social y laboral que desbordan y amplían la dramática experiencia de la pobreza económica.

Estos nuevos desarrollos conceptuales, basados en la investigación social y en la práctica institucional y social, se plasman en comunicaciones y recomendaciones y en avances normativos, en los que se combinan nuevos principios orientadores de las políticas sociales de inclusión social como son, entre otros:

- La Carta Comunitaria de Derechos Fundamentales de los Trabajadores o la Carta Social Europea de 1989 que hace referencia a la exclusión social.
- La Resolución del Consejo de Ministros de Asuntos Sociales de 1989 sobre la lucha contra la exclusión social diferencia con claridad el concepto de pobreza del de exclusión social y apunta la idea de que el acceso a los servicios de bienestar puede ser una vía que facilite la inclusión social.
- Las Recomendaciones del Consejo Europeo de 1992: «Criterios comunes relativos a los recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social» y «La convergencia en los objetivos y de las políticas de protección social» constituyeron un paso importante en la construcción de la dimensión social de Europa.
- La Comunicación de 1992 «Hacia una Europa de la Solidaridad, intensificando la lucha contra la exclusión social, promoviendo la integración» confirma plenamente el cambio conceptual y en los principios de la lucha contra la pobreza y la discriminación. De hecho el Tratado de Maastricht incorpora como anexo el protocolo social (al que no se adhiere Reino Unido) ampliando las competencias comunitarias en el ámbito social.
- El Libro Blanco sobre Política Social de 1994 plantea la idea de activación referida a la integración laboral de los colectivos excluidos.

El potencial político-institucional de estos avances queda provisionalmente en suspenso durante un corto espacio de tiempo, entre 1994 y 1997, al imponerse una visión restrictiva del principio de subsidiariedad o visión liberal y nacional de la construcción social europea. De hecho Alemania y

Reino Unido bloquearon el proceso de desarrollo de estos avances, con contencioso legal incluido, que se resuelve con la aprobación del Tratado del Amsterdam que incluye en los artículos 136 y 137 la primera base legal de la UE en materia de lucha contra la exclusión. Esta nueva visión supone la congelación relativa de la puesta en marcha de lo que hubiera sido el IV Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza. Se podría decir que en la síntesis ideológica de la UE en materia de política social, la visión social-liberal, se imponía la parte liberal reforzada por una visión política más estricta del principio de subsidiariedad y más disciplinaria en lo social.

A pesar de ello el período que discurre entre 1989 y 1994 fue fructífero en cuanto a la configuración de un nuevo marco conceptual sobre pobreza e inclusión social que posteriormente se reforzará y ampliará a una visión más amplia de las políticas de inclusión social. A partir de 1997 y, sobre todo, desde Lisboa 2000, se retoman y reconstruyen ideas fuerza de las políticas de inclusión social como son: la garantía de una renta suficiente (luego derivará en la neutra denominación de renta adecuada) para todo ciudadano; el principio de multidimensionalidad en el análisis de la exclusión social; el principio de activación de todo ciudadano o disposición a integrarse en el mercado laboral u otras formas de trabajo socialmente útil; el principio de participación amplia de agentes e instituciones en los programas de inclusión social.

1.3. El Tratado de Amsterdam de 1997 y la génesis del concepto de inclusión activa

A partir de 1994, como consecuencia de la crisis económica de principios de la década y de una intensificación de la mundialización económica, la UE entra en una nueva fase de desarrollo institucional en la que se trata de definir un nuevo modelo de crecimiento competitivo dentro de la economía global que sea capaz de desarrollar una economía del conocimiento, una elevada creación de empleo y un entorno de cohesión social integrador. Esta última se convierte en el centro de las políticas sociales sin que inicialmente se tengan en cuenta en su debida medida el marco de desigualdad social en que tiene lugar la creación de empleo, es decir, la segmentación del mercado de trabajo y la exclusión de ciertos colectivos para acceder al mismo.

Sin embargo, la persistencia de elevadas tasas de paro y las dificultades crónicas de inserción laboral de grupos en situación de exclusión social grave o en riesgo, además de una consideración creciente de otras variables relevantes como, por ejemplo, la exclusión de género, la condición de per-

sona inmigrante o con discapacidad, condujeron a retomar con fuerza la idea de exclusión social cuyo reforzamiento doctrinal e institucional va venir de la mano de su orientación predominante hacia la inclusión laboral y mediante su incardinación progresiva en el conjunto de las políticas de protección social.

El **Tratado de Ámsterdam** de 1997 no solo aprueba y consolida la centralidad de las políticas de creación de empleo como eje central de la política social europea –en ese mismo año se aprueba la primera **Estrategia Europea de Empleo** en la Cumbre de Luxemburgo–, sino que se avanza en una mayor vinculación, al menos en el discurso, entre políticas económicas y sociales (lo que hoy se denomina como el feeding-in y feeding-out de las políticas sociales y económicas), al mismo tiempo que se enfatiza en la función productiva de las políticas sociales y en la modernización de los sistemas de protección social (1999). Se abre así una nueva fase de las políticas sociales en la que la inevitabilidad de la mundialización económica, con su correlato de máxima prioridad del crecimiento económico y la competitividad, implica cambios en las políticas de cohesión social. Este cambio tiene dos lecturas: por una parte, se refuerza la idea de que la inclusión social va unida y depende de la inserción laboral (interpretación liberal) pero al mismo tiempo las políticas sociales, entre ellas las de inclusión social, tienen que ampliarse y hacerse más efectivas para dar respuesta a las necesidades del propio crecimiento económico (interpretación funcional) e incluso reforzarse para crear un espacio social europeo de derechos (interpretación socialdemócrata). Las dos almas de la UE –el mercado común y la protección social– entran en una nueva fase de debate y ajuste ideológico-institucional a la cual la estrategia de Lisboa trata de dar coherencia buscando nuevos contenidos discursivos y nuevos instrumentos como es el Método Abierto de Coordinación (MAC). En el marco del proceso de Luxemburgo el MAC se define como un instrumento de la Estrategia de Lisboa que proporciona un nuevo marco de cooperación entre los Estados miembros con el objetivo de lograr la convergencia entre las políticas nacionales para realizar políticas y acciones comunes.

Como expresión de esta ambivalencia y relación asimétrica entre mundialización económica y cohesión social los Consejos Europeos de 1999 enfatizan la centralidad del crecimiento económico como condición del empleo y proponen una estrategia concertada de modernización de la protección social en la que se configuran los elementos básicos de las futuras estrategias de políticas de protección social e inclusión social así como las nuevas formas de gobernanza basadas en la cooperación y aprendizaje mutuo.

El Tratado de Ámsterdam es un paso crucial en la construcción de la política social europea, consolidado por Lisboa 2000 y el Tratado de Niza de

2000, al dar una mayor importancia político-institucional y reforzar las políticas de inclusión social dentro de otras áreas de la política, aún a riesgo de difuminar relativamente las políticas específicas de exclusión social y de lucha contra la pobreza. Además, la Estrategia Europea de Empleo de 1999 es un primer ensayo de lo que será desde 2000 el MAC como método de cooperación y convergencia dentro de una agenda social común. De este modo se abre una visión más omnicomprendensiva de la política social europea que es reclamada no solo por agentes y movimientos sociales, sino que es exigencia funcional del propio modelo de crecimiento europeo y, también, una señal enviada a la ciudadanía de la UE para reforzar la legitimación de la estrategia de crecimiento económico y de reestructuración de los Estados de Bienestar.

En el período previo a la Estrategia de Lisboa 2000, entre los años 1997 y 2000, queda prácticamente prediseñada la estrategia europea de competitividad y cohesión social. Dentro de esta última queda, a su vez, esbozado el esqueleto institucional de la política social europea de la primera década de este siglo, es decir:

- Desarrollo de políticas de inclusión social en conexión profunda con el conjunto de las políticas de protección social y con un elevado énfasis en la integración laboral.
- Complementariedad entre políticas de competitividad y empleo (con amplio predominio institucional) y políticas de protección social e inclusión social (situadas asimétricamente en el ámbito institucional de la subsidiariedad).
- Desarrollo de un nuevo modelo de gobernanza basado en principios comunes, políticas nacionales flexibles, comparación de resultados y avance común mediante aprendizaje. Es decir, una convergencia social cognitiva más que institucional.

1.4. La Estrategia de Lisboa: hacia la consolidación del principio de inclusión activa

La Estrategia de Lisboa es un momento de continuidad pero, también, de ruptura o intento de avance cualitativo en la construcción del MSE. Es de continuidad en la medida en que las políticas sociales europeas siguen siendo, aunque con no pocos cambios, un ámbito de competencia de los Estados miembros de la UE ya que son consideradas como un espacio de legítimi-

dad nacional a la vez que palanca para adaptar las políticas socio-laborales a las exigencias de la mundialización económica. Pero al mismo tiempo, y sobre todo, es un momento de ruptura en la medida en que se define con cierta racionalidad la dimensión social europea como respuesta funcional a los constreñimientos de la globalización económica y financiera y a la necesidad de dar respuesta a las expectativas de la ciudadanía de la UE en cuanto a bienestar y calidad de vida.

La Estrategia de Lisboa se apoya en un triángulo asimétrico de objetivos: avanzar hacia una economía competitiva, más y mejores empleos y refuerzo de la cohesión social. Posteriormente esta estrategia se amplía a un cuarto objetivo: lograr un medio ambiente sostenible, la dimensión medioambiental. La filosofía política de la estrategia de Lisboa 2000 se basa en el «*rationale*» o idea fuerte de que una sociedad cohesionada favorece el crecimiento económico y el empleo y, viceversa, que el crecimiento económico promueve la cohesión social. En esta primera fase de la estrategia se sostiene la idea de que el crecimiento y el empleo por si solos garantizan la cohesión social y que no son necesarias políticas y programas específicos para grupos sociales excluidos del mercado de trabajo de manera permanente o con escasas posibilidades de inserción laboral. El cambio de perspectiva, de que el crecimiento no es la panacea frente a la exclusión social, será posterior, y ya cercanos a la crisis económica y financiera actual (**Daly, 2006; 2010**).

En todo caso, la nueva estrategia europea va a reforzar el status institucional de las políticas de inclusión social que deberán ser capaces de erradicar la pobreza en 2010. Este ambicioso objetivo, dentro de un marco amplio de desarrollo de las políticas sociales, se basa en el MAC, como método de gobernanza mediante el cual los países aprenden mutuamente a través de los procesos nacionales de diseño, aplicación, evaluación y ajuste de las políticas sociales de empleo, inclusión, sanidad, pensiones y cuidados de larga duración. Este método se inicia con las políticas de empleo (1999), continúa con la pobreza e inclusión social (2000), y se amplía al sistema de pensiones (2001) y de sanidad y cuidados de larga duración o dependencia (2004).

El nuevo modelo de políticas de inclusión social de la UE o MAC se basa en cinco dimensiones de actuación:

1. Definición y aceptación de una serie de objetivos comunes dirigidos a luchar contra la exclusión social y la pobreza.
2. Desarrollo de Planes Nacionales contra la pobreza y la exclusión social o Planes Nacionales de Inclusión Social (PNAin) que con carácter bianual concretan los principios comunes en estrategias y objetivos concretos en cada país miembro.

3. Elaboración de Informes Conjuntos (Joint Reports) sobre inclusión social (posteriormente sobre protección social e inclusión social) mediante los que se hace una valoración de conjunto y de cada país sobre los avances realizados en inclusión social trazando un marco de comparación y aprendizaje mutuo.
4. Para hacer comparables los resultados de las políticas contra la exclusión y la pobreza a la vez que profundizar en el análisis de sus causas se aprueba un sistema de indicadores (2001, Laeken), revisado y ampliado en 2006 y en 2009 por el Comité Europeo de Protección Social (y ahora revisados en la Estrategia Europea 2020).
5. Finalmente, se aprueba un Programa de Acción Comunitario para luchar contra la exclusión social 2002-2006 posteriormente renovado (conocido actualmente como PROGRESS 2007-2013).

Los diferentes Consejos Europeos han ido materializando la estrategia de inclusión social entre 2000 y 2010 a través de la aprobación de la Agenda Social Europea de 2001-2005, en la que se establece la estrategia de lucha contra la pobreza y la exclusión que aparece como un objetivo central junto al empleo, la protección social y la igualdad de género. En 2001 el Tratado de Niza aprueba la creación del Comité Europeo de Protección Social (CPS) como órgano de consulta en materia de protección social pero que ha ganado peso creciente en materia de indicadores de exclusión y de valoración de las estrategias de protección social y exclusión social.

La Estrategia de Lisboa de inclusión social se puede subdividir, a su vez en dos ciclos políticos:

- Durante el quinquenio 2000-2005 la estrategia europea de inclusión social pone en marcha los cinco objetivos antes mencionados (formulación de principios, planes nacionales de inclusión social, informes conjuntos, sistemas de indicadores sociales y programa de acción comunitaria). Aunque el objetivo de inclusión activa no aparece explícita y formalmente hasta el otoño de 2008 no cabe duda que durante este primer período (el llamado período Niza), la participación en el mercado de trabajo, junto al acceso a la protección social y servicios públicos de calidad, se constituye en el círculo virtuoso de la inclusión, a modo de tres pilares o ejes de un mismo conglomerado institucional que abren la puerta al concepto de flexiguridad. Todo ello reforzado con un cierto énfasis en la importancia de los grupos sociales más vulnerables y en la necesidad de ampliar y reforzar una gobernanza que comprende la coordinación de políticas sociales, agentes y territorios, así como avances en la participación de los colectivos en situación de exclusión social y de la red de grupos de interés relacionados con las políticas de inclusión social.

- Es durante la segunda edición de los PNA de inclusión social 2003-2005 y en el Informe Conjunto de 2004 cuando aparece de manera algo más explícita la idea de inclusión activa como objetivo sustantivo relacionado no solo con la inserción laboral sino también con la formación y la inserción social en un amplio sentido. En este caso la idea de inserción social, inicialmente reducida a la inserción laboral (visión liberal), se amplía hacia una concepción más compleja y omnicomprendensiva de la realidad social.

Esta construcción institucional de una concepción amplia de la idea de inclusión activa es paralela al proceso de cambio de los objetivos y metodología de los PNAin. Si en un principio se trataba de planes genéricos, resumen o collage de políticas existentes, sin exigencias de aplicación rigurosa ni evaluación normativa, progresivamente se convierten en herramientas de elaboración de un pensamiento relativamente común en materia de inclusión social que, obviamente, no puede evadir su permanente controversia ideológica. En todo caso ya el Informe Conjunto de 2004 señala áreas prioritarias en la inclusión social, entre las que se encuentra la inclusión activa que, a partir de 2006, constituirán el llamado MAC Social.

Es preciso insistir en que durante el primer quinquenio de la Estrategia de Lisboa el crecimiento económico y el empleo son el binomio político dominante en dicha estrategia. La inclusión social es un objetivo central pero dependiente de la variable empleo. Se asumía así un cierto reduccionismo, matizado posteriormente, que se refuerza mediante informes, como es el **Informe Kok de 2004**³ o la **Comunicación de la Comisión Europea de 2005** :«Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo» que sustenta el programa de Acciones Comunes para el crecimiento y el empleo de 2005, en base al cual se empiezan a elaborar los Programas Nacionales de Reforma (PNR), trienales, referidos a las políticas económicas de crecimiento y empleo. En éstos se integra la Estrategia Europea de Empleo, orientada a la activación y al logro del ambicioso objetivo de lograr una tasa de ocupación del 70 por cien en los países de la UE. Idealmente la inclusión activa, en su dimensión laboral, basada en la idea de flexibilidad, se convierte en idea fuerza de la inclusión social. Se trata de un objetivo ideal que contrasta con la realidad de mercados de trabajo altamente diferenciados y de cierres y bloqueos en el acceso al empleo debido a los problemas sociales que la propia estrategia europea de inclusión irá poniendo de manifiesto (fraca-

³ El Informe Kok de 2004 analiza críticamente el retraso en el desarrollo de la Estrategia de Lisboa y propone actuar con urgencia en cinco ámbitos políticos: sociedad del conocimiento, mercado interior, entorno empresarial, mercado laboral y medio ambiente sostenible.

so escolar, discriminación de género, exclusión étnica, pobreza en el trabajo, entre otros) y a otros problemas reales que afectan a las condiciones del empleo, su calidad y una remuneración suficiente, problemas estos últimos no siempre puestos de manifiesto⁴. En efecto, la articulación y coordinación entre protección social e inclusión social es el verdadero desafío de la inclusión activa ya que su intervención no suele ser simétrica ni siempre coordinada sino desigual y con problemas de coordinación.

Paralelamente a esta estrategia predominante de crecimiento económico y empleo emerge una estrategia de inclusión social que se despliega en tres frentes o ámbitos: a) el ámbito específico de los cinco objetivos antes mencionados; b) la incardinación de las políticas de inclusión social con las políticas de protección social y servicios de bienestar; c) finalmente, su articulación con los PNR. Este triple despliegue tiene como objetivo extender la problemática de la exclusión social al conjunto de las políticas económicas y sociales de modo que esté presente transversalmente en todas ellas. Ello tiene un coste como es el de renunciar en cierto modo a una consideración específica de la extensión e impacto social de la pobreza y la exclusión severa. Esta pugna entre extensión y consolidación institucional de las políticas de inclusión y la diferenciación específica del fenómeno de la pobreza es la manera de conciliar los intereses de los gobiernos y los intereses de las organizaciones sociales de lucha contra la pobreza.

Sobre esta experiencia tiene lugar el desarrollo de la segunda fase de la estrategia europea de inclusión social que arranca con la aprobación de la **Agenda Social para el período 2005-2010** bajo el lema «Una Europa social en la economía mundial: empleo y oportunidades para todos». Esta Agenda, revisada en 2008 bajo el impacto de la actual crisis financiera y económica, es la que da paso a la constitución del MAC Social en el que se integran las políticas de protección social e inclusión social y con ella la elaboración de los Informes Nacionales de Estrategia sobre Protección social e Inclusión social. Al mismo tiempo se apuesta por consolidar una gobernanza que refuerce la coordinación, la cooperación y la participación. Ahora bien, la dificultad de cumplir el objetivo de una tasa del 70 por cien de ocupación, la constatación de que el crecimiento económico por sí mismo no genera una mayor igualdad, la existencia de colectivos excluidos de manera permanente por razones étnicas, la persistencia de las tasas de pobreza, entre otras, conducen a un cierto refuerzo institucional de las políticas de cohesión social y a estimular el desarrollo del MAC Social (**Frazier y Mar-**

⁴ En este último sentido, la pobreza en el trabajo o trabajadores pobres, la CE ha presentado en 2010 una síntesis de la misma a través del grupo de expertos independientes en materia de: In-workpoverty and labourmarketsegmentation (synthesisreport) H. Frazer y E. Marlier.

lier, 2008). Este refuerzo se hace en parte inevitable con el impacto social de la crisis y las diferentes políticas que se aplican frente a la misma, primero de estímulo (2008-2009) y posteriormente de ajuste y consolidación fiscal (desde finales de 2009 en adelante). En efecto, la dimensión social se refuerza inicialmente mediante la aplicación de políticas keynesianas de estímulo económico. Este es el sentido de la «**Agenda Social Renovada. Oportunidades, acceso y solidaridad en la Europa del siglo XXI**», de julio de 2008, que abre un espacio de protección a los colectivos más vulnerables frente a la crisis. Los informes del grupo de expertos independientes en inclusión social emitirán informes sobre exclusión residencial (julio de 2009), pobreza severa (enero de 2010) y trabajadores pobres (julio de 2010), que reflejan una creciente preocupación por el impacto de la crisis en los colectivos más excluidos. En este mismo sentido se apela a reforzar el MAC a todos los niveles estimulando su difusión y aplicación en todas las políticas e instituciones de gobierno a la vez que se enfatiza en la importancia de la inclusión activa apoyada en una renta adecuada, protección social suficiente y servicios de calidad.

La revisión intermedia de la Estrategia de Lisboa plantea una nueva Agenda Social basada en los principios de: enfoque integrado de políticas económicas, sociales y de empleo; la mejora del capital social y humano; la modernización de los sistemas de protección social y su consideración como factor productivo; así como tener en cuenta el coste de la ausencia de política social. Dicha Agenda Social desarrolla una doble estrategia: a) reforzar la confianza ciudadana (enfoque intergeneracional, asociación para el cambio y aprovechar las oportunidades de la globalización); b) desarrollo de medidas clave en empleo e igualdad de oportunidades e inclusión. En términos prácticos el giro de 2005 en la estrategia de inclusión social, ampliándola al conjunto de las políticas económicas, sociales y de empleo, es relevante como refuerzo de la estrategia conjunta de protección social e inclusión social. Bajo el lema «Trabajar juntos, trabajar mejor» se refuerza el papel del MAC, bajo el liderazgo del CPS, se apela a la reforma y modernización de los sistemas de protección social (sobre todo de los sistemas públicos de pensiones) y se refuerza la idea de inclusión activa, particularmente en su vertiente laboral (extensión de la vida laboral activa) y formativa (formación a lo largo de toda la vida), sin olvidar la importancia de los colectivos en grave riesgo de exclusión social.

Los Informes Conjuntos, sobre todo desde 2007 en adelante, consolidan el objetivo estratégico de la inclusión social activa o inclusión activa abriendo un campo de variadas interpretaciones ideológicas. En concreto todos los informes conjuntos entre este año y 2010 nos muestran los equilibrios políticos de cada momento de forma que unas veces se enfatiza en la activación (búsqueda de empleo), en otros casos en la protección social

(garantía de rentas) y en otros en los servicios (acceso a servicios de calidad) pero bajo un denominador común creciente: la centralidad de la inserción laboral a la que se subordinan relativamente la protección social y el acceso a los servicios a cuya eficiencia se apela con el fin de ampliar y reforzar las políticas de integración laboral. Las distintas combinaciones de estas tres visiones, nunca simétricas, laten detrás de los discursos y políticas nacionales y reflejan los complejos equilibrios institucionales entre las políticas nacionales de inclusión social y la construcción europea de un marco común de cohesión social. Son todos ellos intentos de acomodación desigual de las tradiciones de los distintos mundos del Estado de Bienestar en Europa.

El impacto de la crisis económica y financiera en el empleo, la renta y el bienestar a partir de 2008 hicieron pasar a primer plano en un primer momento (2008-2009) las políticas de protección social y redistribución para hacer frente al desempleo creciente y al repunte de las tasas de pobreza, pero al mismo tiempo la activación laboral en el marco de la inclusión activa sigue siendo el centro de las políticas sociales. La celebración en 2010 del Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión social, bajo las presidencias española y belga, destaca justamente el impacto de la crisis en los colectivos más vulnerables a la vez que recuerda el fracaso en la erradicación de la pobreza que era uno de los objetivos centrales de la Estrategia Lisboa 2000. La crisis ha destacado la importancia de la inserción laboral pero, igualmente, la necesidad de políticas de protección social y de servicios de bienestar que hagan posible los distintos itinerarios de inclusión laboral y social.

El hecho de que las políticas de estímulo fiscal hayan dado paso rápidamente a otras de ajuste económico y fiscal ha abierto un conjunto de interrogantes de en qué medida los sistemas de protección social y de los servicios públicos de bienestar podrían dar paso a procesos de contención del Estado de Bienestar y a una mayor segmentación social debido al impacto de la crisis. Por otra parte, la propia estrategia de inclusión activa se ve sometida a fuertes tensiones, que varían según los países, es decir, afronta contradicciones entre la lógica de la inserción y la lógica de la protección social, entre los mecanismos de control y los mecanismos de redistribución. Tensiones y contradicciones que pueden tener impactos negativos en los colectivos más alejados del mercado de trabajo y con mayores dificultades de inserción social y laboral.

En suma, el sucinto recorrido histórico que hemos realizado para comprender la construcción de las políticas europeas de inclusión social como parte de la construcción del Modelo Social Europeo nos pone de manifiesto varios hechos: a) Se trata de una construcción institucional sui generis a partir del limitado campo de competencias que tiene la UE en materia de política social; es una construcción por consenso que avanza más por el

conocimiento y la movilización de actores que por la propia capacidad institucional de desarrollar políticas sociales comunes; b) por tanto, como señala **Fresno (2009)**, se trata de un proceso que avanza mediante el fomento de la cooperación (artº 137 del Tratado de Niza), es decir, se trata de «políticas blandas» que avanzan en la medida en que se producen acuerdos en el desarrollo de políticas concretas; c) pero que, en todo caso, ha permitido abrir nuevos desarrollos institucionales (como la creación del CPS y del MAC Social) y operativos (Cláusula Social del Tratado de Lisboa, según los cuales los aspectos sociales como son, la promoción de un nivel de empleo elevado, protección social adecuada y la lucha contra la exclusión social, etc., se deben tener en cuenta al definir y desarrollar todas las políticas públicas).

Esto supone que el análisis de las políticas de cohesión social y, entre éstas, las de inclusión social, deben contemplarse desde su radical ambivalencia y asimetría. Ambivalencia porque las políticas de cohesión social europeas son deudoras de variadas visiones ideológicas y tradiciones institucionales a las que no pueden sustraerse. Asimétricas en la medida en que las políticas de cohesión tienen como objetivo fundamental garantizar la competitividad y la creación de empleo a las que se subordinan relativamente las políticas de redistribución y de calidad de vida en general y en el empleo. Esta ambivalencia y asimetría se agudizan en la medida en que el proyecto europeo común no realiza avances en convergencia institucional y el impacto de la globalización no es respondido desde una lógica común que garantice al mismo tiempo los objetivos de crecimiento, empleabilidad y cohesión social. Ello no supone negar ni los avances en europeización cognitiva y difusión de ideas que contribuyen a elevar el conocimiento y la conciencia social sobre los problemas comunes, ni los logros prácticos de programas y actividades comunes como son los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social (PNAin), la evaluación de políticas sociales vía los Informes Conjuntos o la construcción de un sistema de indicadores sociales comunes (**Atkinson, Cantillon, Marlier y Nolan, 2002**). Es en este marco ambivalente y asimétrico en el que es preciso analizar y comprender los avances, los límites y las contradicciones que se producen en el desarrollo de los principios, políticas y programas nacionales de inclusión activa.

Cuadro 1. Desarrollo Histórico-Institucional de las Políticas de Inclusión Social (Principales hitos)			
Año	Denominación	Contenido básico	Orientación político-institucional
1975-1980	I Programa de Pobreza	Proyectos locales contra la pobreza	Definición de la pobreza
1986-1989	II Programa de Pobreza	Acciones de apoyo a grupos sociales específicos	Intervención Multidimensional
1987	Acta Única Europea	Extensión de la cohesión social y territorial (se duplican los Fondos Estructurales)	Las políticas sociales como factor de legitimación del mercado común
1989	Carta Comunitaria de Derechos sociales de los trabajadores	Derechos trabajadores y participación laboral	Extensión de los derechos sociales con oposición del Reino Unido
1989			
1990-1994	III Programa de Pobreza	Observatorio de Políticas nacionales de Lucha contra la exclusión social	Multidimensionalidad Partenariado o cooperación social Nueva pobreza
1992	Tratado de Maastricht	Protocolo Social anexo al Tratado	Apertura de las competencias comunitarias al ámbito de lo social
1992	Comunicación sobre Criterios comunes en cuanto a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social	Definición de renta mínima	Renta suficiente para todo ciudadano
1992	Comunicación sobre Convergencia de los objetivos y políticas de protección social	Procesos de convergencia en protección social	Creación progresiva de sistemas de protección social que aboquen a un espacio social común
1997	Tratado de Amsterdam	Cooperación en la lucha contra la exclusión	Combatir la exclusión social
1997	Cumbre de Luxemburgo	Estrategia Europea de Empleo	Inicio del Método Abierto de Coordinación: informe conjunto, indicadores sociales y recomendaciones
1999	Estrategia de Modernización de la protección s	Reformas de la protección social como respuesta al envejecimiento y el desempleo	Productividad de las políticas sociales

Cuadro 1. (Continuación)			
2000	Consejo Extraordinario de Lisboa	Estrategia de competitividad, empleo y cohesión social	Construir una Europa competitiva en lo económico e inclusiva socialmente
2000	Consejo Europeo de Niza	Agenda Social Europea Creación Comité de Protección Social Principios comunes, PNIin, Indicadores Sociales, Informes Conjuntos, Peer reviews	Lucha contra la pobreza y la exclusión social como área estratégica y avance cognitivo en inclusión social
2002-2006	Programa de Acción Comunitario	Cooperación en materia de inclusión social	Conocimiento y buenas prácticas
2005	Programas Nacionales de Reforma	Renovación estrategia de Lisboa: Avances en la articulación entre los PNAin y los PNR	Retroalimentación de políticas económicas y sociales
2006	MAC Social	Estrategias Nacionales de protección social e inclusión social	Visión ampliada de la inclusión social
2007-2013	Nuevos Reglamentos de los Fondos Estructurales	Acciones del Fondo Social Europeo contra la exclusión social	Potenciar la inclusión social de las personas desfavorecidas con vistas a su inserción duradera en el empleo y luchar contra todas las formas de discriminación en el mercado de trabajo
2007-2013	Progress: Programa Comunitario para el empleo y la solidaridad social	Esfuerzo europeo combinado en política social	Mobilización de actores y acciones conjuntas
2008	Agenda Social Renovada	Comunicación de refuerzo del MAC Comunicación sobre Inclusión Activa	Visión ampliada de las estrategias de inclusión social Inserción social y laboral como estrategia de las políticas sociales
2010	Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión social	Acciones de sensibilización	La erradicación de la pobreza como objetivo central de las políticas sociales
2010	Estrategia 2020	Definición de una nueva estrategia de crecimiento inclusiva y sostenible	Sociedad inclusiva

Referencias bibliográficas

1. Arriba, A. (2009), «Políticas de inclusión social». Madrid: FLV-UNED.
2. Atkinson, A. B., Cantillon, B., Marlier, E., y Nolan, B. (2002), «Social indicators: the EU and social inclusion». Oxford: Oxford University Press.
3. Béland, D. (2007), «The social exclusion discourse: ideas and policy change». *Policy & Politics*, vo.35, 1.
4. Daly, M. (2006), «EU social policy after Lisbon», *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, 3.
5. Daly, M. (2010), «Assessing the EU approach to combating poverty and social exclusion in the last decade» En E. Marlier y D. Natali (eds) con R Van Dam. Bruxelles: PIE Meter Lang.
6. Ferrera, M y Sacchi, S. (2009), «A more Social EU: issues of where and how». En S.Micoss y G.L. Tosato (editors) *The European Union in the 21st Century. Perspectives from the Lisbon Treaty*, Brussels: Centre for European Policy Studies.
7. Ferrera, M. y Hemerijck, A. (2003), «Recalibrating European Welfare Regimes». En J. Zeitlin y D.M.Trubeck (editors): *Governing work and welfare in a new economy*. Oxford: Oxford University Press.
8. Ferrera, M (2010), «Mapping the components of Social Europe: a critical analysis of the current institutional patchwork». En E.Marlier y D. Natali (eds) con R Van Dam. Bruxelles: PIE Meter Lang.
9. Frazer, H. y Marlier, E. (2008), «The social inclusion strand of the EU social protection and social inclusion process». Brussels: European Commission.
10. Frazer, H. (2010), «Políticas de inclusión social y pobreza en la Unión Europea». *Revista Española del Tercer Sector*, nº 15.
11. Fresno, J. M. (2009), «Sobre el desarrollo de políticas y estrategias para la inclusión social en una perspectiva europea y local». En G. Jaraíz: *Actuar ante la exclusión: análisis, políticas y herramientas para la inclusión social*
12. Fundación Luis Vives (2005), «Estrategia europea de inclusión social». Cuaderno Europeo, nº 2 Madrid: FLV.
13. Jepsen, M. y Serrano Pascual, A. (2005), «The European social model: an exercise of deconstruction». *Journal of European Social Policy*, vo.15, nº 3.
14. Room, G. (2008), «Social policy in Europe: paradigms of change». *Journal of European Social Policy*, vo.18, nº 4.
15. Kok(Coor.) (2004), «Hacer frente al desafío. La estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo». Bruselas: Comisión Europea.
16. Levitas, R. (2000), «The process of social exclusion». In *Breadline Europe: The Measurement of poverty*. Bristol: Policy Press.
17. Renes, V. y Lorenzo, F. (2007), «Cuestiones y retos clave en la inclusión social». Documentos para el Debate. Madrid: Fundación Luis Vives.
18. Room, G. (2008), «Social policy in Europe: paradigms of change». *Journal of European Social Policy*, vol. 18, nº 4
19. Sen, A. (2010), «La idea de la justicia». Madrid: Taurus.
20. Silver, H. (2007), «The process of social exclusion: the dynamic and evolving concept». CPRC, Workingpaper 95.

2. La articulación de los tres pilares de la inclusión activa

2.1. La Recomendación de 2008 sobre Inclusión Activa

La primera vez que se menciona de manera explícita la idea de inclusión activa es en el Informe Conjunto de Protección Social e Inclusión Social de 2006 si bien, como hemos visto, en los años precedentes de 2004-2005 el concepto ya aparecía de manera tentativa aunque fuertemente ligado al ámbito laboral. En el mismo sentido la Comunicación de 2007 sobre Modernización de la Protección Social para lograr una mayor justicia social y cohesión económica (**COM(2007) 620**) se refiere explícitamente a que la «inclusión social no puede disociarse de la participación en el mercado de trabajo. Para que la integración en el mercado laboral sea duradera, lo primero que hay que hacer es dotar a las personas desfavorecidas de recursos suficientes y darles acceso a servicios sociales y de empleo personalizados al objeto de potenciar su participación social y su empleabilidad».

Cuando se aprueba la Recomendación de 2008 y su correspondiente Comunicación la utilización del concepto o filosofía de inclusión activa ya se había consolidado en los Informes Conjuntos de 2006, 2007 y 2008 sobre Protección Social e Inclusión bajo el triple esquema de renta suficiente, inserción laboral o activación y acceso a servicios de calidad.

El 3 de octubre de 2008 la Comisión Europea aprueba la Recomendación sobre «**Inclusión Activa de las personas excluidas del mercado laboral**». En esta Recomendación se observa que se utilizan indistintamente las expresiones inclusión social activa e inclusión activa, la primera en un sentido más amplio y la segunda referida de manera más específica a la inserción laboral. Siempre está presente, como veremos en el análisis de los principios de la estrategia de inclusión activa, la ambivalencia y tensión ideológica e institucional entre las dos grandes acepciones de la inclusión social: la referida a la activación y responsabilidad individual ante los riesgos y la concepción que amplía dicha responsabilidad a la sociedad civil y el Estado.

Esta Recomendación es una etapa más de la construcción institucional y normativa de la idea fuerte de inclusión activa pero una etapa institucionalmente relevante. Retomando el análisis precedente y avanzando en el mismo podemos definir la inclusión social activa o inclusión activa como la participación social y laboral de las personas excluidas del mer-

cado de trabajo que al mismo tiempo carecen de ingresos y de un adecuado acceso a los servicios públicos de bienestar. Dada la persistencia de la pobreza y el desempleo, así como la creciente complejidad de las múltiples desventajas sociales que los acompañan son necesarias «soluciones políticas globales e integradas» (**C(2008) 5737**) orientadas a aquellas personas que están situadas en los márgenes o fuera del mercado de trabajo. Ello conlleva combinar políticas en apoyo de una renta que sea adecuada con el vínculo al mercado de trabajo (búsqueda de empleo, formación, motivación al empleo) y el acceso a unos servicios de calidad en una estrategia integrada de inclusión activa». Se trata de una estrategia complementaria a la de flexibilidad dirigida a los colectivos más excluidos o en riesgo que acumulan carencias múltiples. En un sentido amplio esta estrategia forma parte, casi desde su origen, de la Estrategia Europea de Empleo cuyos objetivos son reforzar la inclusión social, combatir la pobreza, impedir la exclusión del mercado laboral y fomentar la integración profesional de las personas desfavorecidas (**Decisión del Consejo Europeo de 7 de julio de 2008**).

Si bien la Recomendación ofrece interpretaciones abiertas y restrictivas de la inclusión social, como se corresponde con el peculiar equilibrio ideológico que trata de articular la Comisión Europea, podemos aceptar como filosofía central aquella que acepta una concepción amplia de la inclusión y que la propia Recomendación define en el primer punto al decir que «**las políticas de inclusión activa deberían facilitar la integración a un empleo duradero y de calidad de todas las personas capaces de trabajar y proporcionar unos recursos suficientes para vivir con dignidad junto con ayudas en participación social para aquellos que no puedan hacerlo**». Es decir, la integración activa implica promover la participación social y laboral en un sentido amplio, sea a través del trabajo o sea a través de la participación social en el caso de los que no pueden trabajar por diferentes razones. Este punto es crucial para el diseño de programas flexibles y adaptados a las necesidades de las personas en situación de pobreza y exclusión social.

La estrategia de inclusión activa, según esta recomendación y la comunicación que le acompaña del mismo año, se apoya en los **tres pilares** mencionados: renta adecuada, inclusión laboral y/o social y acceso a servicios de calidad, pilares que forman parte de las estrategias globales de inclusión que cada país debe combinar de acuerdo con sus propias políticas y teniendo como eje vertebrador la motivación hacia el empleo.

Las políticas de inclusión activa que toman cuerpo a partir de 2005 se basan en dos realidades sociales patentes: por una parte, que el desarrollo concreto de la creación de empleo en la UE es más lento que lo esperado por el diseño de la Estrategia de Lisboa; por otra parte, que la población

excluida del mercado de trabajo y del acceso a la protección social y los servicios del Estado de Bienestar es lo suficientemente importante como para ampliar el propio contenido de las políticas de inclusión activa. En este último caso en un sentido amplio: tanto a nivel laboral por razones que atañen a la sostenibilidad de los sistemas de protección social como, también, a nivel social por razones de legitimidad de la propia Estrategia de Lisboa 2000, así como por las demandas sociales procedentes de las organizaciones sociales de lucha contra la pobreza.

Como en otros campos de la política social europea no era posible ni imponer una estrategia de inclusión laboral dentro del amplio marco del Modelo Social Europeo sin considerar la renta mínima o ingresos suficientes, ni tampoco defender una renta mínima que no fuera acompañada del compromiso de inserción laboral. La vinculación firme de ambos pilares, reforzada por servicios públicos de calidad (tradición de los países del norte de Europa ampliada en los modelos continentales y progresivamente en los países del Sur de Europa en cuanto a sanidad, educación y servicios sociales), hará posible la creación de este esquema triple concebido idealmente como una relación virtuosa que debe acompañar a las personas a lo largo de su ciclo vital. Lo que hace la Recomendación de 2008 sobre inclusión activa es articular definitivamente las piezas sueltas o políticas parciales aprobadas en 1992 (renta suficiente) y 1997 (inserción laboral), complementándolas con el acceso a los servicios públicos de bienestar (**Begg, Berghman y Marlier, 2006**). La importancia de esta última es relativamente tardía en el tiempo y, en parte, se explica por el hecho de que los servicios públicos de bienestar están afrontando diferentes cambios en los Estados de Bienestar (concertación, privatización, liberalización); a la aceleración de estos cambios no es ajena la Directiva Servicios o directiva Bolkestein (propuesta en 2004 y adoptada en 2006) y el debate en el entorno de la misma sobre los Servicios de Interés General.

Una vez consolidada la filosofía de la inclusión activa como política social global basada en los tres pilares, el conjunto de las instituciones de la UE la hace suya como es el caso del **Parlamento Europeo con su Resolución de mayo de 2009** a la que ofrece no solo apoyo, sino que la fortalece dentro de un marco más amplio de desarrollo de los derechos humanos. Para el Parlamento Europeo toda estrategia de inclusión activa se tiene que construir sobre «los principios de los derechos individuales, el respeto a la dignidad humana, la no discriminación, la igualdad de oportunidades y la igualdad de género, para la promoción de la inserción laboral combinada con la plena participación en la sociedad y la realización de los principios de calidad, adecuación y accesibilidad a los tres pilares». De este modo, el Parlamento Europeo amplía la filosofía de la inclusión activa y la refuerza con los valores de la tradición europea de los derechos humanos y sociales.

Un análisis detallado de la Recomendación nos permite hacer varias consideraciones (ver **Cuadro 2**) sobre los principios, políticas y actores que forman parte de dicha estrategia y que a continuación analizamos.

2.2. Principios y estrategias de la inclusión activa

En el desarrollo de la estrategia de inclusión activa es preciso destacar los principios que inspiran dicha estrategia ya que orientan e iluminan el diseño de las políticas públicas de inclusión activa de los estados nacionales y de la propia UE. Pero al mismo tiempo es necesario poner de manifiesto su naturaleza profundamente ambivalente.

Dentro de los principios de la inclusión activa es preciso diferenciar dos niveles: los principios generales y las estrategias de inclusión activa:

- a) En relación con los **principios generales** es necesario enfatizar en tres aspectos cuyo fundamento normativo se encuentra en el Cuadro 2: por una parte, la idea de que la inclusión social activa es para todas las personas y para todas las edades. No se trata de inclusión activa para las personas en situación de exclusión sino para toda la población. La idea fundante es que la integración en la sociedad y la participación en sus oportunidades es un objetivo universal para todos los ciudadanos y es un derecho fundamental (Carta de los Derechos Fundamentales). Sobre este principio general la estrategia de inclusión activa da prioridad a aquellos colectivos y personas que han quedado excluidos del proceso de integración general.

Este principio se materializa en estrategias integradas que comprenden los tres pilares de una renta digna, una ocupación adecuada y el acceso a los servicios de bienestar que hacen posible la conciliación del trabajo y de la vida personal y familiar, así como la mejora del bienestar personal. Estos tres pilares forman parte de una estrategia de modernización de la protección social en la que se incluyen las políticas de inclusión activa.

Ésta es una política que requiere la intervención de diferentes actores y, sobre todo, de los Estados miembros, organizaciones sociales y económicas y particularmente de las personas afectadas; es la idea de trabajar juntos, trabajar mejor y de mejorar la coordinación de las políticas y acciones (MAC Social).

- b) Respecto de las **estrategias integradas de inclusión activa** hay que destacar que las diferentes estrategias nacionales se basan en los **principios de globalidad e igualdad**, que orientan **políticas** guiadas por los criterios de **eficacia, adaptabilidad y ciclo vital** y una amplia implicación de **actores sociales** bajo criterios de **movilización y participación**.

2.3. Políticas y programas

El pilar del derecho a una **renta adecuada**, también denominada suficiente o digna, se basa en la idea de disponibilidad para el trabajo o de distintas formas de combinación entre bienestar y ocupación o, si se prefiere, entre seguridad económica y empleo. Como política se recomienda aplicar la Recomendación de 1992 sobre recursos suficientes o renta suficiente para garantizar una vida digna y que deben aplicar de manera coordinada los diferentes niveles de gobierno de cada Estado miembro.

Los **mercados de trabajo deben ser inclusivos** y garantizar empleos estables y de calidad para todas las personas, así como una adecuada progresión profesional. En este sentido, se rechaza la existencia de la pobreza en el trabajo así como las distintas formas de empleo irregular que necesariamente excluyen de la protección social. Para ello, la lucha contra el fracaso escolar es una condición sine qua non. La formación permanente a lo largo de la vida, el apoyo a la búsqueda de empleo o el apoyo personal en el puesto de trabajo constituyen políticas a desarrollar por parte de los Estados y por la economía social con la participación activa de las personas afectadas.

Por último, y no menos importante, la inclusión activa requiere **servicios de calidad universales, accesibles y garantizados** para todas las personas, sobre todo los servicios de sanidad, educación y servicios sociales, así como el acceso a una vivienda digna. Estos servicios deben ser garantizados por los Estados de Bienestar y deben contar con la participación ciudadana en cuanto a su diseño, aplicación y valoración.

2.4. Hacia una gobernanza de la inclusión activa

La participación de los actores implicados en los procesos de inclusión activa, empezando por las propias personas que afrontan procesos de inclusión

social, es uno de los elementos fundamentales de la misma, es lo que se conoce como gobernanza y aquí lo destacamos de manera especial.

El MAC que, como antes dijimos, se creó en el marco de la política de empleo en el proceso de Luxemburgo, y se definió como un instrumento de la Estrategia de Lisboa (2000), proporciona un nuevo marco de cooperación entre los Estados miembros, con objeto de lograr la convergencia entre las políticas nacionales para realizar algunos objetivos comunes. En el marco de este método intergubernamental, los Estados miembros evalúan a otros Estados miembros («control de grupo») y la Comisión desempeña únicamente una función de supervisión. El MAC se aplica a los ámbitos que son competencia de los Estados miembros, tal como dijimos en el epígrafe 1.4 sobre la Estrategia de Lisboa. Así, el MAC se basa sobre todo en las siguientes acciones:

- La identificación y definición común de objetivos que deben cumplirse (adoptados por el Consejo);
- En instrumentos de medida definidos conjuntamente (estadísticas, indicadores, directrices);
- En la «evaluación comparativa», es decir, la comparación de los resultados de los Estados miembros y el intercambio de las mejores prácticas (supervisión efectuada por la Comisión).

Según los distintos ámbitos, el MAC supone medidas del denominado «Derecho indicativo», que son más o menos vinculantes para los Estados miembros, pero que no adoptan nunca la forma de directivas, reglamentos o decisiones.

Bajo este sistema, con todas sus limitaciones, tuvo lugar en la pasada década el desarrollo de una europeización cognitiva de la política social (construcción de conceptos y categorías comunes en el campo de las políticas sociales), la definición de problemas que han pasado a las agendas políticas, el impulso de formas de coordinación vertical y horizontal, el desarrollo de métodos de participación y consulta así como de procesos de aprendizaje mutuo.

En el logro de un mejor gobierno de las políticas de cohesión social los obstáculos y limitaciones han sido muchos (**Zeitlin, 2009**) de modo que ni la dimensión social ha estado al nivel que la dimensión económica, ni la cohesión social, ni las políticas de inclusión han sido lo suficientemente transversales en el conjunto de las políticas sociales y económicas, ni los avances en gobernanza y participación han sido los suficientes, más bien cargados de rituales formales, ni los niveles de gobierno local ni las organizaciones civiles han jugado un papel como el que se esperaba.

En lo que se refiere a las políticas de inclusión activa el déficit en cuanto a gobernanza participativa plantea un doble reto: cómo implicar

activamente a las organizaciones civiles y los distintos niveles de gobierno en la inserción activa y, sobre todo, cómo impulsar la participación de los actores implicados en los procesos de inclusión, sobre todo las personas afectadas.

2.5. La estrategia de inclusión activa: entre la ambivalencia y la oportunidad

Las estrategias y políticas de inclusión activa han venido a ser el corazón de las políticas de lucha contra la exclusión y la pobreza y, dentro de aquellas, la categoría activación es central y, como cabe suponer está abierta a variadas interpretaciones que pugnan entre sí no solo en el debate sino en el diseño y aplicación de las políticas y programas.

En la literatura académica existen trabajos en los que se pone de manifiesto que el concepto de inclusión activa, al igual que el más general de MAC o flexiguridad, es un concepto polisémico y ambiguo (**Moreno y Serrano, 2009**). La idea de inclusión activa, nos señalan los autores citados, cristaliza variadas visiones ideológicas y a la vez está abierta a su desarrollo en base al debate político y científico, difusión de buenas prácticas y aprendizajes mutuos. La activación o inclusión activa nos invita a una doble mirada: una profunda y otra aparente. La mirada aparente nos acerca al desarrollo de un concepto y de unas políticas en las que la idea de inclusión, de integración de los ciudadanos en la sociedad, se constituye en un objetivo para todos al que las políticas públicas dan respuesta mediante estrategias que lo favorezcan y eviten la exclusión social. Pero igualmente cabe, al mismo tiempo, una mirada más profunda según la cual en los procesos de inclusión social la responsabilidad del individuo es la clave del proceso. Al individuo se le exige actividad y no pasividad, dinamismo en la solución de sus problemas y no acomodación, resolver sus problemas y no depender de las prestaciones sociales, buscar activamente empleo y no agotar los tiempos de la percepción del desempleo, ofertar su capacidad y no esperar a la demanda social.

Si la primera visión se inclina hacia una visión desmercantilizadora de las políticas sociales, la segunda se inclina hacia formas más limitadas de intervención del sector público o remercantilizadoras; si la primera visión trata de comprender los condicionantes y bloqueos de la inserción social en un sentido amplio, la segunda se centra en la inserción laboral en sí misma sin tener en cuenta las condiciones de vida y de trabajo. Y es que, insistimos una vez más, la estrategia de inclusión activa no tiene una única y neutra

acepción sino que es la cristalización de visiones diferentes e, incluso, contradictorias de valorar el papel de la sociedad, del Estado y de las personas en los procesos de inclusión activa. Dicha insistencia supone adoptar un enfoque en la comprensión de los procesos de inserción social que vaya más allá de las visiones funcional-productivistas y aparentemente neutras sobre las condiciones reales de vida y trabajo de las personas de modo que el principio de ciudadanía activa y participativa se funde en el ejercicio pleno de los derechos sociales y políticos a una renta digna, al acceso al empleo o actividades socialmente útiles y a servicios públicos de calidad.

En base a este enfoque de derechos, el análisis social tiene que contrastar el principio de activación o su concreción en formas variadas de flexibilidad (combinaciones de responsabilidad individual y responsabilidad pública y social) con la práctica real de las experiencias nacionales en la que realidades como la segmentación en el mercado de trabajo, la discriminación de género o la pobreza en el trabajo, por ejemplo, son factores constitutivos de los procesos concretos de inclusión social.

A un nivel más concreto, este enfoque de complejidad exige conocer en qué medida las políticas de inclusión activa promueven al mismo tiempo la inclusión social y laboral de los colectivos más alejados del mercado de trabajo o grupos más excluidos, ya que es en estos colectivos en los que la flexibilidad y la condicionalidad entre prestaciones sociales y activación debe adaptarse a la situación concreta mediante combinaciones dinámicas de garantía de rentas, formación, empleo, actividades de inserción y acceso a los servicios, contando siempre con la participación de las personas afectadas y un necesario acompañamiento individualizado.

Desde esta perspectiva de la inclusión social es como, a continuación, en el apartado tercero haremos una valoración global en el conjunto de la UE del los principales resultados de las estrategias de inclusión activa, sus avances, limitaciones y perspectivas.

Cuadro 2. Principios, políticas y actores en la estrategia de inclusión social activa

	Principios	Políticas	Actores
Generales	Inclusión social activa para todas las personas	Estrategia integrada de apoyo a renta adecuada vinculada al mercado laboral y acceso a servicios de calidad	UE, Estados miembros, organizaciones sociales y económicas, personas afectadas
Fundamentos	Artº 34 Carta Derechos Fundamentales Artº 137,1, h del Tratado)	COM (2007) 620 Agenda Social y COM (2005) 33 Modernización de la Protección Social Recomendación 92/441/CE recursos y prestaciones suficientes COM (2006) 44 sobre consulta sobre inclusión social activa	COM(2005) 706 (Trabajar juntos, trabajar mejor: un marco de coordinación abierta de las políticas de protección social e inclusión social en la UE
Políticas integradas de Inclusión Activa	Principios	Políticas	Actores
	Globalidad, igualdad y apoyo a derechos fundamentales	Eficacia, adaptabilidad personal y local, ciclo vital de las políticas sociales	Coordinación y participación
1 Apoyo a una renta adecuada	Disponibilidad activa para el trabajo o la formación Combinadas con políticas nacionales de integración económica y social	Aplicar Recomendación 92/441/CEE sobre recursos para una vida digna Salvaguarda de incentivos al empleo	Estados y gobiernos regionales y locales
2. Mercados de trabajo inclusivos	Necesidades de la gente excluida del mercado laboral Mercados laborales inclusivos Empleos de calidad Mantenimiento y progresión en el empleo	Inversión en educación y formación. Estrategias de por vida Medidas activas y preventivas con servicios de apoyo personalizados Examen de desincentivos al empleo Apoyo al puesto de trabajo en un entorno saludable	Estado Tercer Sector Personas afectadas
3. Acceso a servicios de calidad	Universalidad, Disponibilidad Accesibilidad Solidaridad e igualdad Coordinación Participación Evaluación de resultados	Garantía de acceso a la sanidad, cuidados de larga duración, servicios sociales y vivienda digna.	Estado y gobiernos regionales y locales Personas afectadas

Fuente: Elaboración en base a Recomendación 2008/867/CE de 3 de Octubre (Comisión Europea)

Referencias bibliográficas

1. Begg, I, Berghman, J, Marlier, E. (2006), «Trends, recent developments, active inclusion and minimum resources: key lessons. Brussels: European Commission.
2. Comisión Europea (2008), «Recomendación sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral». Bruselas: Comisión Europea.
3. Comisión Europea (2008), «Comunicación sobre la Recomendación de la Comisión sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral». Bruselas: Comisión Europea.
4. EAPN (2008), «Active inclusion: what is at stake?.Policy realities and challenges».Brussels: EAPN.
5. Joint Report on Social Protection and Social Inclusion. Años 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010.
6. Moreno, L. y Serrano, A. (2009), «Modelo Social Europeo y políticas sociales: una evaluación formativa institucional». Gestión y Análisis de Políticas Públicas, nº 2.
7. Parlamento Europeo (2009), «Resolución del Parlamento Europeo de 6 de mayo de 2009 sobre inclusión activa de personas excluidas del mercado de trabajo». Bruselas: Parlamento Europeo.
8. Zeitlin, J. (2009), «The OMC and reform of national social and employment policies: influences, mechanisms and effects». En Heidenreich, M. y Zeitlin, J. Changing European employment and welfare regimes: the influence of the OMC and national reforms. London: Reutledge.

3. Avances y límites en el desarrollo de la estrategia de inclusión activa entre 2000-2010

3.1. Valorando la estrategia de inclusión activa

Es aceptado que una valoración global de las políticas de inclusión social es necesariamente dual ya que, por una parte, la inclusión social ha logrado formar parte del pensamiento y del marco conceptual de las políticas sociales pero, por otra parte, su impacto es aún limitado en cuanto al diseño, aplicación y evaluación de las políticas de bienestar. Este contraste relativo entre teoría y práctica implica que la inclusión activa precisa aún de un largo recorrido de aplicación para constituirse en un factor vertebrador de las políticas sociales. Ello dependerá de muchos factores como son la voluntad de los gobiernos, la movilización de las organizaciones sociales y el equilibrio ideológico-institucional en el seno de la UE. La crisis económica y financiera actual es una amenaza para el desarrollo de políticas de inclusión pero también una oportunidad para dar un salto cualitativo en favor de políticas pro inclusión social que no sean residuales sino estructurales.

En 2009 el Comité de Protección Social afirmaba que, a pesar de los efectos redistributivos de los sistemas de protección social, han aumentado las desigualdades sociales y la pobreza y la exclusión social siguen siendo un problema central en la mayoría de los países de la UE (**CPS, 2009**), y que incluso la pobreza infantil permanece estable, cuando no se ha incrementado en parte de los países miembros. También afirma dicho Comité que el empleo es la mejor salvaguarda contra la exclusión y la pobreza pero que no siempre es capaz de sacar de la pobreza a las personas. Existen grupos sociales, nos dice, que por razones de baja formación, inadecuación de servicios y segmentación y precariedad así como pobre calidad del empleo siguen en situación de exclusión y pobreza. De ahí que el Comité de Protección Social afirme que **«Las estrategias de inclusión activa no son sólo cruciales para apoyar a los colectivos más vulnerables durante la actual crisis, sino también para limitar las pérdidas de capital humano y preservar el potencial de un crecimiento futuro»**. En dicha afirmación el Comité recoge los déficits en los objetivos de la Estrategia de Lisboa 2000, es decir, en la lucha contra la

pobreza, en la generación de empleo y en capacidad de crecimiento económico.

Los análisis más recientes (**Frazer y Marlier, 2009**) señalan, en base a las experiencias nacionales, que la estrategia de inclusión activa se apoya sobre todo en una **relación desigual** entre programas de renta y programas de acceso al empleo pero en mucha menor medida tiene presencia activa el eje del acceso a los servicios de calidad que sigue siendo más una expresión discursiva que un factor o componente práctico de la triple estrategia de inclusión activa. Una valoración más detallada de esta interrelación nos permite hacer varias consideraciones:

- Los **sistemas de rentas mínimas** en la UE se caracterizan por una amplia tipología anclada en sus tradiciones nacionales combinadas con nuevas reformas desarrolladas al calor de las estrategias y recomendaciones europeas. En conjunto, la aplicación concreta de la recomendación de una renta suficiente o adecuada sigue siendo una política pendiente en no pocos países de la UE. La mayoría de los programas de renta mínima tienen un adecuado potencial para reducir la pobreza más severa o grave pero en escasa medida lo hacen respecto de la pobreza relativa (ver **Bradshaw y Mayhew, 2010**). Existen amplias diferencias entre los países en cuanto a cobertura e intensidad protectora, así como un elevado volumen de personas que cumpliendo los requisitos de acceso no solicitan la renta por distintas razones (administrativas, estigmatización).

En la tipología de programas de rentas mínimas se encuentran programas dirigidos al conjunto de la población con una relativa efectividad, en otros caso se trata de rentas mínimas muy por debajo de la línea de la pobreza, y en otros muchos casos son programas que dan respuesta a necesidades de colectivos muy determinados con diferentes niveles de cobertura e intensidad protectora.

- El objetivo de **mercados de trabajo inclusivos** es el más desarrollado. En efecto, la mayoría de los países han materializado con distintos programas la idea de activación. No en vano las políticas europeas de empleo han tenido un superior protagonismo institucional frente a las políticas de renta mínima. La inserción por el empleo ha sido el buque insignia de la política social pero con dos limitaciones: en primer lugar, en la mayoría de los países de la UE no existe aún una adecuada interrelación entre los programas de empleo y los programas de renta; en segundo lugar, la inserción laboral tiene como destinatarios principales los colectivos no vulnerables de la población y en mucha menor medida se dirige a los

grupos más excluidos que ocupan un lugar subordinado en las políticas de inserción laboral.

- Finalmente, el **acceso a los servicios** sigue siendo una pieza en cierto modo subordinada en el esquema de los tres ejes de inclusión activa. No se ha analizado y valorado en profundidad la interrelación práctica de los servicios públicos con la renta suficiente y el acceso al mercado de trabajo. Aunque se dispone ya de estudios sobre exclusión de la vivienda y limitaciones en la eficacia de servicios como el educativo, se sabe mucho menos sobre la eficacia del sistema sanitario y sobre el papel de los servicios sociales. Estos últimos son cruciales para diseñar itinerarios de inserción personalizados pero la relación entre los servicios de empleo y los servicios sociales sigue siendo una materia pendiente en la mayoría de los países de la UE. Además, en un contexto de crisis económica profunda como el actual el acceso a los servicios públicos en general, sobre todo los de empleo y los servicios sociales personales, es especialmente relevante para el desarrollo de las políticas de inclusión activa. Las actuales reformas en curso se orientan a una contención del gasto público social que puede afectar no tanto a la cobertura, cuanto a la calidad de los servicios. Siendo reconocido que la articulación de las prestaciones económicas con servicios de calidad es crucial para el éxito de las políticas y programas de inclusión activa no se han explorado aún las distintas formas de lograr avances en la efectividad de dicha articulación.

3.2. Renta, activación y acceso a servicios de calidad en los regímenes de bienestar de la UE

Diferentes estudios (**Frazer y Marlier, 2009**) y documentos europeos (**Comisión Europea, 2009**) han realizado valoraciones aproximativas de la aplicación de la Recomendación de 2008 sobre inclusión activa. Frazer y Marlier analizan en qué medida existen en el seno de los países miembros estrategias comprensivas de inclusión social activa en las que tengan lugar combinaciones efectivas de renta adecuada, mercados de trabajo inclusivos y acceso a servicios de calidad, es decir, si es posible materializar al mismo tiempo con cierta eficacia los tres derechos (desiguales en cuanto a eficacia en la inmensa mayoría de los países) y, sobre todo, cómo lograr su eficacia en el caso de los colectivos más vulnerables y excluidos.

Aunque este documento no analiza cómo se produce dicha interrelación entre todos y cada uno de los países de la UE si cabe ofrecer una doble visión de conjunto aproximativa en la UE a través de la experiencia reciente de los distintos regímenes de bienestar en materia de inclusión activa.

A) La inclusión activa en la Unión Europea

El vínculo entre renta adecuada y programas de inserción y/o formación laboral se ha acrecentado desde los primeros años de la década de los 90 del pasado siglo, sobre todo a partir de la crisis económica de 1992-1994, quedando en general en un segundo lugar el nexo de la garantía de renta con la accesibilidad a servicios públicos de calidad.

La vinculación entre renta y activación laboral se ha reforzado desde entonces con una tendencia general, con diferencias entre países, hacia el condicionamiento de la renta mínima mediante compromisos activos de búsqueda de empleo, formación profesional o aceptación de determinados puestos de trabajo. Antes de la propia Estrategia de Lisboa la Comisión Europea evaluó la aplicación de la **Recomendación de 1992** sobre rentas mínimas señalando las diferencias existentes entre modelos nacionales. En dicha evaluación la Comisión destacó aspectos a impulsar como son: acercar los servicios de empleo a las personas más excluidas, desarrollo e impulso de actividades socialmente útiles que puedan ser llevadas a cabo por las personas en situación de exclusión, creación de empleo por el sector no lucrativo y economía social⁵, incentivos a las empresas que contratan a personas con dificultades de acceso al mercado laboral, inserción laboral sin merma de ingresos o combinaciones compatibles de renta/pensiones y empleo. A la altura de 1999, antes de la puesta en marcha de la Estrategia de Lisboa la Comisión Europea consideró que el **impacto** de la Recomendación de 1992 había sido **limitado** y que había que mejorar los dispositivos de inserción laboral en las personas que perciben ingresos mínimos que están en edad de trabajar. El avance en esta dirección es el conjunto de estrategias que la Comisión Europea desarrolla a partir de 2000 y que confluyen a finales de la década en el MAC social cuya aplicación tendrá lugar en el ámbito de la protección social y la inclusión social bajo una misma metodología en cuanto a la definición de objetivos y diseño de políticas.

⁵ Ver en este sentido el informe de síntesis del Peer Review de 2008 sobre el papel de la Economía Social en la inserción social: *The social economy from the perspective of active inclusion: employment opportunities for people far from the labour market*» (Bruselas).

Los informes europeos (CPS, 2009; Frazer y Marlier, 2009; European Comisión, 2009) ponen de manifiesto que la conexión entre sistemas de rentas mínimas y programas de empleo y formación se ha extendido en todos los países de la Unión Europea bajo la triple dimensión de control, condicionalidad y promoción activa pero que su efectividad es variable y la información disponible es aún muy escasa y poco difundida. Estos últimos autores enfatizan en que existe «falta de información y de evaluación sobre la efectividad de las medidas». Pero de la experiencia acumulada pueden destacarse algunas evidencias como son: que a mayor alejamiento del mercado de trabajo existen mayores dificultades para estrechar la vinculación entre renta y empleo, sobre todo para acceder a un empleo digno; el diseño de los programas de inserción laboral no suele personalizarse ni suele tener siempre en cuenta con rigor las especiales características de los colectivos más excluidos; los intereses y necesidades de las personas con mayor dificultad no suelen valorarse adecuadamente o lo son a través de las organizaciones sociales de lucha contra la pobreza; los servicios de empleo diseñan planes para la demanda regular pero no para la que tiene características muy específicas.

En muchos sentidos los programas de inclusión activa tienen éxito en reintegrar a las personas excluidas en el Estado de Bienestar en su vertiente protectora favoreciendo de paso una mayor inclusión social o revinculación de lazos sociales pero en mucha menor medida tienen éxito en cuanto a inserción laboral ya que ello requiere notables esfuerzos de coordinación entre programas de educación, formación, sanidad, servicios sociales y vivienda, para los que la lógica administrativa no siempre es adecuada. Además, estos programas suelen requerir no escasos recursos económicos y humanos para facilitar el acceso al empleo que, en muchas situaciones, ha de ser adaptado a las peculiaridades de estas personas mediante itinerarios individualizados. De forma que la orientación de la percepción de una renta mínima hacia el empleo ni siempre es posible, ni siempre mejora la situación laboral de los perceptores, ni siempre es efectiva en el caso de los que acceden al empleo. Incluso la efectividad es limitada ya que buena parte de los programas de renta mínima logran que los perceptores abandonen la situación de pobreza severa pero no la pobreza relativa (Bradshaw y Mayhew, 2010).

En lo que respecta a la vinculación entre renta mínima y acceso a servicios de calidad el déficit es más acusado y la evaluación de la misma compleja. Si bien la cobertura sanitaria y educativa está asegurada en la mayoría de los países de la UE no sucede lo mismo con el acceso a los servicios sociales, la vivienda y la formación laboral. Pero siendo importantes estos déficits el principal problema es la articulación entre los diferentes servicios y una renta suficiente en situaciones en las que la exclusión social es multi-

dimensional. Esta articulación requiere de formas de gobernanza horizontal y vertical, así como de participación de diferentes actores sociales e institucionales, lo que supone una verdadera ruptura en las formas tradicionales de intervención social y administrativa y demanda formas flexibles de transversalidad, versatilidad y transparencia.

Existe un déficit institucional en la capacidad para dar respuesta articulada a situaciones de acumulación de carencias y necesidades. De ahí que **Frazer y Marlier** afirmen que *«los nexos entre programas de renta mínima y políticas de inserción laboral son más evidentes que los que aseguran el acceso a servicios de calidad. Existe una tendencia a reforzar las medidas de activación pero con frecuencia ni son suficientemente dirigidas ni ajustadas para responder a las necesidades de los grupos más vulnerables. En un número significativo de países miembros una aproximación comprensiva de esta relación es aún débil o sencillamente no existe y se precisa de mucho trabajo sistemático para desarrollar sinergias entre los sistemas de rentas mínimas y las otras dos dimensiones de la inclusión activa»*. Es por ello que los nexos entre los tres pilares de la inclusión activa son aún materia pendiente de desarrollo por parte de las políticas de inclusión en la mayoría de los países de la UE; alcanzar niveles de elevada coordinación entre las tres ramas supone todo un reto en la estrategia 2020.

B) La inclusión activa en los regímenes de bienestar de la UE

De todo lo anterior se deducen dos conclusiones: en primer lugar, que las políticas de inclusión activa no garantizan una efectiva conexión de los tres pilares y que, por el contrario, las experiencias existentes no permiten establecer modelos ni prácticas de referencia ideal; en segundo lugar, que los modelos y prácticas existentes nos muestran una amplia diversidad de experiencias en la combinación desigual de los tres ejes. De dicha diversidad, como veremos a continuación, se constata que en el conjunto de los regímenes de bienestar existen experiencias desiguales y limitadas que impiden hablar en puridad de estrategias de inclusión activa y si, por el contrario, de programas y experiencias que se sitúan en la tendencia general de construir programas y políticas de inclusión activa.

Esta conclusión sobre la limitada efectividad de las políticas de inclusión activa puede calificarse tentativamente de acuerdo con los diferentes regímenes de bienestar de la UE. Ello nos obliga a una inevitable simplificación que si bien supone renunciar a la precisión en el análisis de la interrelación de las tres ramas o dimensiones de la inclusión activa podemos

ganar en relevancia para destacar lo que serían tendencias generales. Obviamente dentro de cada régimen de bienestar existen notables diferencias entre países pero aquí destacaremos las tendencias comunes. Para ello nos basamos sobre todo en algunos de los resultados de los informes para la Comisión Europea de expertos independientes realizados en 2009 sobre sistemas de renta mínima y su vinculación con el empleo y el acceso a los servicios de calidad.

a) La activación en el régimen de bienestar continental

En los Estados de Bienestar del modelo continental (Alemania, Austria, Bélgica y Francia) (**Huster y otros; Fink; Cincinnato y Nicaise; Legros, 2009**), los sistemas de renta mínima han tenido un importante desarrollo a partir de la Seguridad Social, como son las prestaciones asistenciales por desempleo, o como programas asistenciales generales. En la medida en que el vínculo laboral desaparece los gobiernos han creado programas asistenciales de tipo regional y local que en una primera fase trataban de solventar la carencia de ingresos y posteriormente han reforzado la vinculación de la misma con el empleo.

Dicha vinculación entre renta y empleo se refuerza a medida que la persona perceptora de una renta está más cerca del mercado de trabajo, lo que supone en principio una más adecuada interrelación entre la renta y el empleo; por el contrario, la lejanía del mercado de trabajo tiende a desvincular la renta del acceso al mismo.

Sucede que la mayor o menor lejanía del mercado de trabajo conlleva la segmentación de las personas en función de variables como la motivación para trabajar, la preparación o cualificación, los obstáculos para acceder al mercado de trabajo y las condiciones específicas de éste último. De este modo, por ejemplo, en el **caso alemán** las personas excluidas del mercado de trabajo se clasifican en categorías en función de su empleabilidad: empleables, personas que pueden desarrollar alguna actividad, promocionables y personas que simplemente no podrán salir de la situación de beneficiarios de la asistencia social.

En la mayoría de los Estados de Bienestar del régimen continental el acceso al empleo a través de alguna modalidad de renta mínima está vertebrado por un juego de compromisos y sanciones, sobre todo para los colectivos más jóvenes o con mayor proyección temporal de empleabilidad. Por otra parte, a mayor alejamiento de las prestaciones de la Seguridad Social, los apoyos a la inserción laboral se debilitan y quedan en manos de otras administraciones (sobre todo la administración local) y de otro tipo de servicios (servicios sociales) cuya conexión con los servicios públicos de empleo es más débil.

Así, en el caso de **Bélgica** son los centros públicos de servicios sociales los que gestionan la renta mínima o salario de subsistencia, que es quasi universal, y su conexión con el acceso al empleo que contempla la legislación para el caso de los colectivos con mayores dificultades o en situación de exclusión. Esta misma legislación contempla el acceso a servicios públicos básicos como asistencia sanitaria y acceso a alguna modalidad de vivienda social. En todo caso el derecho a la integración social, o acceso a las tres ramas de inclusión, es revisable por parte de la administración o por la persona beneficiaria. Los centros de servicios sociales actúan como empleador o coach y financian los costes de la activación.

En otros casos la conexión entre percepción de una renta mínima y el acceso al empleo es mucho más débil, como sucede en el caso de **Austria**.

Las especiales características de los colectivos más excluidos del mercado de trabajo conllevan que la permanencia en un programa específico de empleo no esté asegurada y ni mucho menos esté garantizado el acceso y permanencia en trabajos de cierta calidad. La necesidad de apoyos individualizados a las personas que acceden a un empleo suele alargarse en el tiempo y ello supone un elevado coste sin garantía siempre de su efectividad a medio plazo.

b) La activación en el régimen de bienestar nórdico

En los Estados de Bienestar del régimen nórdico que aquí consideramos (Dinamarca, Países bajos, Finlandia y Suecia) (ver **Anker y otros; Blommesteijn y Mallec; Halleröd; Ruoppila y Lamminmäki, 2009**), la interrelación entre las tres dimensiones de renta adecuada, integración laboral y acceso a los servicios parte de una situación favorable ya que existe una universalización en cuanto a servicios públicos y garantía de renta por el hecho de ser ciudadano. Es un régimen que históricamente ha desarrollado sistemas de protección social con una mayor intensidad desmercantilizadora, es decir, que la condición de acceso al Estado de Bienestar no ha dependido intensamente del lugar ocupado en el mercado de trabajo, si bien esta tradición está sufriendo cambios profundos. Además, las tasas de paro, comparadas con otros países de la UE, son mucho más bajas. Este punto de partida ha sido crucial para establecer círculos relativamente virtuosos entre los tres ejes.

A partir de la década de los 90 del pasado siglo la generosidad de los sistemas de protección en el régimen nórdico de bienestar se combina con una mayor condicionalidad de las prestaciones sociales ligándolas más directamente con el acceso al empleo y la formación. El modelo general de vinculación se basa en el principio de que el Estado tiene la obligación de

garantizar una renta mínima suficiente y un apoyo mediante servicios públicos de calidad pero, al mismo tiempo, el ciudadano tiene la obligación de participar activamente en la sociedad a través del trabajo o de la formación para el trabajo, si bien se da por descontado que un porcentaje de las personas en situación de exclusión nunca accederá al mercado de trabajo ordinario por razones de salud, edad o acumulación de carencias. Este principio opera a través de un sistema descentralizado en el que los municipios juegan un papel relevante y en una colaboración estrecha entre los servicios de empleo, los servicios sociales y la Seguridad social. La creación de cadenas institucionales en el ámbito municipal para dar respuesta a las necesidades de la activación es una característica general del régimen nórdico de actuación.

A partir de estos rasgos comunes existen diferencias no menores entre los modelos nacionales de inclusión activa. Así, **Dinamarca** cuenta con el sistema posiblemente más avanzado en cuanto a la articulación de los tres ejes – suficiencia de renta, acceso a servicios y activación bajo los principios de flexibilidad y seguridad (flexiguridad). La efectividad de los incentivos al empleo es relativamente ambigua y depende de las características sociodemográficas de las personas. En todo caso la renta adecuada está estrechamente conectada a las políticas activas de empleo y se basa en el derecho y en la obligación de activación en un país con la tasa más elevada de actividad de la UE y donde tradicionalmente la tasa de paro ha sido comparativamente baja. La flexibilidad en la aplicación de la activación depende del tipo de programa y de la edad de la persona. Que los jóvenes no pierdan el tiempo en la búsqueda de empleo o en un itinerario formativo es un criterio básico; la aceptación o no de la oferta de un programa de activación es otro de los indicadores que condicionan el acceso a los distintos itinerarios. De hecho, la tendencia general en Dinamarca ha sido a combinar una creciente flexibilidad con exigencias crecientes en cuanto a activación en las personas demandantes de los diferentes programas de garantía de renta.

Igualmente en **Finlandia** las políticas de activación se han desarrollado en los últimos diez años mediante combinaciones de garantía de renta, acceso a servicios y exigencias de activación. La respuesta a la inclusión activa tiene lugar en el nivel municipal y la condicionalidad de la prestación o renta se endurece a medida que se alarga la situación de desempleo. Un rasgo importante para ampliar la activación ha sido la creación de empresas sociales para personas con mayores desventajas a través de la red de organizaciones de la economía social.

El caso **holandés** es una situación mixta entre el modelo continental y el modelo nórdico si bien en lo referente a activación se inclina hacia este último. Es decir, se trata de un modelo de inclusión social municipalizado, que da importancia a los hogares con cargas familiares y a lucha contra la

pobreza infantil, de tipo categorial y orientado fuertemente a la vuelta al empleo en el caso de las personas paradas y a la activación en general.

Finalmente, el **modelo sueco** participa de los rasgos antes mencionados. Está orientado sobre todo a los inmigrantes (la mitad de los perceptores de renta mínima) y a los jóvenes. Los perceptores de renta mínima en edad de trabajar y con buena salud son obligados a trabajar y, si están en situación de paro, a buscar un empleo. En la mayoría de los casos se trata de una política estricta. Para hacer ello posible el sistema sueco ha desarrollado herramientas de coordinación en los programas de apoyo a los parados de larga duración donde se implican los servicios sociales, las agencias de empleo, la seguridad social y el sistema sanitario. Cooperación y coordinación entre administraciones y agencias es un rasgo destacable del sistema sueco en el cual el trabajo social municipal tiene una función clave en la gestión de la coordinación dirigida a una activación eficaz.

c) La activación en el régimen de bienestar mediterráneo

Los países con Estados de Bienestar del régimen mediterráneo (aquí consideramos Grecia, España, Italia y Portugal, si bien ese régimen se extensible a otros países miembros como Malta y Chipre) (**Ziomas y otros; Rodríguez Cabrero; Strati; Baptista y Cabrita, 2009**) se han caracterizado históricamente por un dualismo en cuanto a la garantía de rentas de personas paradas o incapacitadas para el trabajo; por una parte el sistema contributivo y, por otra, un sistema asistencial como extensión del contributivo y como sistema específico que se ha extendido dentro de la propia Seguridad Social o en las regiones y comunidades. Se trata en general de sistemas categoriales que solo en la última década han dado paso a ciertos avances en la configuración de mallas de protección social (**Moreno, Matsaganis, Ferrera y Capucha, 2003**) con no escasas lagunas y, sobre todo, ausencia de coordinación entre las mismas.

La filosofía de la activación y de estrategias y políticas de inclusión activa también se ha desarrollado en los países del régimen mediterráneo de bienestar. Ha tenido lugar una europeización cognitiva de las políticas de inclusión que se ha traducido en programas que basculan entre la condicionalidad de las prestaciones a acciones de formación, sobre todo en el ámbito de la Seguridad Social, y programas en los que la inserción laboral está supeditada a las características de los colectivos en situación de exclusión y vulnerabilidad y, por tanto, se plantean acciones de inserción social en general dentro de las cuales se desarrollan parcialmente las acciones de activación laboral. En conjunto todos los Estados de Bienestar del régimen mediterráneo han endurecido las condiciones de acceso a las prestaciones y,

sobre todo, han condicionado su percepción progresivamente a acciones de formación, búsqueda y aceptación de un empleo. Todo ello bajo un rasgo común en cuanto a la efectividad de las rentas mínimas: mientras que en el conjunto de la UE las prestaciones sociales (desempleo, familia y vivienda) reducen el riesgo de pobreza en un 36 por cien en los casos de Grecia, Italia y España solo reducen la pobreza en un 17 por cien. Dicho esto cabe matizar estos rasgos comunes con algunos ejemplos diferenciales.

Así, en el caso de **Grecia** las prestaciones mínimas no tienen como objetivo explícito mejorar la situación de los beneficiarios en cuanto a inserción laboral. Lo que no quiere decir que una óptima combinación entre percepción de prestaciones sociales y de activación laboral pueda mejorar la empleabilidad de las personas que están fuera del mercado de trabajo. En la práctica, se reciban o no prestaciones mínimas las acciones de activación se han ampliado en los últimos años a través de la extensión de los centros de empleos en todo el país que tratan de dar una respuesta integral a las situaciones de exclusión laboral, sobre todo de colectivos en mayor situación de riesgo como personas con discapacidad o personas con problemas de salud mental desintitucionalizadas. En general se está dando un cierto desarrollo de programas mixtos en los que se combina la percepción de una renta mínima, el acceso a los servicios y programas de formación y apoyo a la búsqueda de empleo. La economía social, como en el caso español juega un papel relevante como medio de inclusión laboral.

En **España** la vinculación de la lucha contra la pobreza con las políticas activas de empleo y acceso a los servicios públicos se ha desarrollado progresivamente a partir de la Estrategia de Lisboa. En el ámbito de la Seguridad Social la vinculación entre prestaciones por desempleo, contributivo y, sobre todo, no contributivo, y activación se ha consolidado progresivamente. Pero al mismo tiempo la estrategia de inclusión activa no solo se vincula con la activación (búsqueda de empleo y formación ocupacional), sino también con la integración en su sentido más amplio (caso de las rentas mínimas de inserción de las CCAA) ya que una parte del colectivo en situación de exclusión o riesgo grave no puede ser objeto directo de activación laboral pero sí de cierta mejora de las condiciones sociales y de vida o de reducción de la multidimensionalidad de las carencias sociales y de un apoyo individual para reconstruir habilidades sociales básicas. Una parte importante de los perceptores de rentas mínimas, sobre todo personas de edad avanzada que sufren una importante acumulación de carencias, son aptos para realizar actividades de inserción social e incluso ocupacional pero sufren limitaciones para acceder al mercado ordinario de trabajo. En este sentido, en el caso español existe una tendencia clara a aplicar la filosofía de los documentos europeos emanados de la Comisión y del Comité de protección Social desde 2008 hasta la

actualidad en el sentido de que la inserción activa debe ser omnicompreensiva y que si bien la búsqueda de empleo y la integración laboral son objetivos estratégicos no por ello se puede olvidar la existencia de colectivos muy vulnerables que deben ser objeto de programas y acciones flexibles en cuanto a inclusión activa. La experiencia española así lo demuestra (**Laparra y Pérez Eransus, 2008**).

Desde Lisboa 2000, en el caso español, ha tenido lugar un creciente reforzamiento de las políticas activas frente a las llamadas políticas pasivas aunque en la práctica se da una cierta continuidad y gradación entre ambas. El despliegue de las políticas activas ha sido intenso en la década 2000-2010 a través de la creación de la renta activa de inserción, el reforzamiento del principio de activación en las prestaciones asistenciales por desempleo, en la expansión de la formación ocupacional y continua en parados y ocupados, en la mejora de los servicios públicos de empleo o en las subvenciones a la empresa privada para la contratación de determinadas categorías de trabajadores (por ejemplo, las personas con discapacidad). Seguridad Social y Comunidades Autónomas son responsables de los programas de activación. La descentralización de las acciones de inserción laboral ha caminado paralelamente a la descentralización de los servicios y prestaciones del Estado de Bienestar. El problema es que la diversidad territorial en cuanto a las necesidades de inclusión activa necesariamente exigirá en los años venideros un amplio esfuerzo de adecuación por parte de las políticas de inclusión activa al ámbito local. Dicha adecuación requerirá un protagonismo más activo y con mayores recursos por parte de los Ayuntamientos en la creación de redes de inclusión junto con las organizaciones sindicales, sociales y empresariales.

La valoración de las políticas activas de empleo (ver **García Serrano, 2007**) pone de manifiesto algunos hechos significativos como son un esfuerzo en gasto público en políticas activas de tipo medio en términos comparados con países de la UE aunque también es el más bajo en términos de intensidad (es decir, en relación con la tasa de paro), junto con Italia. También, existe una jerarquía definida en las políticas activas de forma que las subvenciones a empresas (sobre todo la bonificación de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social) para la creación de empleo suponen algo más de la mitad del gasto en políticas activas seguido a gran distancia del gasto en formación ocupacional de parados y ocupados destinándose el resto del gasto en medidas para jóvenes parados, servicios de empleo y personas con discapacidad. Finalmente, la estrategia de activación se ha abierto paso en los últimos años y se ha traducido no tanto en una activación general positiva cuanto en intensificar las acciones de orientación, apoyo a la búsqueda de trabajo y seguimiento de los individuos sin empleo estableciendo incluso itinerarios de inserción individualizados y profundizando el

esquema de incentivos dirigidos a «empujar a la vuelta al trabajo de los parados», tal como señala García Serrano.

Italia se caracteriza por ser un régimen de bienestar compuesto por un mosaico de instituciones de bienestar, heterogéneo y fragmentado, si bien fuertemente innovador en cuanto a iniciativas locales. Por otra parte el sistema de protección social favorece de manera intensa a las personas integradas en el mercado de trabajo frente a las que están al margen del mismo. La puesta en marcha de una renta mínima nacional (RMI) en 1997 fue pronto desarrollada por una amplia variedad de programas regionales y locales, diversos entre sí y de difícil coordinación.

En general, los programas de garantía de mínimos están relacionados con programas de empleo y de formación. Tal es el caso de los cerca de 50.000 perceptores del RMI que participan en planes de integración, formación y aprendizaje, así como la participación en trabajos comunitarios o públicos, cuidado de niños y ancianos y acciones educativas. Los servicios públicos de empleo local juegan un papel importante en las acciones de inclusión social activa. Son las administraciones regionales y locales las que desarrollan planes y proyectos en los que se combinan políticas de empleo, sanidad y servicios sociales con una orientación universal, aunque selectiva, con el fin de dar respuesta a necesidades específicas. A pesar de este enfoque la heterogeneidad y la falta de coordinación suponen que los programas de rentas mínimas existentes y la cadena de servicios no sean adecuadas para dar apoyo a una estructura de riesgos y vulnerabilidad que se caracteriza por un elevado sesgo familista e individualista.

Portugal puso en marcha en 1996 un programa nacional de garantía de renta mínima, conocido como renta de inclusión social, bajo una estrategia a largo plazo para superar el tradicional sistema asistencial fragmentado. Se trata de una nueva generación de renta mínima en la que se articula la garantía de una renta para personas y familias en situación de severa privación económica, como derecho universal, de carácter transitorio y sometido a reglas precisas de accesibilidad y, al mismo tiempo, de un programa de inserción basado en un contrato para desarrollar acciones de integración social, laboral, familiar o comunitaria. Compromisos conjuntos entre beneficiarios, instituciones y sociedad y nuevas formas de gobernanza caracterizan al sistema portugués.

Aunque el nexo entre inclusión social e inclusión laboral ha estado presente desde 1997 en el sistema de renta mínima de Portugal, desde 2003 se ha reforzado la dimensión laboral de la inclusión. Con el fin de reforzar la complementariedad entre la renta mínima y la activación se puso en marcha en 2007 una estrategia de inclusión activa ya que en esa fecha algo menos de la mitad de los beneficiarios estaba participando en programas de inclusión. En los programas de inserción se da prioridad a familias con niños

y a jóvenes, se diseñan planes personalizados de empleo y se da importancia al acompañamiento familiar en el que se implican actores sociales e institucionales locales. Como consecuencia de esta orientación la inclusión social ha reforzado su vertiente laboral y se han establecido para hacerlo posible formas de intervención integrada de los servicios de la Seguridad Social, de los centros locales de empleo y de las organizaciones solidarias. De este modo el sistema portugués se sitúa en la tendencia ambivalente de la estrategia de inclusión social en la que la presión institucional para orientar hacia el mercado de trabajo a los beneficiarios de rentas mínimas se combina con nuevos modos de gobernanza y de cierta flexibilidad en cuanto a los itinerarios personales y las formas en que se materializan.

d) La activación en el régimen de bienestar de Europa del Este

Dada la diversidad de países que componen este régimen de bienestar nos limitamos a considerar aquí a algunos de ellos como Chequia, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría y Polonia (**Sirovátka; Kusá y Gerbery; Leskosèk y Trbanc; Fruzsina; Wóycicka, 2009**). La mayoría de estos países han sufrido el desmantelamiento del anterior sistema de protección socialista y el paso a la economía de mercado capitalista ha supuesto una combinación de políticas neoliberales y una cierta reconstrucción de previos sistemas de seguridad social bismarkianos en los que son residuales los sistemas de renta mínima. Ello quiere decir que la aplicación de estrategias de activación laboral opera en un marco de protección social relativamente débil en el que las rentas mínimas tienen una baja cobertura y sobre todo baja intensidad protectora. En todos los casos la orientación y presión de los sistemas de protección social se ha dirigido claramente a la activación laboral, hacia una mayor responsabilidad individual y un mayor control en las condiciones de accesibilidad y cobertura de renta mínima sin garantizar al mismo tiempo adecuados sistemas de formación y acceso al mercado de trabajo.

Así, los servicios de empleo de la **República Checa** han incrementado desde el año 2004 la presión sobre los parados para obligar a comportamientos más activos en la búsqueda de empleo y en la inserción laboral en general, sobre todo en el caso de la población juvenil. El plan nacional de empleo de 2004-2006 puso en marcha la aplicación de planes de acción individual o de primera oportunidad. Desde 2008 las oficinas de empleo están obligadas a elaborar planes de acción individual para todos los que están parados durante más de 5 meses. El rechazo de la firma del contrato, el incumpliendo de sus cláusulas o el rechazo de los cursos de formación ocupacional implica sanciones y pérdida de prestaciones durante seis meses. Contratos que son obligatorios desde 2009 para los parados de larga duración.

Eslovaquia, un país con larga tradición en políticas de activación, ha acometido reformas en su sistema de renta mínima desde 1991 hasta 2009, período durante el cual ha aumentado la condicionalidad y se han restringido los criterios de elegibilidad. En concreto desde 2003 las reformas han endurecido las condiciones de acceso a la renta mínima de forma que la población beneficiaria se ha reducido desde entonces, ello sin considerar la baja intensidad protectora de sus dispositivos asistenciales. Desde 2004, la restricción en el acceso a la renta mínima se completa con una estrategia dirigida a complementar la percepción de renta mínima con apoyos a la inclusión laboral en el contexto de una reducción del gasto social. Como parte de dicha estrategia hay que destacar el desarrollo de empresas sociales que proporcionan empleo protegido a personas en paro de larga duración o que difícilmente pueden retornar al mercado ordinario de trabajo. La activación, por otra parte, tiene su principal manifestación en la exigencia de participación en pequeñas obras públicas municipales más que en programas de formación. Otras formas de activación desarrolladas son el voluntariado social.

En el caso de **Eslovenia** la existencia de renta mínima tiene como prioridad los parados de larga duración a los que se exige el seguimiento de programas de formación o participación en obras públicas, ello sin excluir a otros colectivos que están al margen del mercado de trabajo. La búsqueda de empleo es una condición para ser elegible en la renta mínima y todo perceptor tiene que seguir un plan de empleo individual a modo de contrato. Existe una amplia variedad de programas de activación entre los que cabe destacar cuatro: apoyo a la búsqueda de empleo, programas de formación y educación, estímulos al empleo y autoempleo y programas para mejorar la inclusión social (participando en obras públicas). La ausencia de evaluaciones sobre los programas de inclusión activa impide conocer la efectividad de un sistema que, en general, es semejante a los anteriores. La importancia de la inserción por la vía del empleo en obras públicas lleva a preguntarse si realmente es una vía adecuada y efectiva de integración laboral a medio plazo.

Hungría dispone de un sistema fragmentado de rentas mínimas con amplia variación entre regiones en cuanto a criterios de elegibilidad, cobertura e intensidad protectora. Ello se traduce también en que en algunas regiones no existan programas de activación o donde su marco institucional es muy débil. Desde 1997 los perceptores de renta mínima tienen la obligación de colaborar con las autoridades con el objetivo de activar a las personas para que mejoren su situación. Este sistema de cooperación se ha reforzado desde 2005 aplicando compromisos y sanciones y con un énfasis especial en los trabajos comunitarios y obras públicas como contrapartida a la prestación social. Más de la mitad de los perceptores de renta mínima tie-

nen como principal actividad la participación en obras públicas y en actividades de ayuda social.

Finalmente, en el caso de **Polonia** se constata que a partir de su acceso a la UE los programas de renta mínima han reducido su discrecionalidad y han reforzado la promoción de la inserción activa. La reforma de 2004 mejora la renta mínima si bien la cobertura es baja y su intensidad protectora es marginal en la reducción de la pobreza de los hogares. A su vez la financiación del FSE y los cambios legales desde 2004 han reforzado la dimensión de activación de los programas de renta mínima.

La evaluación del sistema polaco indica que la política de activación no está dirigida a las personas más excluidas del mercado de trabajo que tienen que recurrir a medidas como las de inserción en obras públicas o trabajos de utilidad social. Esta limitación ha conducido a que en 2004 la ley de empleo social haya promovido la activación y el empleo para los colectivos más excluidos del mercado de trabajo trasladando a los ayuntamientos y a las ONG la posibilidad de crear centros de inclusión social y clubs de integración, así como cooperativas sociales con el fin de promover la formación y el acceso al empleo. En cierto modo la debilidad de las políticas públicas ha dado paso a formas de responsabilidad compartida con la sociedad civil sin que, por otra parte, estén garantizadas herramientas de coordinación.

De este modo el sistema polaco se encuentra en un proceso de transición ya que no solo tiene que ampliar la cobertura protectora sino sobre todo reforzar los programas de inserción laboral a la vez que coordinar sus acciones con el gobierno local y el sector no lucrativo.

e) La activación en el régimen de bienestar báltico

En el régimen de bienestar báltico (Estonia, Letonia y Lituania) es posible destacar algunas tendencias en cuanto a políticas de inclusión activa (**Viies; Lace; Lazutka y Poviliuna, 2009**) como son la aplicación de la filosofía y la práctica de la inclusión activa o activación a los programas de renta mínima, la tendencia a la municipalización en cuanto a la gestión de los programas, desarrollo aún limitado de programas para las personas con mayores desventajas sociales para acceder al mercado de trabajo, bajos niveles de coordinación institucional y el desarrollo de formas variadas de empleo público a nivel municipal para los colectivos más excluidos que permite combinar el trabajo socialmente útil con ahorro de gasto en personal público municipal; es decir, el empleo público temporal cumple la función de reducción del gasto público.

En el caso de **Lituania**, por ejemplo, se constata que los grupos sociales más excluidos son los que reciben menos apoyo para acceder al merca-

do de trabajo. Ello se ve reforzado por un bajo nivel de cooperación entre departamentos y servicios y limitados estímulos a las personas que participan en procesos de activación. En el mismo sentido **Letonia** ha desarrollado la idea y práctica de la activación bajo contratos de inserción u obligación de participación en programas de formación y empleo. Así, cabe destacar medidas dirigidas a la activación como son la formación ocupacional, el empleo público temporal, el apoyo al autoempleo, formación de los empresarios, períodos de prueba en el trabajo como vía de acceso, entre otros. Actividades en gran parte financiadas por el FSE, como en la mayoría de los países que ingresaron en la UE en mayo de 2004. El peso del empleo público temporal de las personas en situación de paro por parte de los municipios es muy elevado en comparación con las que siguen programas de formación. Desequilibrio que se considera negativo desde la óptica de una visión menos protectora de la activación.

Finalmente, en el caso de **Estonia** el sistema de asistencia social municipal tiene un papel importante en la gestión de las prestaciones sociales asistenciales y en el acompañamiento a las personas y familias en situación de dificultad o exclusión social. El FSE financia programas regionales de empleo para personas en paro de larga duración y en situación de riesgo de exclusión en los que se combinan actividades de mediación, formación, empleo público temporal para personas no cualificadas, entre otras.

Se trata en suma de un régimen de bienestar con sistemas de activación en fase de despegue, escasamente desarrollados en cuanto a la articulación entre prestaciones mínimas y acceso al empleo y en los que, finalmente, en la lucha contra la exclusión social el empleo público temporal tiene un papel superior a la formación profesional u otras formas de activación laboral.

f) La activación en el régimen anglosajón

Los países de este régimen, Irlanda y Reino Unido (**Bradshaw y Bennett; Daly, 2009**) tienen sólidas tradiciones en cuanto a condicionalidad de las prestaciones sociales concedidas a las personas en situación de necesidad. Aún hoy el lema de sus políticas es «primero, el trabajo». El desarrollo de las políticas de activación en los últimos años ha combinado el control administrativo con una creciente flexibilidad de modo que se pueda garantizar la formación de un capital humano con una calidad suficiente que facilite el acceso al mercado de trabajo. La diferenciación en colectivos empleables y con baja o nula capacidad de empleabilidad también existe en este régimen de bienestar si bien el control administrativo sobre los que tienen escasas probabilidades de acceder al mercado de trabajo es muy elevado.

En el caso **británico** la renta mínima bajo prueba de insuficiencia de recursos, las desgravaciones fiscales y el salario mínimo son los medios mediante los que se proporciona una renta mínima a las personas en edad de trabajar. Los programas de renta mínima han estado siempre interrelacionados con los programas de empleo y formación. Por otra parte, la condicionalidad para acceder a la renta mínima se ha endurecido en los últimos años, sobre todo en el caso de personas que son cabeza de familias monoparentales y personas con discapacidad; de manera paralela se han extendido los programas de formación ocupacional obligatoria a cambio de la percepción de una renta. La condicionalidad esta ajustándose progresivamente a las características específicas de las personas en situación de necesidad. En este sentido se ha puesto en marcha una política de nuevo contrato flexible («*flexible new deal*»). Las personas con mayores problemas de inserción cuentan con apoyos más intensos y una intervención más discrecional que aquellos que cuentan con una situación personal más estable. La idea de responsabilidad individual se ha profundizado y se apela a que las personas afectadas tengan un mayor control sobre su propio proceso de inclusión social, siempre sometido a control externo.

En esta misma dirección las políticas de inclusión activa de **Irlanda** han reforzado la flexibilidad en los programas de activación (con una mayor generosidad de las prestaciones, al menos hasta la crisis económica reciente). Se basan en la idea de que la activación contribuye al desarrollo del capital humano; igualmente los programas tienen un diseño más sistemático; se ha reforzado la idea de que el trabajo es el medio óptimo de garantizar una renta suficiente; y la puesta en marcha de planes individualizados de activación toma en cuenta la situación de las familias.

En suma, a la lógica de control tradicional que limitaba el acceso a las prestaciones sociales básicas y establecía sistemas de sanciones se ha sumado la lógica de la flexibilidad con el fin de reforzar la responsabilidad individual ante la situación de exclusión.

C) A modo de conclusión. Tendencias generales en inclusión activa en la UE

A pesar de las diferencias entre las políticas de inclusión activa en los distintos regímenes de bienestar podemos destacar algunas tendencias comunes en el conjunto de la UE a la luz del sintético análisis precedente. En ellas las siguientes:

- La **tendencia a la inclusión activa es un rasgo común** en todos los países miembros de la UE. Incluso los países que se integraron en

2004 han desarrollado políticas de activación; de hecho la mayoría de ellos ya las estaban aplicando parcialmente antes del acceso a la UE. La filosofía general que orienta las políticas y programas de inclusión activa es un mix o entreverado de control, condicionalidad y responsabilidad individual con variada flexibilidad en cuantos a itinerarios y contenidos de inclusión bajo la óptica dominante de inclusión en el mercado ordinario de trabajo.

- Existe una clara **segmentación en las políticas de activación** de modo que para aquellos que están más cercanos al mercado ordinario de trabajo los programas combinan formas de control y de apoyo a la formación y búsqueda de empleo; por el contrario, para los más alejados del mercado de trabajo o con peores pronósticos de acceso al empleo se tiende a combinar el control con la exigencia de habilidades sociales y trabajos socialmente útiles. En cierto modo el primer grupo, que es el más amplio, es el que asume en mayor medida la idea y práctica de la responsabilidad individual o activación responsable, mientras que el segundo grupo está en cierto modo bajo la lógica del control administrativo y el objetivo de las políticas públicas es garantizar la paz social y cierto grado de inserción social. Este déficit en la inclusión laboral de los grupos más excluidos de la población queda patente en la mayoría de las políticas de inclusión activa.
- La **descentralización de los programas y la combinación de actores institucionales y sociales** es también una tendencia común, si bien con un mayor peso en el régimen nórdico. La idea de aproximar los recursos y programas a las personas en situación de exclusión social y laboral se ha abierto paso con rapidez. Ello ha supuesto formas de coordinación entre los servicios sociales municipales, las oficinas de empleo y los servicios educativos y sanitarios. Nuevas formas de gobernanza y de colaboración se están desarrollando en los programas nacionales aunque el camino hacia formas eficaces de coordinación y participación social e institucional está aún en sus inicios.
- La **evaluación de la efectividad de las políticas y programas de inclusión activa es aún muy limitada** de modo que el conocimiento de la efectividad de aquellas es bastante limitado. La falta de información, la inexistencia de herramientas de evaluación y los condicionamientos políticos y administrativos limitan la práctica de la evaluación y de sus resultados.
- Tal como hemos puesto de manifiesto en los dos primeros apartados mientras se constata una creciente tendencia a la interacción y coordinación entre garantía de rentas y acceso al empleo y formación ocupacional no sucede lo mismo con el **eje de los servicios**

que, en general, queda escasamente conectado con los ejes de la protección social y el empleo, con la excepción relativa de los países del régimen nórdico de bienestar. Ello es así por muchas razones: por la insuficiencia de servicios de apoyo en algunos casos, porque la descentralización de los servicios genera problemas de coordinación en otros casos y, en general, como bien señalan los distintos informes de la Comisión Europea y del CPS, porque no se han producido avances significativos en la articulación y refuerzo mutuo entre los tres ejes.

En suma, y enfatizando en ideas previas, la estrategia de inclusión activa en su dimensión práctica es un precipitado de la influencia europea o europeización cognitiva e institucional, de las sendas nacionales de los sistemas de rentas mínimas y de las combinaciones concretas que se establecen en cada país entre activación y protección social, entre la responsabilidad individual y la solidaridad. Los avances que se están produciendo en la interrelación entre garantía de rentas y acceso al empleo y la formación no están siendo acompañados por una adecuada interacción con el eje de servicios de calidad o, al menos, las evaluaciones en curso no dan cuenta adecuada de que se estén produciendo avances en la creación de círculos virtuosos entre los tres ejes. En este sentido no contamos, como hemos dicho arriba, con modelos de referencia, siendo los del régimen nórdico los que más se acercan a la creación de combinaciones virtuosas entre los tres ejes y parcialmente algunos países del régimen continental (caso de Bélgica y Países Bajos).

3.3. El lugar institucional de la estrategia de inclusión activa. Mirando al futuro

La Recomendación de Inclusión Activa de 2008 ha supuesto un refuerzo institucional por parte de la UE y de sus países miembros en el desarrollo de políticas de inclusión social en un sentido amplio de integración social y laboral. Pero es aún un proyecto político que la Estrategia 2020 tendrá que desarrollar y reforzar en varios sentidos.

Por una parte, la inclusión activa en conjunto debe ser capaz de erradicar la pobreza severa y reducir de manera significativa la pobreza relativa. Avanzar hacia criterios comunes de acceso, cobertura e intensidad protectora en el conjunto de la UE proporcionaría eficacia a la estrategia de inclusión activa y ganaría en legitimidad ante los ciudadanos y las organizaciones sociales; bien es cierto que dada la disparidad de situaciones socioe-

conómicas y de modelos de bienestar, los ritmos han de ser necesariamente distintos, más allá de fijar unos mínimos comunes.

Los esfuerzos de coordinación para el desarrollo de esta estrategia son obligados tal como señalan la Comisión Europea, el Parlamento y organizaciones de la lucha contra la exclusión social como la EAPN. Un paso adelante en una estrategia más coordinada, con incentivos y el establecimiento de condicionalidades (las sanciones son difíciles de aplicar a los países en este campo por la falta de bases legales, pero si es posible establecer condicionalidades, por ejemplo complementos de refuerzo de fondos comunitarios, etc), podría contribuir a su extensión y consolidación. Es decir, avances en una coordinación, si vale la expresión, más «dura» y menos «blanda», basada en apoyos e incentivos es una idea que se está abriendo paso en las últimas evaluaciones e informes europeos.

La estrategia de inclusión activa también precisa de un seguimiento más activo por parte de las instituciones europeas tanto a través de los Informes Conjuntos como mediante el papel de instituciones que tienen responsabilidad en la estrategia de empleo (CPS), como en el desarrollo de los derechos sociales (Parlamento Europeo). La experiencia de los últimos años, al menos desde 2006 hasta la actualidad, demuestra que si la inclusión activa no es reforzada de manera adecuada por las instituciones comunitarias mediante los instrumentos financieros ya existentes, caso del Fondo Social Europeo, los avances en inclusión activa serán más lentos y menos efectivos.

A la luz del balance de las políticas de inclusión activa constatamos cómo la activación laboral sigue siendo el eje determinante de la articulación de los tres ejes de la inclusión y cómo ello genera a veces procesos de exclusión en los colectivos más alejados del mercado de trabajo. Reequilibrar el triángulo de la inclusión activa es una conclusión obvia si se quiere priorizar de algún modo a los colectivos más excluidos y a los grupos con mayor riesgo de exclusión. Los períodos de crisis como el actual en el que las políticas de consolidación fiscal se encaminan al control y reducción del gasto público social favorecen la contención en el desarrollo de los sistemas de rentas mínimas y de mejora de los servicios públicos; por el contrario incrementan la presión sobre la población en paro a la búsqueda y aceptación de un empleo, incluso si las condiciones salariales y del puesto de trabajo no cumplen requisitos de suficiencia y dignidad. La tentación de desarrollar políticas de control social y laboral en detrimento de las de tipo redistributivo, siempre latentes, tiende a ser explícita en contextos de crisis como la actual. Mantener una agenda política de inclusión activa equilibrada es un objetivo necesario y plausible.

Referencias bibliográficas

1. Anker, J. y otros (2009), «Overview and analysis of Minimum income schemes». Brussels: European Commission.
2. Baptista, I. y Cabrita, J. (2009), «Portugal: Minimum income schemes in the UK». Brussels: European Commission.
3. Blommesteijn, M. y Mallee, L. (2009), «The Netherlands: Minimum income schemes: work and social assistance act». Brussels: European Commission.
4. Bradshaw, J. y Mayhew, E. (2010), «The measurement of extreme poverty». The University of York: SPRU (second draft).
5. Bradshaw, J. y Bennett, F. (2009), «Minimum income schemes in the UK». Brussels: European Commission.
6. Cincinato, S. y Nicaise, I. (2009), «Belgium: Minimum income schemes: panorama and assessment». Brussels: European Commission.
7. Comisión Europea (2010), «Joint report on social protection and social inclusion 2010». Brussels: European Commission.
8. Daly, M. (2009), «Ireland. Minimum income schemes». Brussels: European Commission.
9. Emco (2009), «Monitoring and analysis of flexicurity policies». Brussels: EMCO. <http://ec.europa.es/emco>.
10. European Parliament (2007), «The role of minimum income for social inclusion in the European Union». Brussels: European Parliament.
11. European Comisión (2010), «Joint Report on Social protection and social inclusion 2010». Brussels: European Commission.
12. European Comisión (2010), «EU cooperation in the field of social inclusion». Brussels: European Commission.
13. European Commission (2008), «Peer review: The social economy from the perspective of active inclusion: employment opportunities for people far from the labour market» Brussels: EC.
14. European Commission (2008), «Peer review: Measuring the impact of active inclusion and other policies to combat poverty and social exclusion» Brussels: EC.
15. Fink, M. (2009), «Austria: Minimum income schemes». Brussels: European Commission.
16. Frazer, H, Mariler, E, (2009), «Minimum income schemes across EU Member States». In-work poverty and labour market segmentation. Synthesis report». Brussels: European Commission. <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2009/minimum-income-schemes>.
17. Frazer, H, Mariler, E., Nicaise, I (2010), «A social inclusion road-map for Europe 2020». Antwerpen-Apeldoorn: Garant.
18. Frazer, H, Mariler, E, (2010), «In-work poverty and labour market segmentation. Synthesis report». Brussels: European Commission.
19. Fruzsina, A. (2009), « Hungary: Minimum income schemes». Brussels: European Commission.
20. García Serrano, C. (2007) «Las políticas de mercado de trabajo: desempleo y activación laboral». Política y Sociedad, vol.44, 2.
21. Halleröd, B (2009), «Sweden: Minimum income schemes». Brussels: European Commission.

22. Huster, E.U y otros (2009), «Analysis of the situation in relation to minimum income schemes in Germany». Brussels: European Commission.
23. Kusá, Z. y Gerbery, D. (2009), «Slovakia: Minimum income schemes». Brussels: European Commission.
24. Lace, T. (2009), «Latvia: Minimum income schemes». Brussels: European Commission.
25. Laparra, M. y B. Pérez Eransus (2008) «Exclusión social en España». Madrid: Foessa.
26. Lazutka, R. y Poviliunas, A. (2009), «Lithuania: Minimum income schemes». Brussels: European Commission.
27. Legros, M. (2009), «Minimum income schemes. From crisis to another, the French experience of means-tested benefits». Brussels: European Commission.
28. Leskosêk, V. y Trbanc, M. (2009), «Slovenia: Minimum income schemes». Brussels: European Commission.
29. Moreno, L., Matsaganis, M. Ferrera, M. y Capucha, L.(2003), «¿Existe una malla de seguridad en la Europa del Sur?. La lucha contra la pobreza y la exclusión en España, Grecia, Italia y Portugal». Revista Internacional de Sociología, 36.
30. Rodríguez Cabrero, G. (2009), «Assessment of Minimum income schemes». Brussels: European Commission.
31. Ruoppila, S. y Lamminmäki, S. (2009), « Finland: Minimum income schemes». Brussels: European Commission.
32. Social Protection Comité (2009), «Growth, jobs and social progress in the EU». Brussels: SPC.
33. Sirovátka, T. (2009), «Czech Republic: Minimum income schemes». Brussels: European Commission.
34. Strati, F. (2009), «Italy: Minimum income schemes». Brussels: European Commission.
35. Viies, M. (2009), «Estonia: Minimum income schemes». Brussels: European Commission.
36. Wóycicka, I. (2009), « Poland :Minimum income schemes». Brussels: European Commission.
37. Ziomas, D., Bouzas, N. y Spyropoulou, N. (2009), «Greece : Minimum income schemes». Brussels: European Commission.

4. La inclusión activa en la estrategia Europea

4.1. La Estrategia Europea 2020. Una descripción básica

Con la aprobación del Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, se han dado varios pasos para el reforzamiento de las bases legales de la UE para promover la inclusión social. En primer lugar, se da pleno valor a la Carta de Derechos Fundamentales en la que, en su art. 34.3, se menciona que la Unión reconoce y respeta el derecho a la ayuda social y a la vivienda para combatir la exclusión social y la pobreza, y para asegurar una existencia digna para todos aquellos que carecen de recursos suficientes, de acuerdo con las reglas fijadas por el derecho comunitario y las leyes y prácticas nacionales. En segundo lugar, se reconocen nuevos objetivos sociales, para la Unión Europea incluyendo, entre otros, la lucha contra la pobreza, la exclusión social y la discriminación; en tercer lugar, con la inclusión de la cláusula social horizontal se da mayor transversalidad a la lucha contra la exclusión al considerar entre otros aspectos, la promoción de un alto nivel de empleo, la garantía de la protección social adecuada y la lucha contra la exclusión social en la definición e implementación de las políticas y actividades de la Unión Europea.

Estos factores junto con la importancia de los sistemas de protección social como estabilizadores automáticos mitigadores de los efectos de la actual crisis (**Comisión Europea, 2010b**), y el Año Europeo de la Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2010 han aumentado la presión sobre los líderes políticos para establecer un proceso más efectivo para la próxima década (**Frazer, 2010**). A tal efecto, la Estrategia Europa 2020, que viene a sustituir a la llamada Estrategia de Lisboa que se aprobó el año 2000, persigue un crecimiento inteligente, sostenible e integrador articulándose en torno a dos pilares fundamentales⁶:

1. Por un lado, un **enfoque temático** que combina **prioridades** (crecimiento inteligente, sostenible e integrador) y **objetivos cuantifica-**

⁶ Comunicación de la Comisión. Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, Comisión Europea, COM (2010)2020, de 3 de marzo de 2010.

dos. Los principales objetivos se refieren a empleo, investigación, cambio climático, educación y pobreza. En concreto:

- 1) Aumentar la tasa de ocupación al 75% de la población entre 20 y 64 años.
- 2) Alcanzar el 3% del PIB de inversión en I+D+i.
- 3) Reducción de los gases de efecto invernadero el menos en un 20% comparado con el nivel de 1990, aumentar al 20% el porcentaje de energía renovable utilizada sobre el consumo final de energía y aumentar en un 20% la eficacia energética.
- 4) Reducir las tasas de abandono escolar por debajo del 10% y aumentar el porcentaje de personas entre 30 y 34 años con estudios superiores como mínimo al 40%.
- 5) Reducción del número de europeos que viven por debajo de los umbrales nacionales de la pobreza (definido como 60% de la mediana de los ingresos disponibles en un Estado miembro) liberando de la pobreza a 20 millones de personas.

En lo que se refiere al quinto objetivo, relacionado directamente con la pobreza, fue ratificado como un objetivo prioritario por el Consejo Europeo de marzo⁷, pero a diferencia de los objetivos de empleo, investigación y cambio climático, no hubo acuerdo sobre los indicadores adecuados y hubo que esperar hasta el Consejo Europeo de junio⁸ (Consejo europeo, 2010b). En este Consejo Europeo finalmente se acordaron los siguientes indicadores para cuantificar a las personas en riesgo de pobreza y exclusión:

- Estar por debajo del 60% de la mediana de los ingresos disponibles en el respectivo Estado miembro.
- El índice de privación material por el cual se considera que los individuos están privados de una serie de bienes y servicios necesarios para disfrutar de un nivel de vida suficiente⁹.

⁷ Acuerdo sobre el enfoque general y elección de los objetivos principales de la UE, Consejo Europeo, EUCO 7/10, de 26 de marzo de 2010.

⁸ Aprobación de la Estrategia Europa 2020, validación de objetivos de la UE y nacionales y adopción de directrices integradas, Consejo Europeo, EUCO 13/10 de 17 de junio de 2010.

⁹ La privación material severa se define como la incapacidad para hacer frente a cuatro de las siguientes necesidades: La familia no puede permitirse: 1. hacer frente a gastos inesperados; 2. una semana de vacaciones anuales fuera de casa; 3. pagar los atrasos (hipoteca o alquiler, facturas de servicios públicos o el alquiler de cuotas de compra u otros créditos); 4. una comida con carne, pollo o pescado o el equivalente vegetariano cada dos días; 5. mantener adecuadamente su casa caliente. La familia no podía permitirse (si lo quería): 6. tener una lavadora, tener una televisión en color, tener un teléfono, tener un coche personal. La vivienda se ve afectada por: 7. Goteras en el techo / paredes/suelos/fundaciones húmedas / marcos de ventanas podridos; 8. alojamiento demasiado oscuro; sin baño o ducha, sin inodoro con evacuación

- Proporción de personas viviendo en hogares con baja intensidad de empleo (hasta el 0,20).

Los avances en estos objetivos se canalizarían a través de **siete iniciativas emblemáticas**, que en el caso de la pobreza y la exclusión social estaría representada por el establecimiento de una «**Plataforma Europea contra la pobreza y la exclusión social**» (PECP) sobre la que la Comisión Europea ya ha elaborado una comunicación a la que posteriormente nos referiremos¹⁰.

En el documento inicial presentado por la Comisión Europea en marzo también se propone la presentación de una serie de **directrices integradas** así como de **recomendaciones** específicas en línea con los objetivos marcado por la Estrategia 2020 en las que podrían emitirse «advertencias políticas» en caso de respuesta inadecuada por parte de los EM.

Las Directrices integradas fueron finalmente propuestas por la Comisión Europea en abril de 2010 y aprobadas por el Consejo Europeo en junio. Se han estructurado en dos bloques. Por un lado las directrices de política económica¹¹, que engloban seis directrices relacionadas con la sostenibilidad de las finanzas públicas (directriz 1), afrontar los desequilibrios macroeconómicos (2), reducir los desequilibrios en la zona euro (3), optimizar el apoyo a I+D+i (4), mejorar la eficiencia de los recursos y reducir los gases de efectos invernadero (5), o mejorar el entorno del consumidor y de las empresas y modernizar la base industrial (6).

El segundo bloque lo integran las directrices de la política de empleo¹², entre las cuales se encuentran las que entroncan más directamente con la inclusión y la cohesión social. Comprenden el aumento de la participación en el mercado laboral y la reducción del desempleo estructural (directriz 7), la promoción de una cualificación laboral ajustada a las necesidades del mercado de trabajo, de empleos de calidad y de formación continua (8), mejorar los resultados de los sistemas educativos y de formación en todos los niveles e incrementar la participación en la enseñanza superior (9) y la

adecuada para el uso exclusivo del hogar; 9. la falta de espacio (definido como un número insuficiente de habitaciones en comparación con el número de personas). Eurostat (2010) Glossary: Material Deprivation. Disponible en http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Material_deprivation.

¹⁰ COM(2010) 758 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. La Plataforma Europea Contra la Pobreza y la Exclusión Social: Un marco europeo para la cohesión social y territorial, Sec (2010) 1564 final, Bruselas, 16.12.2010.

¹¹ Recommendation for a Council Recommendation of 27.4.2010 on broad guidelines for the economic policies of the Member States and of the Union. Part I of the Europe 2020 Integrated Guidelines (COM (2010), 193 final).

¹² Proposal for a Council decision on guidelines for the employment policies of the Member States. Part II of the Europe 2020 Integrated Guidelines, (SEC (2010), 488 final).

Directriz nº 10 orientada a promover la inclusión social y luchar contra la pobreza.

2. Por otro lado, se redefine la **arquitectura operativa de la gobernanza** manteniéndose la elaboración de informes nacionales en los que los EM desarrollarán sus estrategias pero con la particularidad de que Programas Nacionales de Reforma y los Programas de Estabilidad y Convergencia se deberán llevar a cabo simultáneamente aunque de forma separada con sus respectivos mecanismos e instrumentos, e incluyendo referencias cruzadas entre ellos. Los objetivos nacionales de la Estrategia Europa 2020 se concretarán en los Programas Nacionales de Reforma. En ellos, los objetivos y prioridades nacionales tienen que contribuir a lograr los objetivos de la EU 2020 si bien los Estados miembros tienen la libertad de establecer objetivos basados en los indicadores que consideren más apropiados y adaptados a sus circunstancias y prioridades nacionales.

Un avance de dichos programas se hace público en otoño de 2010 y la presentación definitiva en la primavera de 2011. En junio de cada año la Comisión Europea propondrá una serie de orientaciones políticas a los estados miembros y a la zona euro en su conjunto que podrían incluir recomendaciones específicas para cada país. Para la elaboración de los Programas Nacionales de Reforma se dan unas orientaciones operativas para los estados miembros¹³ en las que se propone la articulación de los PNR en torno a los siguientes bloques:

- 1) Descripción del escenario macroeconómico, en la que se deben incluir las referencias cruzadas necesarias al Programa de Estabilidad y Convergencia.
- 2) Supervisión macroeconómica. Deben identificar las políticas macroeconómicas desarrolladas en relación a las directrices integradas (especialmente de la 1 a la 3) para asegurar la estabilidad financiera y la mejora de la competitividad.
- 3) Coordinación temática. En este bloque los estados miembros deben:
 - a. Plantear las estrategias para alcanzar los objetivos nacionales relacionados con los cinco objetivos principales de la Estrategia Europa 2020 y con las Directivas Integradas 4 a 10.

¹³ «Governance, Tools and Policy Cycle of Europe 2020» de 15 de Julio de 2010, disponible en http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/annex_swd_implementation_last_version_15-07-2010.pdf

- b. Incluir una descripción de las medidas claves para alcanzar los objetivos nacionales incluyendo la programación prevista y sus impactos presupuestarios.
 - c. Describir el modo en el que se van a abordar los principales obstáculos encontrados para alcanzar los objetivos previstos en las directrices mencionadas haciendo especial énfasis en los resultados concretos de sus políticas.
 - d. En los casos en los que sea necesario debería indicarse como pueden ser utilizados los Fondos Estructurales de la UE para apoyar las medidas propuestas así como el impacto presupuestario de esas medidas. Los PNR deberían enfocarse hacia un conjunto limitado de medidas prioritarias.
- 4) Participación, comunicación y buenas prácticas: en los PNR debe indicarse cómo las autoridades nacionales pretenden implicar a las autoridades locales y regionales y a los actores más relevantes en la definición e implementación del PNR, en cómo será la estrategia de comunicación de la Estrategia Europea 2020 y de sus propios PNR y cuáles han sido los resultados de los mismos. Del mismo modo los PNR podrán contemplar las experiencias, intercambios y la implementación de buenas prácticas.

4.2. Una nueva estrategia de futuro. Puntos débiles de la EEI y la necesidad de la estrategia europea 2020

Con el MAC y la Estrategia Europea de la Inclusión (EEI) de la pasada década se han conseguido importantes avances en el tema de la inclusión social, al mantener la inclusión social en la agenda de las instituciones europeas y consolidar así el papel clave que debe desempeñar la política social en la reducción de las desigualdades y la promoción de la cohesión social, en interacción con las políticas económica y laboral.

Igualmente, ha propiciado cierta «convergencia cognitiva» en los procedimientos, métodos y parcialmente en el ámbito de los indicadores entre los Estados miembro al introducirse considerables mejoras en la información estadística disponible y en la definición de indicadores consensuados, desarrollando de este modo un marco analítico más sólido para entender y evaluar mejor el fenómeno así como para informar mejor sobre los progresos conseguidos en la EEI (**Frazer, 2010**).

Del mismo modo, ha permitido desarrollar un trabajo cada vez más participativo y coordinado entre los Estados miembro y entre los actores sociales implicados dentro de cada país.

Sucede, empero, que la EEI 2005-2010 adolece de una serie de limitaciones que requieren su recalibración y que justificarían en sí mismas una nueva Estrategia más eficaz en la lucha contra la pobreza con el fin de reducir unos índices de riesgo de pobreza que en la UE han permanecido inalterados en la década pasada en torno al 16%.

En particular, tanto diversos autores (**Frazer, 2010; Zeitlin, 2010; Fresno y Tsolakis, 2010a** entre otros) como los propios informes de la Comisión Europea y Peer Reviews de expertos (**Frazer y Marlier, 2008**) han puesto de manifiesto las siguientes limitaciones de la Estrategia Europea en vigor hasta el 2010:

- a) **Baja visibilidad y estatus político de la inclusión social especialmente comparado con la trascendencia asignada al crecimiento y el empleo** en la Agenda de Lisboa. En este sentido, el MAC no ha conseguido evitar la subordinación de las políticas de inclusión social a la política económica reforzando así el protagonismo de la participación en el trabajo como vía de reducción de situaciones de exclusión. Tener un empleo puede ser la mejor manera de evitarla exclusión, pero no siempre es una garantía. De modo que un buen crecimiento y la creación de empleo no mejorarán automáticamente la situación de los más marginados en la UE especialmente si se tiene en cuenta que un 8 % de los ciudadanos de la UE corren riesgo de pobreza a pesar de tener un empleo (**European Commission, 2008**).

Las nuevas directrices de la EEI revisada ponían más énfasis, si cabe, en el empleo como instrumento de inclusión social (**Arriba y Pérez Eransus, 2010**) mostrando con ello la dificultad de la EEI de deslastrarse de una inercia que arranca en la Cumbre de Luxemburgo de 1997 en la que inicialmente se diseñó el MAC como un método orientado exclusivamente hacia el empleo.

- b) **Limitado impacto de la EEI en el diseño de las políticas nacionales e insuficiente rigor en la supervisión y evaluación de su implementación por los estados miembro.** En muchos estados miembro los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión (PNAin) fueron realizados de manera rutinaria sin conllevar esfuerzos adicionales a nivel nacional (**Frazer y Marlier, 2010**). De tal modo, el MAC se ha utilizado como fuente de presión entre pares y un foro para compartir prácticas recomendadas, pero la evidencia sugiere que, de hecho, la mayoría de los Estados miembro han utilizado el MAC

como dispositivo de información en lugar de para el desarrollo de la política (**European Commission, 2010a**). El propio Parlamento Europeo (**Parlamento Europeo, 2010**) considera que la Estrategia de Lisboa ha fracasado por la falta de compromiso e identificación con ella por parte de los Estados miembros, lo que ha dado lugar a que no se pusieran en práctica planes de acción que se habían acordado, y a la ausencia de incentivos eficientes e instrumentos vinculantes a nivel de la UE.

- c) **Compromisos de gobernanza débiles.** El análisis de los PNAin por la Comisión Europea, la Red de la UE de expertos independientes en inclusión social y redes europeas contra la pobreza como EAPN, Eurochild, ESN y Feantsa han destacado que, aunque algunos han hecho progresos, demasiados Estados miembro todavía tienen acuerdos de gobernanza débiles para abordar la pobreza y la exclusión social. (**Frazer, 2010**). En particular, se pone de manifiesto la débil coordinación horizontal y vertical de las políticas y su falta de integralidad. Como han demostrado los estudios de la Red de expertos de la UE (**Frazer y Marlier, 2008**) en la práctica la coordinación con otras áreas políticas de la UE (p. ej., competencia, agricultura, salud, educación, justicia, migración) ha sido decepcionantemente débil y ha existido más en la teoría que en la práctica. Del mismo modo, aunque existen diferencias entre los distintos estados miembro, la coordinación entre los niveles de gobierno, la participación de los parlamentos nacionales y la movilización y participación de los actores sociales ha sido insuficiente, modesta en la preparación y diseño de los PNAin y de los informes de estrategias, y prácticamente inexistente en la evaluación y seguimiento de las políticas (**Wuiame, E, 2010**).
- d) **Falta de eficacia en la administración de los fondos estructurales y escasa vinculación de la política de cohesión con las prioridades de la UE.** Ello ha propiciado la dispersión de recursos en pequeñas cantidades entre los distintos ámbitos políticos, lo cual a su vez dificulta la medición de su impacto¹⁴. El potencial para utilizar los Fondos Estructurales de la UE para animar a los Estados miembro en la implementación de los objetivos de inclusión social de la UE no se ha desarrollado suficientemente. La Red Europea de lucha contra la Pobreza (EAPN), entre otras, ha sido crítica con la limitada

¹⁴ V Informe de la Comisión Sobre cohesión Económica, Social y Territorial (COM (2010) 642/3 de 11 de noviembre de 2010).

cantidad de Fondos Estructurales disponibles para respaldar las medidas de inclusión social (**Harvey, 2008**). Las propias estimaciones de la Comisión apuntan a que sólo el 12,4% del Fondo Social Europeo se asignaron a medidas de inclusión social (**European Commission, 2008**).

4.3. Debates sobre el diseño y el futuro de la estrategia europea de inclusión activa

Desde el carácter experimental que tuvieron los primeros programas europeos de lucha contra la pobreza a partir de 1975 hasta la actual Estrategia 2020 el tema de la inclusión social y la pobreza ha ido ganando peso de manera creciente en las políticas europeas.

La incorporación de la pobreza en la Estrategia Europa 2020 entre los 5 objetivos fundamentales y entre las 10 directrices integradas, la existencia de la «Plataforma europea contra la pobreza y la exclusión social» (PECP) como una de las iniciativas emblemáticas de dicha estrategia, o la orientación de la EU2020 hacia el fomento de una mayor cooperación y responsabilidad de los agentes públicos y privados con la consiguiente pretensión de respaldo de dicha estrategia con la reforma de los fondos estructurales de la UE, son claros signos de que la inclusión y la cohesión social son considerados aspectos de primer orden en la agenda europea.

Con la Estrategia EU2020 en cierto modo también se pretende dar respuesta a algunas de las críticas realizadas a la EEI como la falta de visibilidad del objetivo de la reducción de la pobreza o la necesidad de plantear una mayor alineación de los fondos estructurales de la UE con los objetivos previstos.

Uno de los informes más significativos a este respecto es el **Informe Barca (2009) sobre cohesión social en la UE**, realizado a partir de las aportaciones de expertos universitarios y de funcionarios de los Estados miembros tras una serie de reuniones celebradas en 2008. Este informe recomienda una serie de reformas en la política de cohesión de la UE que se basan en diez «pilares» entre los que destacamos los siguientes:

1. Cuantificación y definición de objetivos más precisos para concentrarse en una serie de prioridades básicas. En particular, se propone que la UE debe concentrar un 65 % de su financiación (2/3) en tres o cuatro prioridades básicas. Los criterios de asignación de la

financiación deben tener en cuenta la relevancia de las necesidades y expectativas en la UE, la naturaleza localizada del fenómeno y la verificabilidad de las prioridades propuestas.

2. Reforzar el diálogo entre la Comisión y los Estados miembros en base a una serie de principios, indicadores y objetivos inequívocos para evaluar los resultados.
3. La asignación de financiación a prioridades específicas en base a un conjunto de condiciones para las instituciones nacionales diseñadas por la Comisión.
4. Reforzar el principio de adicionalidad, que garantiza que los Estados miembros no sustituyen el gasto nacional por gasto de la UE.
5. Potenciar la evaluación anticipada del impacto mejorando los métodos para estimar los resultados.
6. Una mayor eficacia en la administración de los Fondos Estructurales mediante la simplificación y el análisis de otros medios de reducir los costes y las cargas impuestas a la Comisión.

De la revisión de la literatura al respecto también destacamos otras ambigüedades e incertidumbres que convendría resolver para el desarrollo efectivo de la inclusión social en la Estrategia Europa 2020. En particular, las siguientes:

- 1) La inclusión de la directriz sobre pobreza y exclusión entre las directrices de empleo lo que puede situar a la pobreza y la inclusión social en los márgenes de la cooperación de la UE (**EAPN, 2010a**), así como las escasas referencias en la propuesta de la Comisión a los colectivos más vulnerables (**Fresno y Tsolakis, 2010b**).
- 2) El escaso énfasis en el papel fundamental de las políticas sociales como estabilizadores automáticos contra la crisis (**European Commission, 2010b**), en la necesidad de la garantía de ingresos (en especial, las rentas mínimas) y en el acceso a servicios en comparación con la importancia asignada a la inserción laboral como instrumento de inclusión social.
- 3) La insuficiencia financiera en el borrador de presupuestos 2011 de la UE para respaldar las iniciativas emblemáticas (**Parlamento Europeo, 2010**). A ello cabría añadir los ajustes presupuestarios y fiscales de la mayoría de los Estados miembros y su repercusión en la consecución de los objetivos previstos.
- 4) La incertidumbre sobre la eficacia y alcance de la Plataforma europea contra la pobreza» (**Frazer, 2010**).
- 5) La indefinición sobre cómo los objetivos sociales de la UE serán supervisados y revisados en la práctica por las instituciones europeas (**Zeitlin, 2010**).

- 6) El riesgo de que en la nueva etapa se queden por el camino algunos de los avances importantes conseguidos en el periodo previo en el marco del MAC y especialmente en la cooperación horizontal entre Estados miembros.

A este respecto, en lo que atañe a la inclusión social, el debate y recomendaciones sobre el desarrollo de la Estrategia EU 2020 se han centrado fundamentalmente en los siguientes aspectos:

1. Desde el punto de vista de la **financiación** una de las principales críticas a la Estrategia Europea de Inclusión y a la política de cohesión europea es que la vinculación de la política de cohesión con las prioridades de la UE no es muy estrecha y los recursos se dispersan en pequeñas cantidades entre los distintos ámbitos políticos, lo cual a su vez dificulta la medición de su impacto. Distintos informes y expertos plantean las siguientes recomendaciones en torno a cuatro ejes: mayor condicionalidad en el acceso a los fondos (**Barca, 2009**), mayor flexibilidad y simplificación de los procesos (**European Commission, 2009**) rigurosidad en los procesos de evaluación y fomento del partenariado:

En primer lugar, como ya hemos comentado, el informe Barca (2009) aboga por el refuerzo de la gobernanza para las prioridades básicas de modo que la Comisión debería fijar un conjunto de «condiciones» para las instituciones nacionales, como requisito para asignar financiación a prioridades específicas, evaluando asimismo los avances realizados para alcanzar los objetivos. Del mismo modo, en este informe se propugna que la UE debería concentrar un 65 % de su financiación en tres o cuatro prioridades básicas, aunque el porcentaje varíe en los Estados miembros y las regiones según sus necesidades y estrategias.

En segundo lugar, desde la Comisión Europea (**European Commission, 2009**) se sostiene que el Fondo Social Europeo debería utilizarse de manera flexible y oportuna, para amortiguar el impacto social de la crisis, facilitando la rápida reincorporación de los desempleados al mercado de trabajo y prestando una atención especial a los más vulnerables. También aboga por la aplicación simplificada de los Fondos Estructurales y una mejor coordinación con las políticas sociales.

Por último, se plantea la necesidad de una alineación mucho más estrecha entre los objetivos de inclusión social de la UE, los Estados miembros y el uso de los Fondos Estructurales de la UE. (**Frazer, 2010**). Para ello se requiere de los Fondos Estructurales una mayor precisión en la identificación de los problemas y en el tipo de actuaciones en los que se deben centrar los fondos; mayor agilidad en el proceso, la extensión de los programas multifondo, el partenariado con entidades no lucrativas con experiencia en

inserción sociolaboral y la elaboración de indicadores precisos de evaluación del impacto de esos fondos en la inclusión social (**Fresno y Tsolakis: 2010a**).

En este sentido, la propuesta de la Comisión Europea presentada en marzo de 2010 contempla adecuar el gasto de la UE a los objetivos de la Estrategia Europa 2020 en el marco de la revisión del Reglamento Financiero de la UE. Posteriormente, partiendo de la propuesta de revisión del presupuesto de la UE¹⁵ la Comisión Europea ha planteado en el otoño de 2010 las siguientes propuestas¹⁶ que, recogiendo parcialmente las recomendaciones anteriores, de llegar a desarrollarse dotarían de mayor eficacia la gestión de los fondos estructurales:

- La transformación de las metas y objetivos de EU2020 en prioridades de cara a la inversión, abarcando el Fondo de Cohesión, FEDER, FSE, Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y el Fondo Europeo de la Pesca.
- Mayor concentración de los recursos nacionales y europeos en temáticas concretas de EU2020.
- El establecimiento de condiciones específicas vinculantes cuyo cumplimiento podría ser un requisito previo para el desembolso de los recursos de cohesión. Incentivos para la ejecución de los programas de cohesión de modo que un porcentaje de los fondos se reserve a aquellas autoridades nacionales y regionales con programas de mayor calidad y que supongan mayores avances en las temáticas seleccionadas.
- Simplificación de los procesos, mejora de la evaluación.

2. En lo que respecta al uso de **indicadores** adecuados para el análisis de la inclusión social a escala de la UE, una de las continuas dificultades en relación a la medición de la pobreza y la exclusión es que la evidencia estadística disponible no cubre adecuadamente a algunos de los grupos de mayor riesgo, como inmigrantes y minorías étnicas y gitanos, personas sin techo, las víctimas de tráfico de personas o personas que están o salen de instituciones sociosanitarias (**Frazer, 2010**). En este sentido, se considera necesario avanzar en indicadores más precisos para estos colectivos en lo concerniente a la inclusión activa, pobreza infantil, exclusión financiera,

¹⁵ Comisión Europea, 2010: Revisión del presupuesto de la UE, COM (2010)700, de 19 de octubre de 2010.

¹⁶ V Informe de la Comisión Sobre cohesión Económica, Social y Territorial (COM (2010) 642/3 de 11 de noviembre de 2010).

falta de vivienda y desempleo de los más pobres (**Lindqvist-Virtanen 2010**). Desde las entidades sociales y el Parlamento europeo se propone igualmente el establecimiento de subobjetivos coherentes con los objetivos de la EU y las prioridades nacionales tales como la erradicación de la indigencia para el 2015 y la reducción de la pobreza infantil en un 50% para el 2020 (**EAPN, 2010a**).

3. La **gobernanza** es una cuestión clave en el Estrategia Europa 2020. Buena parte de las recomendaciones sugieren una arquitectura de gobernanza más «inclusiva» en la que se tengan en cuenta los siguientes aspectos:

- 1) Paridad de objetivos sociales y medioambientales con los objetivos económicos y de empleo.
- 2) El establecimiento de compromisos políticos que garanticen el cumplimiento de los objetivos cuantificados de reducción de la pobreza de la Estrategia 2020 (**Frazer y Marlier, 2010**). El Informe **Barca (2009)** es claro en este sentido al proponer la renovación de la relación contractual entre la Comisión y los Estados miembros de modo que se elabore un nuevo tipo de un acuerdo contractual (un contrato de desarrollo estratégico nacional), centrado en resultados y compromisos comprobables. Del mismo modo el informe de evaluación de la Comisión Europea de 2009 (**European Commission, 2009**) propone mayor responsabilidad de los estados miembros con el establecimiento de objetivos nacionales cuantificables basados en pruebas. Finalmente, es necesario que los informes nacionales se centren en la implementación de las prioridades europeas y no sean una mera compilación de las políticas sociales domésticas.
- 3) Mayor participación de los stakeholders en la preparación, implementación, evaluación y seguimiento de las políticas de inclusión social. Para ello se propone la definición y concreción por parte de la Comisión y el Comité de Protección Social de unos estándares mínimos para los EM sobre la participación real de los actores sociales y de la sociedad civil en la preparación, implementación, evaluación y seguimiento de las políticas de inclusión social (**Frazer y Marlier, 2008**).

El papel de la economía social y de las entidades del Tercer Sector también es fundamental en la gobernanza de la Estrategia Europea colaborando estrechamente con el conjunto de las administraciones públicas y actores económicos y sociales, participando activamente en las políticas de inclusión, tanto en su concepción, como en su ejecución, seguimiento y evaluación, aportando todas las potencialidades y activos de sus entidades, y reforzando su papel como interlocutoras y agentes sociales (**Fresno y Tsolakis, 2010b**). En

particular, el tercer sector, además de su imprescindible papel como proveedor de servicios de bienestar, debe jugar un papel más activo en la gestión de los Fondos Estructurales en la que ya tienen experiencia probada. En el plano reivindicativo deben desempeñar un papel clave con la exigencia de cumplimiento de las garantías de derechos contemplados en la Carta de Derechos Fundamentales, contribuyendo al cumplimiento de la Recomendación de la Comisión de 3 de octubre de 2008 sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral, en especial velando por la extensión de apoyos adecuados a la renta (**Fresno, 2010**). Para desarrollar estas funciones con eficacia el Tercer sector tiene sus propios retos como son una mayor coordinación del sector y la definición de una agenda inequívoca, fácilmente comunicable para dotarse de mayor visibilidad y capacidad de interlocución.

4. En lo que respecta a la estrategia de **comunicación** de EU2020 ésta debe orientarse a ser más visible para la ciudadanía. En este sentido, la red europea de expertos independientes en inclusión social de la UE (**Frazer y Marlier, 2008**) propone una comunicación multinivel más proactiva utilizando al máximo las nuevas tecnologías con enlaces web encadenados UE-Estados-Regiones- Municipios, para difundir la estrategia también a nivel local. Del mismo modo se recomienda una mayor implicación en el proceso de inclusión social por parte del Consejo de Ministros de la UE y de los Jefes de Estado especialmente en sus respectivos parlamentos y la promoción de debates al máximo nivel sobre la inclusión social.
5. Finalmente, la propuesta como iniciativa emblemática de la Plataforma Europea Contra la Pobreza, ha generado muchas expectativas sobre su alcance para conseguir el objetivo de reducir la pobreza y promover la cohesión social y territorial. La Comisión Europea publicó una Comunicación (**COM, 2010, 758 final**) sobre la PECP que resulta de interés y que analizamos en el siguiente apartado.

4.4. La Plataforma Europea Contra la Pobreza y la Exclusión Social

Con la comunicación de la Comisión Europea sobre la PECP, publicada a mediados de diciembre de 2010, se pretende crear un marco de actuación europeo para garantizar la cohesión social y territorial a través de una serie de políticas, medidas y acciones encaminadas a conseguir el objetivo de reducción de la pobreza marcado en la EU 2020.

La Comunicación de la Comisión comienza realizando un diagnóstico de los retos de la pobreza y la exclusión social para después identificar cinco ámbitos de actuación y más de 70 iniciativas a desarrollar por la PECP¹⁷.

Los ámbitos de actuación se centran en 5 aspectos concretos como son:

- a. *Emprender acciones de lucha contra la pobreza y la exclusión en el conjunto de las políticas.* Con ello se pretende enfocar la pobreza como un **fenómeno** transversal e **integral** dentro del diseño de todas las políticas. En particular, en este ámbito se plantean medidas y acciones en los ámbitos del empleo, la protección social y el acceso a los servicios esenciales, educación y juventud, inmigración, políticas sectoriales (TIC, energía y servicios financieros) política exterior y evaluación de impactos.
- b. *Hacer que la **financiación** de la UE ayude a conseguir los objetivos de la inclusión social y cohesión social.* Con ello se pretende vincular la financiación de la cohesión con los objetivos de la Europa 2020 en el marco de la revisión del presupuesto de la UE y, por lo tanto, el ajuste de los distintos fondos y programas europeos al nuevo marco de la EU2020 dotándole de mayor simplicidad en el acceso para los beneficiarios y mayor énfasis en los grupos específicos y en las zonas desfavorecidas.
- c. *Adoptar un planteamiento concreto con respecto a las **innovaciones y reformas sociales.*** Se pretende potenciar la innovación de las políticas sociales en base a la «experimentación social» de aquellos proyectos que se demuestren eficaces a pequeña escala para su posterior implementación de forma más amplia así como mejorar la pericia en el diseño, puesta en marcha y evaluación de programas de innovación social.
- d. *Promover un enfoque de **asociación y la economía social.*** Con ello se pretende potenciar la participación de los grupos de interés o stakeholders estableciendo una *nueva forma de colaboración* entre las autoridades nacionales, regionales y locales, los interlocutores sociales, las ONG y las personas en situación de pobreza y remar-

¹⁷ Propuestas en el siguiente documento de trabajo que acompaña a dicha comunicación: *List of key initiatives, Accompanying document to the COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS*[RTF bookmark start: _Toc277665079]: The European Platform against Poverty and Social Exclusion: A European framework for social and territorial cohesion[RTF bookmark end: _Toc277665079], COM (2010) 758 final.

car el papel que la economía social puede desempeñar como herramientas de inclusión innovadoras.

- e. **Mejorar la coordinación de políticas entre los Estados miembros.** Este ámbito se marca como objetivo mejorar la gobernanza entre los estados miembros adaptando los métodos de trabajo del MAC social a la nueva estrategia EU2020, avanzar en el desarrollo de indicadores sociales y en la evaluación de los avances conseguidos por cada Estado en relación al objetivo de reducción de la pobreza.

La PCPE supone así, un paso adelante en la integración de la inclusión social y la lucha contra la pobreza en la política social europea. Como aspectos a valorar positivamente de la Comunicación de la Comisión destacaríamos:

1. La mención explícita sobre la «inaceptabilidad» de las tasas de pobreza europea en el presente siglo y el reconocimiento de la pobreza como un fenómeno pluridimensional a abordar en todo el ciclo de la vida.
2. El compromiso de establecer una «nueva forma de colaboración» entre las autoridades nacional, regionales y locales, los interlocutores sociales, incluidas las ONG, y las personas en situación de pobreza para acometer prioridades clave como la inclusión activa, la pobreza infantil, la exclusión de la vivienda e indigencia y la pobreza en minorías étnicas e inmigrantes (**EAPN, 2011**).
3. La necesidad de una mayor vinculación de los fondos estructurales con la lucha contra la pobreza y la simplificación del acceso a los mismos.
4. La importancia del papel de la economía social y de las entidades del Tercer Sector en la gobernanza de la Estrategia Europea.
5. Establecer compromisos de coordinación y gobernanza más fuertes entre los Estados miembros.
6. El compromiso de elaborar propuestas de recomendaciones futuras sobre pobreza infantil y abandono escolar, la presentación para 2011 de un marco para las estrategias nacionales de integración de los gitanos o el compromiso de presentar en 2011 una serie de propuestas para el nuevo marco regulador de la política de cohesión posterior a 2013, entre otras iniciativas.

Una primera valoración de la PECP, que no deja de ser tentativa por cuanto el grueso de las iniciativas propuesta está por desarrollar, nos sugiere varios aspectos susceptibles de mejora:

En primer lugar, en determinados aspectos adolece de concreción en las medidas para implementar aspectos que la Comunicación considera como de gran relevancia tales como el cumplimiento de la nueva cláusula social horizontal recogida en el Tratado de Lisboa, la implicación y participación efectiva de los stakeholders en el desarrollo de las estrategias nacionales, en especial de las ONG y las personas en situación de pobreza, a los que se reconoce como actores esenciales, o el alcance de la participación de la economía social en las políticas de inclusión activa de la UE. A este respecto, en la Comunicación se considera importante reforzar y estabilizar las asociaciones existentes para garantizar su participación efectiva. No obstante, parece justificar la necesidad de garantizar dicha participación más por la irregularidad del ritmo y del impacto del compromiso de las asociaciones a nivel europeo que por su intrínseca capacidad para operar en la lucha contra la exclusión y la pobreza.

Para potenciar su participación se contemplan como iniciativas: 1) la elaboración de directrices *voluntarias* para fomentar que participen en la definición y aplicación de medidas y programas para abordar la pobreza y la exclusión promoviendo su aplicación a nivel nacional, regional y local, en la práctica, así como 2) el compromiso de transformar la mesa redonda anual en una convención anual más amplia de la PECP a celebrar en otoño. No obstante, apenas se especifican nuevos programas concretos de trabajo y mecanismos claros, precisos y vinculantes de participación de las partes interesadas.

En el caso de la economía social, se plantea el apoyo de la Comisión para mejorar sus estructuras jurídicas, la propuesta de una «iniciativa de empresa social» en 2011 y facilitar su acceso a programas de financiación de la UE. No obstante, no se plantean medidas concretas para conseguir su implicación efectiva en las políticas de inclusión activa. Las menciones explícitas a los «obstáculos jurídicos y prácticos» y a las «tensiones» que pueden surgir entre el apoyo a las acciones desarrolladas por estas y sus competidores en su concurrencia en el mercado deja en cierto modo entrever las dificultades de aprovechar realmente el potencial de la economía social en la lucha contra la pobreza en una economía de mercado.

En el caso del voluntariado, se resalta su importancia pero se hace sobre todo desde una perspectiva instrumental en su faceta de «dar servicios» a los excluidos, fomentar la adquisición de nuevas capacidades y la mejora de la empleabilidad sin contemplar medidas para potenciar su vertiente más expresiva y de concienciación del problema que supone la exclusión y la pobreza a nivel europeo.

En segundo lugar, la comunicación sobre la PECP sigue lastrada por la subordinación de la inclusión activa al eje acceso al empleo como principal

vía de reducción de situaciones de exclusión. Se hace un escaso énfasis en la necesidad de la garantía de ingresos (en especial, las rentas mínimas) y en el acceso a servicios en comparación con la importancia asignada a la inserción laboral como instrumento de inclusión social. Aunque se reconoce que desde 2000 han aumentado las personas pobres con empleo se insiste en que el objetivo marcado para la tasa de empleo hasta el 2020 «sería por si sólo la mayor contribución para sacar de la pobreza a 20 millones de europeos» haciendo escaso énfasis en la calidad y sostenibilidad del empleo (EAPN, 2011).

En lo que respecta al eje acceso a servicios se remarcan aspectos como mejorar la eficiencia, la prevención o la intervención temprana pero no se articulan propuestas concretas para atender con inmediatez el creciente acceso limitado a los servicios de las personas con menores recursos.

En lo relativo a la garantía de ingresos, la Comisión contempla como iniciativa para el 2012 la presentación de una comunicación para evaluar aspectos como la eficacia de los sistemas de rentas mínimas y cómo éstas pueden utilizarse para apoyar la inclusión activa. No obstante, son iniciativas que se centran en aspectos como la eficacia o el correcto diseño de los sistemas de apoyo a la renta más que en garantizar dichos sistemas para alcanzar una vida digna tal y como se explicita en la Recomendación de Inclusión Activa de octubre de 2008 (EAPN, 2011).

En tercer lugar, no queda suficientemente reforzado en la Comunicación el papel de la Plataforma en lo que respecta a aspectos ya mencionados como su papel para velar por la operatividad y cumplimiento de la cláusula social horizontal contemplada en el Tratado de Lisboa y por las recomendaciones de la UE (en especial las relacionadas con las rentas mínimas). Algo parecido sucede en cuanto al papel de la PECP en la revisión y evaluación de la dimensión social de EU2020 y de su integración con otras políticas de la UE. En cuanto a la evaluación se reconoce desde la Comisión que la incorporación de la reducción de la pobreza como objetivo prioritario de la EU2020 será un importante estímulo para seguir desarrollando indicadores sociales y se compromete a evaluar los avances conseguidos en este objetivo por los Estados Miembros proponiendo recomendaciones por países formuladas conjuntamente con el Consejo. A ello añadir la encuesta anual de crecimiento presentada cada año en enero que evaluará los avances en relación a los objetivos acordados e identificará prioridades para cada año.

Del mismo modo, conviene destacar en la comunicación la importancia de realizar una evaluación del impacto social de las iniciativas de actuación propuestas y la necesidad de seguir «afinando y mejorando la calidad de su evaluación de impacto para asegurarse que se presta atención a la

dimensión social». Para ello se contempla una iniciativa de proyecto y de red de investigación europeas orientadas a promover la evaluación de programas de innovación social y la medición de su impacto, lo cual resulta alentador para el futuro. No obstante, más allá de estas iniciativas no llega a definirse claramente qué papel desempeñara en ellas la PECP ni llega a proponerse una sistematización de evaluaciones de proceso, seguimiento y resultados para el objetivo de reducción de la pobreza lo cual implicaría esperar al desarrollo efectivo de las iniciativas mencionadas.

En todo caso, la puesta en marcha de esta Plataforma supone un avance sustancial en el objetivo de la lucha contra la pobreza y la exclusión a nivel europeo y marca una hoja de ruta acompañada con iniciativas concretas cuyo desarrollo habrá que seguir analizando en un futuro para valorar el verdadero alcance de esta PECP.

Referencias bibliográficas

1. Arriba, A, y Pérez Eransus, B. (2010), *Servicios sociales y políticas de inclusión*. En Servicios sociales y cohesión social, capítulo 9. CES (en prensa).
2. Barca, F. (2009), An agenda for a reformed cohesion policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, Brussels: European Commission. Disponible en: http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf.
3. European Anti-Poverty Network (EAPN) (2010a): «EAPN response to Europe 2020: Delivering on the Poverty Target», EAPN, Brussels.
4. European Anti-Poverty Network (EAPN) (2010b): EAPN proposals on the «European Platform against Poverty», EAPN, Brussels.
5. European Anti-Poverty Network (EAPN) (2011): EAPN First Response to the European Flagship Platform against Poverty and Social Exclusion: A European Framework for social and territorial cohesion», EAPN, Brussels.
6. European Commission (2008), *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2008: Social inclusion, Pensions, Healthcare and Long Term care*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Belgium.
7. European Commission (2009), *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2009* (including related supporting document produced by the European Commission), EU Council of Ministers and European Commission, Brussels.
8. European Commission (2010a), *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion* (including related supporting document produced by the European Commission), EU Council of Ministers and European Commission, Brussels. Disponible en: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=en>; (2010), *European Council 25/26 March 2010, Conclusions*, Brussels
9. European Commission (2010b), *The Social Situation in the European Union 2009*. Eurostat.
10. Frazer, H. (2010), «Políticas de inclusión social y pobreza en la UE, *Revista Española del Tercer Sector*, nº 15, pp.129-150.
11. Frazer, H. and Marlier, E. (2008), *Building a stronger EU Social Inclusion Process: Analysis and recommendations of the EU Network of independent national experts on social*

- inclusion, Brussels:European Commission.* Disponible en: <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2008/first-semester-2008>.
12. Frazer, H. and Marlier, E. (2010), *Social inclusion in the European Union:Where are we and where are we going?*, in *Development and Transition 15*, March 2010, United Nations Development Programme, Slovakia.
 13. Fresno, J. M (2010), *10 años trabajando con la UE por una sociedad inclusiva*, Madrid: Cáritas, Cruz Roja Española, Fundación Luis Vives, Fundación ONCE, Fundación Secretariado Gitano.
 14. Fresno, J. M. y Tsolakis, A. (2010a), «Cohesión Social e Inclusión Social en la Estrategia Unión Europea 2020», *Documentación Social*, nº 157, pp. 29-46.
 15. Fresno, J.M. y Tsolakis, A. (2010b): Propuestas del Tercer Sector de Acción Social para una Estrategia de Inclusión Social 2020 en España, disponible en http://www.eapn.es/attachments/756_eapn_def_15_de_octubre%5B1%5D.pdf.
 16. Harvey, B. (2008), *EAPN Structural Funds Manual 2009-2011*, EAPN, Brussels.
 17. Lindqvist-Virtanen, Carin (2010): Tools and visibility of OMC Indicators EU Coordination in the social field in the context of EU2020, disponible en http://www.socialsecurity.fgov.be/eu/en/agenda/14-15_09_10.asp.
 18. Parlamento Europeo (2010): «Resolución del Parlamento Europeo sobre la Estrategia UE 2020 - Iniciativas emblemáticas», disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B7-2010-0351&language=ES>.
 19. Wuiame, N. (2010): «EU Study on Stakeholders' Involvement in Member States», disponible en http://www.socialsecurity.fgov.be/eu/en/agenda/14-15_09_10.asp.
 20. Zeitlin, J. (2010): «Towards a Stronger OMC in a More Social Europe 2020», disponible en http://www.socialsecurity.fgov.be/eu/en/agenda/14-15_09_10.asp.

5. El desarrollo de la estrategia de inclusión activa en España: 2000-2010 y su devenir

5.1. Introducción

La Estrategia Europea de Inclusión social (EEI) ha pasado por varias etapas en el transcurso de esta década con su consiguiente influencia en la estrategia de inclusión social española. Como después veremos, esta estrategia ha propiciado más una convergencia cognitiva en los procedimientos, métodos y parcialmente en el ámbito de los indicadores, que una convergencia en las tasas de pobreza relativa o en el gasto en protección social.

No obstante, conviene poner de manifiesto la necesidad de aprender de las experiencias europeas en esta materia para tender a una convergencia algo más que cognitiva hacia aquellos Estados miembros con menores tasas de pobreza relativa y mayor inclusión social. La EEI no supone que la responsabilidad de la lucha contra la exclusión recaiga sobre las instituciones europeas, las cuales tienen una base legal limitada en este ámbito, pero sí supone un avance en el conocimiento mutuo de las medidas y de la orientación de las políticas que son necesarias en la promoción de la inclusión social.

En este sentido, pretendemos hacer una valoración sintética de las políticas de inclusión social desarrolladas entre 2000 y 2010 con especial énfasis en los aspectos relacionados con la inclusión activa. Todo ello en el marco de las políticas europeas de inclusión social, en especial las enmarcadas dentro del procedimiento de la Estrategia de Lisboa, con el fin de delimitar los ejes de desarrollo futuro, en función de las acciones y recomendaciones europeas del pasado más reciente, y las tentativas tendencias en el devenir de nuestra estructura social y económica.

5.2. Las políticas de inclusión activa en España entre 2000 y 2010 en el marco de las políticas europeas

A) La Estrategia Europea de Inclusión social y los Planes de Acción para la Inclusión Social en España: recomendaciones y lecciones por aprender

Como ya hemos comentado a lo largo de este informe, la Estrategia Europea de Inclusión Social. (EEI) arranca en el Consejo Europeo de Lisboa de 2000 en el que la estrategia y el Método Abierto de Coordinación, que hasta entonces se venía aplicando a empleo, se extiende a otros ámbitos como el de la inclusión social.

A raíz de la comunicación de la Comisión Europea elaborada a finales de 2005 con el título de «*Trabajar juntos, trabajar mejor: un nuevo marco para la coordinación abierta de las políticas de protección social y de inclusión en la Unión Europea*» (**Comisión Europea, 2005**) se pretende crear un MAC más visible y simplificado, un **MAC Social reforzado** con mayor énfasis en la ejecución de las políticas, que interactúe positivamente con la estrategia revisada de Lisboa.

Para ello se definen nuevos objetivos, el primero de los cuales expresamente se refiere a la **inclusión social activa**, y se elaboran estrategias nacionales de protección social y de inclusión social que abarcarán normalmente un período de tres años y organizadas en torno a tres áreas de política social (Inclusión Social, Pensiones y Cuidados sanitarios y de larga duración).

Ello supondrá, como veremos, una **Estrategia Europea (de Inclusión) Renovada (2005-2010)** basada en la idea de la inclusión social en un contexto más amplio de las políticas sociales.

La Estrategia Europea de Inclusión social, por lo tanto, ha pasado por dos etapas claramente diferenciadas tanto en los objetivos como en los procedimientos, en cierto modo delimitadas por la Cumbre de Niza donde se aprueba la **Agenda de Política Social 2000-2005**.

a) La EEI 2000-2005

La EEI 2000-2005 se fundamenta sobre una serie de objetivos comunes establecidos en el Consejo de Niza de diciembre de 2000 y en un conjunto de indicadores comúnmente acordados sobre la pobreza y la exclusión

social, elaborados por un subgrupo de indicadores del Comité de Protección Social, que finalmente se refrendaron en el Consejo Europeo de Laeken en 2001. Siguiendo la metodología del MAC estos objetivos servirán de guía para la elaboración de los PNAin. El primero de estos planes se contempla para el periodo 2001-2003, los cuales después serán evaluados con un Informe Conjunto de la Comisión y el Consejo.

En lo que respecta a los **objetivos comunes** establecidos en Niza, en lo relativo a la lucha contra la pobreza y la exclusión, se especifican los siguientes:

1. Facilitar la participación en el empleo y el acceso a los recursos, derechos, bienes y servicios (empleo y protección social: educación, salud, renta y vivienda).
2. Prevenir el riesgo de exclusión.
3. Ayudar a los grupos más vulnerables (en situaciones de mayor riesgo).
4. Movilización de los agentes sociales y grupos en situación de exclusión.

En este periodo se realizaron tres Planes nacionales de Acción en España para los periodos 2001-2003, 2003-2005 y 2005-2006. El último de ellos, a pesar de exceder el periodo 2000-2005 sigue la misma estructura de objetivos de Niza que en planes anteriores y supuso una evaluación y actualización del plan anterior. Tuvo una menor duración para no entrar en exceso en un periodo de tiempo que ya empezaría a formar parte de la nueva estrategia europea de inclusión social (2005-2010). En lo que respecta a los Informes Conjuntos se realizaron dos en este periodo en los años 2002 y 2004.

En 2005 y 2006 se realizaron dos informes conjuntos de transición hacia la nueva estrategia. No obstante, aunque ya se hacen eco de la nueva Estrategia de Lisboa y responden a la nueva estructura de realizar Informes Conjuntos con carácter anual, en la práctica tienen un carácter continuista con la EEI 2000-2005 y suelen plantearse como informes complementarios de los anteriores o bien como una valoración de algunas medidas contempladas y, en algunos casos, actualizadas de los Planes Nacionales 2005-2006. En el cuadro 3 se sintetizan los principales ejes de acción de la inclusión activa en los PNAin en España y las recomendaciones de mejora de la UE durante la EEI 2000-2005.

En general, en los informes conjuntos, sobre todo en el **informe Conjunto 2006 (European Commission, 2006)**, se valoran muy positivamente la subida de las pensiones más bajas y del salario mínimo, las nuevas medidas incluidas en el III Plan y el proceso de regularización de inmigrantes indocumentados, y su consiguiente efecto positivo tanto en su protección social como en la reducción de trabajo no declarado.

Sin embargo, para este periodo se sigue considerando insuficiente la cuantificación de los objetivos contemplados en los planes y la coordinación entre los distintos niveles de la administración pública, se alerta sobre la precariedad laboral de los jóvenes, las altas tasas de paro de la mujeres y de las personas con discapacidad, la dificultad de integración educativa de los inmigrantes, y las desigualdades de acceso de la población gitana en los ámbitos de la salud, el empleo y vivienda. Se recomienda en dicho informe potenciar las políticas sociales orientadas a reducir el alto nivel de abandono escolar con especial énfasis en los colectivos de inmigrantes y gitanos y la incorporación de mejoras en la información estadística para cuantificar el impacto de las políticas de inclusión social en la población gitana.

Cuadro 3. La inclusión activa en los PNAIn en España y las recomendaciones de mejora de la UE durante la EEI 2000-2005.		
<p>Objetivo común (Cumbre de Niza, 2000)</p>	<p>OBJETIVOS-MEDIDAS VINCULADAS EN PNAIn</p>	<p>VALORACIÓN-RECOMENDACIONES INFORMES CONJUNTOS</p>
<p>Facilitar la participación en el empleo y el acceso a los recursos, derechos y bienes y servicios (empleo y protección social: educación, salud, renta y vivienda).</p>	<p>PNAIn 2001-2003</p> <ul style="list-style-type: none"> - Objetivo 1 de Niza: Medidas: 1.1 Acceso al empleo: bonificaciones para contratación, reducciones de las cuotas de Seguridad Social; potenciar la contratación en servicios de atención a dependencia, las personas dependientes. Facilitar el acceso de las ONG a la formación continua y apoyarlas económicamente para gestionar programas integrados de inserción laboral, potenciar la colaboración entre los servicios de empleo y los servicios sociales ... 1.2 Acceso a recursos: mantenimiento de un sistema de garantía de recursos (rentas mínimas) sostenimiento de los servicios; sociales de atención primaria, la existencia de programas de acceso a la vivienda, educación, justicia y salud. <hr/> <p>PNAIn 2003-2005</p> <p>Se incluyen 269 medidas (84 más que en el plan anterior).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Objetivo 1 Niza. Medidas: Acceso al empleo: Junto a las previstas en el plan anterior: itinerarios de inserción, incentivos para empleadores, fortalecer la cooperación entre las ONG y servicios públicos de empleo más descentralizados... <p>Acceso a recursos: Reducir en un 2% el número de personas con una renta inferior al 60% de la mediana de ingresos en el período de vigencia del Plan.</p>	<p>INFORME CONJUNTO 2002</p> <ul style="list-style-type: none"> - Falta de suficientes datos para evaluar los resultados en términos de movilización especialmente en lo relativo a la coordinación a nivel local y regional. - Problemas de integración de las políticas y de combinación de los objetivos generales entre las distintas administraciones locales, nacionales y regionales. Se recomienda una evaluación exhaustiva a nivel regional del grado de coordinación e integración de las diferentes medidas propuestas en el Plan. - No se cuantifican claramente los objetivos principales. Se recomienda, mejorar los indicadores relativos a la exclusión, abarcando también aspectos relacionados con la igualdad entre hombres y mujeres. - Mayor profundización en las medidas para favorecer el acceso de las personas con discapacidad a las TIC. <hr/> <p>INFORME CONJUNTO 2004</p> <ul style="list-style-type: none"> - Escasos progresos en atajar el problema del abandono escolar y en la participación de los actores sociales. - Políticas sociales muy estructuradas en torno a grupos sociales específicos. Esto dificulta una mayor transversalidad de las medidas propuestas.

Cuadro 3. (Continuación)	
	<ul style="list-style-type: none"> - Amplio conjunto de medidas desconectadas entre si. - Se requiere un mayor rango de objetivos cuantificados especialmente en las áreas de la salud, vivienda y educación. Mejorar la coordinación y la cooperación entre los distintos niveles de la administración. Alerta sobre el impacto del envejecimiento y el incremento de la inmigración en los servicios sociales. Recomendación: anticiparlo en las previsiones presupuestarias.
Objetivo común (Cumbre de Niza, 2000)	VALORACIÓN-RECOMENDACIONES INFORMES CONJUNTOS
Objetivo común (Cumbre de Niza, 2000)	OBJETIVOS-MEDIDAS VINCULADAS EN PNAin
Idem	PNAin 2005-2006
	<p>Cambio de Gobierno en marzo de 2004. Revisión de algunas medidas del PNAin y el inicio de otras no previstas: en educación (paralización del calendario de aplicación de la LOCE y anuncio de una reforma con el mayor consenso posible del sistema educativo); en vivienda (Plan de medidas urgentes en materia de vivienda y suelo de julio de 2004), en la garantía de recursos económicos (incremento de las pensiones más bajas por encima de lo previsto), o en materia de inmigración (proceso de normalización de trabajadores extranjeros),(PNAin).</p>
	INFORME CONJUNTO 2005
	<ul style="list-style-type: none"> - Amplio conjunto de medidas desconectadas entre si. - Mejorar la coordinación y la cooperación entre los distintos niveles de la administración. Se recomienda evaluar el progreso de las medidas propuestas en el ámbito regional y local. - Valoración positiva para la lucha contra la pobreza de medidas como el incremento del 6.6% en el Salario Mínimo Interprofesional, el aumento de las pensiones contributivas mínimas por encima del IPC, la elaboración del libro Blanco de la Dependencia y la dotación adicional de fondos para esta contingencia.

Cuadro 3. (Continuación)

INFORME CONJUNTO 2006

- Limitada cuantificación de los objetivos.
- Mejorar la coordinación entre los distintos niveles de la administración pública.
- Valoración positiva de la subida de las pensiones más bajas y el salario mínimo, y el proceso de regularización de inmigrantes.
- Recomendaciones:
 - Potenciar las políticas sociales orientadas a reducir el alto número de abandono escolar con especial énfasis en los colectivos de inmigrantes y gitanos.
 - Mejoras en la información estadística para cuantificar el impacto de las políticas de inclusión social en la población gitana.

b) La EEI renovada 2005-2010

En diciembre de 2005, la Comisión Europea presentó la Comunicación titulada «Trabajar juntos: trabajar mejor» (**Comisión Europea, 2005**) en la que se proponía un nuevo marco simplificado y racionalizado de coordinación de políticas. Se planteaba reforzar el MAC dada la falta de operatividad concreta, de medios y de mecanismos rigurosos de implementación de la Estrategia Europea de Inclusión anterior.

Sobre la base de ese documento el Consejo Europeo de Bruselas de 2006 aprobó un nuevo marco para la coordinación de las políticas de protección social, el *Método Abierto de Coordinación de Inclusión Social y Protección Social* o MAC social Reforzado que incluye los siguientes cambios:

- Los Estados miembros integrarán en un único documento, que abarcará normalmente un período de tres años, sus *Estrategias nacionales de Protección Social y de Inclusión social* donde se abordarán de manera integral los retos específicos de tres áreas de la política social como la Inclusión Social, las Pensiones y los cuidados sanitarios y de larga duración.
- Se definen nuevos objetivos. En particular, 1) la **inclusión social activa** basada en la promoción de la participación en el mercado laboral y en la **focalización en las personas y los colectivos más marginados**; 2) el **acceso a todos los recursos, derechos y servicios sociales** básicos para la participación social, abordando las formas extremas de exclusión y combatiendo todas las formas de discriminación y 3) la **coordinación** de todos los niveles del gobierno y los actores relevantes, incluidas las personas en situación de pobreza.
- Los informes conjuntos pasan a ser anuales. En el periodo 2005-2010, en España se han elaborado dos Informes de Estrategias (2006-2008 y 2008-2010) y la Comisión Europea y el Consejo han publicado seis Informes Conjuntos. Como ya hemos comentado, los de los años 2005 y 2006 pueden considerarse informes de transición que, si bien ya se hacen eco de la Estrategia de Lisboa renovada, en la práctica se han planteado como informes complementarios de los realizados en el EEI 2000-2005 y valoran algunas medidas contempladas y, en algunos casos, actualizadas de los Planes Nacionales 2005-2006.

Por esta razón, a efectos de nuestro análisis de recomendaciones de los Informes Conjuntos a los PNAin, los hemos considerado en la primera etapa de las EEI. El Informe de 2007 es el primero que examinó las *Estrategias nacionales de Protección Social y de Inclusión social 2006-2008* bajo el nuevo MAC. El del 2008 se centró en cuestiones específicas más

relacionadas con la Estrategia Europea a largo plazo y tuvo como foco temático la pobreza infantil. El del 2009 examinó la segunda oleada de *Estrategias Nacionales 2008-2010* y el del 2010 se centró especialmente en la situación social de los Estados miembros y en el impacto de la crisis. En el caso de la inclusión social el foco temático de este informe fue las personas sin hogar.

Este nuevo marco supondrá un cambio cualitativo importante por cuanto se analiza la inclusión social no como algo aislado sino en un contexto más amplio de las políticas sociales junto a pensiones y cuidados sanitarios y de larga duración. Igualmente, como podremos ir constatando con el análisis de los Informes Conjuntos, supondrá una mayor focalización en una serie de **prioridades o temas clave** para abordar la pobreza y la exclusión social en la Unión como son:

1. **La inclusión activa** articulada en torno a tres ejes como son:
 - a. **El acceso al mercado laboral**, es decir, aumentar la participación en el mercado laboral, con un particular énfasis en expandir políticas de mercado laboral activas;
 - b. Modernizar los sistemas de protección social para que sean sostenibles, asegurar los ingresos adecuados (**garantía de rentas**) y ofrecer incentivos para el trabajo,
 - c. **Acceso a servicios de calidad** particularmente a la asistencia sanitaria y cuidados de larga duración, servicios sociales y transporte. Cuestiones estas recogidas en la Recomendación de la Comisión sobre la Inclusión Activa de 2008.¹⁸
2. Eliminar la **pobreza infantil** con especial énfasis en promover el aprendizaje a lo largo de la vida y en reducir el abandono temprano de la escuela.
3. Abordar el problema de la **indigencia y la exclusión de la vivienda** asegurar una vivienda digna y abordar el problema de las personas sin techo.
4. La **integración de personas con discapacidad** así como **inmigrantes y minorías étnicas**, particularmente los gitanos.

En el cuadro 4 igualmente resumimos las recomendaciones de mejora de la UE durante la EEI 2005-2010 en base a los ejes de acción de la inclusión activa en los PNAIN en España en este periodo.

¹⁸ Commission Recommendation of 3 October 2008 on the active inclusion of people excluded from the labour market (*document number C(2008) 5737(2008/867/EC)*). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:307:0011:0014:EN:PDF>.

Destacar que la Comisión Europea (**European Commission, 2007**) reconoce los avances realizados en los PNAin IV y V en lo concerniente a la incorporación de medidas para fomentar la coordinación multinivel entre las distintas administraciones o la incorporación de un mayor rango de objetivos prioritarios cuantificados en materia de empleo, garantía de recursos mínimos, abandono escolar e igualdad educativa, dependencia e integración de inmigrantes¹⁹.

No obstante, la Comisión Europea en sus informes conjuntos 2008 y 2009 sigue insistiendo en la precariedad en el empleo y en el acceso a la vivienda de los jóvenes, en las dificultades de integración educativa y de vivienda de los inmigrantes, las desigualdades de acceso de las personas gitanas en los ámbitos de la salud, educación y vivienda, y alerta especialmente sobre las altas tasas de abandono escolar en España, unas de las más altas de la UE.

¹⁹ Estos fueron: aumentar la tasa de empleo hasta el 66% en el 2010; aumentar la tasa de empleo femenina desde el 48% hasta el 57% en 2010; reducir la tasa de desempleo juvenil hasta el 19,3% para 2008 y hasta el 18,6% en 2010; incrementar el Salario Mínimo Interprofesional hasta el nivel de 600 /mes en 2008; recuperar progresivamente el poder adquisitivo de las pensiones mínimas, incrementándolas el 26% hasta 2008; reducir el abandono escolar prematuro al 20% en el año 2008 y al 15% en 2010; garantía de gratuidad en el segundo ciclo y escolarización del 100% de los niños de 3 a 6 años en 2010; elevar las tasas de idoneidad escolar en educación primaria hasta situarlas al final de la etapa por encima del 95% o desarrollar el Sistema Nacional de Dependencia entre el 2007 y 2015 atendiendo al 100% de la población valorada como dependiente y garantizando en el año 2007 la atención de las personas valoradas con Gran Dependencia.

Cuadro 4. La inclusión social activa en los PNAin en España y las recomendaciones de mejora de la UE durante la EEI 2005-2010

Objetivo común (Consejo Europeo de Bruselas, marzo)	OBJETIVOS-MEDIDAS VINCULADAS EN PNAin	VALORACIÓN-RECOMENDACIONES INFORMES CONJUNTOS
<ul style="list-style-type: none"> • La inclusión social activa de todos, promoviendo la participación en el mercado laboral y la focalización en las personas y los colectivos más marginados. 	<p>PNAin 2006-2008</p> <p>Se integra dentro del Informe Nacional de las Estrategias para la Protección e Inclusión Social 2006-2008.</p> <p>Objetivo 1 Cumbre de Bruselas. 5 objetivos prioritarios con sus correspondientes medidas. 1) Fomentar el acceso al empleo, 2) garantizar recursos económicos mínimos, 3) alcanzar una educación con equidad, 4) apoyar la integración social de los inmigrantes y 5) garantizar la atención a las personas en situación de dependencia, todos ellos encaminados a la consecución del primer objetivo (inclusión social activa) marcado por la nueva estrategia europea.</p> <p>Cuantificación de metas a alcanzar en 2010 en materia de empleo, garantía de recursos mínimos, abandono escolar e igualdad educativa, dependencia e integración de inmigrantes. Entre otras las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumentar la tasa de empleo hasta el 66% en el 2010. • Aumentar la tasa de empleo femenina desde el 48% hasta el 57% en 2010. • Reducir la tasa de desempleo juvenil hasta el 19,3% para 2008 y hasta el 18,6% en 2010. • Incrementar el Salario Mínimo Interprofesional hasta el nivel de 600€/mes en 2008. • Recuperar progresivamente el poder adquisitivo de las pensiones mínimas, incrementándolas el 26% hasta 2008. • Reducir el abandono escolar prematuro al 20% en el año 2008 y al 15% en 2010. Garantía de gratuidad en el segundo ciclo y escolarización del 100% de los niños de 3 a 6 años en 2010. 	<p>INFORME CONJUNTO 2007</p> <ul style="list-style-type: none"> • Precariedad en el empleo y en el acceso a la vivienda de los jóvenes, inmigrantes y minoría étnica gitana. Alerta altas tasas de abandono escolar en España. • Con respecto a informes anteriores se valora positivamente: <ul style="list-style-type: none"> ○ Numerosas medidas para fomentar la coordinación multinivel entre las distintas administraciones ○ Medidas focalizadas en colectivos específicos como los inmigrantes y las personas dependientes. ○ Objetivos prioritarios cuantificados en materia de empleo, garantía de recursos mínimos, abandono escolar e igualdad educativa, dependencia e integración de inmigrantes. <p>INFORME CONJUNTO 2008</p> <ul style="list-style-type: none"> • España es uno de los países con mayores tasas de pobreza infantil. Recomendación: conseguir mayores niveles de renta a las familias y facilitar la integración laboral, especialmente de un segundo perceptor de rentas.

Cuadro 4. (Continuación)		
Objetivo común (Consejo Europeo de Bruselas, marzo)	<ul style="list-style-type: none"> • Elevar las tasas de idoneidad escolar en educación primaria hasta situarlas al final de la etapa por encima del 95%. • Desarrollar el Sistema Nacional de Dependencia entre el 2007 y 2015 atendiendo al 100% de la población valorada como dependiente y garantizando en el año 2007 la atención de las personas valoradas con Gran Dependencia. 	
Objetivo común (Consejo Europeo de Bruselas, marzo)	OBJETIVOS-MEDIDAS VINCULADAS EN PNAIN	VALORACIÓN-RECOMENDACIONES INFORMES CONJUNTOS
IDEM	<p>PNAIN 2008-2010</p> <p>Se integra dentro del Informe Nacional de las Estrategias para la Protección e Inclusión Social 2008-2010.</p> <p>Objetivo 1 Cumbre de Bruselas. 5 objetivos prioritarios con sus correspondientes medidas. A) Fomentar la inclusión social activa A1) Fomentar el acceso al empleo, A2) garantizar recursos económicos mínimos, A3) alcanzar una educación con equidad, B) Afrontar el impacto de los cambios sociodemográficos sobre la pobreza y la exclusión social ;B4) apoyar la integración social de los inmigrantes y B5) garantizar la atención a las personas en situación de dependencia, todos ellos encaminados a la consecución del primer objetivo (inclusión social activa) marcado por la nueva estrategia europea.</p> <p>Cuantificación de metas a alcanzar en 2010 en materia de empleo, garantía de recursos mínimos, abandono escolar e igualdad educativa, dependencia e integración de inmigrantes. Entre otras las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumentar la tasa de empleo hasta el 66% en el 2010. 	<p>INFORME CONJUNTO 2009</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prioridades para España: la aplicación efectiva de las reformas educativas para reducir fracaso escolar; modernizar la protección al desempleo, la integración de los inmigrantes en el mercado laboral y mayor apoyo y asistencia a la infancia. • Del grupo de países con tasas de pobreza infantil superiores a la media europea sólo España no ha definido una estrategia general orientada específicamente a infancia y familia. <p>INFORME CONJUNTO 2010</p> <p>Recomendación general para todos los Estados miembros: mejorar la información estadística sobre las personas sin hogar con una mayor implicación multinivel de las distintas administraciones y de los servicios sociales como primer paso para definir una estrategia más precisa.</p>

Cuadro 4. (Continuación)

- Aumentar la tasa de empleo femenina hasta el 57% en 2010.
 - Reducir la tasa de desempleo juvenil hasta el 18,6% en 2010.
 - Incrementar el Salario Mínimo Interprofesional.
 - Incrementar progresivamente el poder adquisitivo de las pensiones mínimas.
 - Incrementar la tasa neta de escolarización en educación infantil a los 2 años al 45% y a los 3 años al 99% en 2010.
- Incrementar la tasa de alumnos titulados en educación secundaria obligatoria hasta alcanzar el 80% en 2010.

c) Breves notas sobre el impacto de la EEI en los Planes de inclusión Autonómicos

La EEI ha ido calando progresivamente en los planes autonómicos de inclusión. La primera oleada de planes de inclusión fue anterior a la Cumbre de Lisboa de 2000 con lo que no pudieron ser tenidos en cuenta ni los objetivos ni la metodología de coordinación implantada con posterioridad en la EEI. Algunos planes de inclusión cubrían periodos superiores a 4 años, incluso en Canarias llegaron a durar 9 años²⁰.

En la segunda oleada de planes de inclusión regionales, aprobados en su mayoría entre 2002 y 2003, y especialmente en la tercera oleada de planes, aprobados tras la revisión y relanzamiento de la Estrategia Europea de Lisboa y de la Agenda Social Europea, algunas CCAA (Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla la Mancha, Galicia, Extremadura o Valencia) fueron aprobando planes de inclusión social siguiendo parcialmente la terminología y objetivos de la inclusión social marcada en la EEI (**Arriba y Pérez Eransus, 2010**) y adoptaron plazos de ejecución más en consonancia con los Planes Nacionales de Inclusión.

En cierto modo, podemos decir que en algunas CCAA se ha producido una convergencia relativa en los objetivos (especialmente por la centralidad de la inserción activa y del empleo), colectivos vulnerables y áreas de acción a los que se orienta (**Renes, Lorenzo, y Chahín, 2007**) así como en los plazos de ejecución y en la terminología marcada en la EEI.

Parte de esa convergencia relativa puede ser atribuible, además de a la propia iniciativa de algunas CCAA de adaptar parcialmente sus planes a la Estrategia Europea, a la progresiva influencia del MAC como instrumento de aprendizaje mutuo y, en particular a las sucesivas recomendaciones de mejora de la Comisión sobre la coordinación multinivel reflejadas en los informes conjuntos 2002, 2004, 2005 y 2006 (ver CUADRO 3), que finalmente fueron asumidas por los IV y V PNAin (ver CUADRO 4). **Todo ello ha propiciado una creciente consolidación de la cooperación entre la Administración central y las CCAA en el marco de dichos planes de inclusión (Rodríguez Cabrero, 2010).**

²⁰ No obstante, aunque estrictamente queda fuera de la EEI, algunas CCAA si internalizaron recomendaciones europeas como la Recomendación 92/441 (Rec. 92/441/CEE), la cual según una reciente Recomendación de la Comisión sobre la Inclusión Activa en 2008, sigue siendo un instrumento de referencia. En aquella recomendación se invitaba a los Estados miembros a «reconocer el derecho de la persona a recursos y prestaciones garantizados suficientes». En este sentido, apuntar que en algunos planes ya se comenzaron procesos de debate y se incluyeron prestaciones de garantía de mínimos (como fue el caso de Cataluña, Comunidad Valenciana o Aragón).

No obstante, sería impreciso afirmar que la mayoría de las CCAA cuentan con Planes de Inclusión como consecuencia de la EEI o de los PNAin (Arriba y Pérez Eransus, 2010) ya que en unas CCAA se aprobaron sus primeros planes antes de la EEI (por ejemplo, Canarias o la Rioja), en otras, esos planes han finalizado y por el momento no han sido actualizados, y en otras (Baleares, Murcia o Cantabria) ni siquiera han ejecutado ningún plan, incumpléndose así el compromiso establecido en el I PNAin (2001-2003) de que las 17 CCAA elaborarían Planes Regionales.

De este modo, sucede que en algunas CCAA los Planes de Inclusión han tenido continuidad mediante segundas rondas, mientras que en otras se han dilatado excesivamente las evaluaciones, o simplemente no se han llevado a cabo y los Planes no se han renovado. En algún caso, por ejemplo, los planes autonómicos han conllevado la puesta en marcha de planes y estrategias de inclusión (especial mención merece Cataluña).

Por otro lado, dicha convergencia relativa también puede verse truncada por la carencia de planes autonómicos y municipales acaecida en los dos últimos años que, autores como Rodríguez Cabrero (2010), atribuyen a problemas de coordinación horizontal entre los diversos departamentos de bienestar implicados y a su limitado impacto político frente a otro tipo de actuaciones como son el desarrollo de las Leyes de Servicios Sociales y las reformas del sistema de rentas mínimas.

Sería, por lo tanto, recomendable trasladar directamente el MAC al plano nacional **relanzando los planes autonómicos de inclusión bajo una estructura similar y comparable adaptada a la EEI y manteniendo las peculiaridades de cada región**. Ello también posibilitaría la integración de los planes nacionales, regionales y locales en documentos conjuntos de análisis bajo un marco común. Estos servirían de base para potenciar el conocimiento mutuo de las iniciativas y medidas llevadas a cabo evitando así duplicidades innecesarias. Igualmente sería recomendable dar **mayor visibilidad a los planes de inclusión regionales y potenciar una participación más activa** de los actores sociales en su diseño e implementación.

B) Estrategias básicas de los Estados miembros en los temas clave de la Estrategia Europea de Inclusión: medidas básicas y recomendaciones de mejora

Como ya hemos mencionado, durante la EEI 2005-2010 se ha prestado especial atención a varios temas clave como son la 1) **inclusión activa** (en su triple

eje: acceso al mercado laboral, garantía de rentas, acceso a servicios de calidad; 2) **Eliminar la pobreza infantil**; 3) la lucha contra **la exclusión de la vivienda** y 4) la integración de **personas con discapacidad** así como **inmigrantes** y **gitanos**.

Del análisis de los Informes Conjuntos 2007, 2008 y 2009, y Peer Reviews se desprenden las siguientes estrategias, medidas y recomendaciones construidas sobre la experiencia de los distintos Estados miembros en la consecución de estos temas clave. Este análisis puede resultar aleccionador para nuestra política de inclusión social. Nótese, no obstante, que se trata de **medidas sobre las que el impacto de la crisis todavía resulta incierto (European Commission 2010b)** y que su implementación en el futuro podría verse afectada por las restricciones presupuestarias a las que se está tendiendo por norma general en la UE(ver CUADRO 5).

1. En lo relativo a la **inclusión activa**, ésta está cobrando cada vez más protagonismo en los Estados miembros como medio de promoción de la integración sociolaboral de las personas más desfavorecidas. En la mayoría de ellos se observa una tendencia creciente a conseguir este objetivo mejorando los **incentivos fiscales** y **reformando el sistema de prestaciones**, generalmente mejorando la cobertura y las cuantías, pero condicionando cada vez más el acceso a las mismas a una disposición más activa a buscar empleo. Es decir, se tiende a combinar mayor generosidad de las prestaciones con un **mayor énfasis en la activación(European Commission, 2010)**. Ello supone condicionar la percepción de la prestación a la búsqueda de empleo combinando ésta con diversos tipos de apoyo como **formación complementaria**, el diseño de un **itinerario de inserción individualizado**, orientación y ayuda a la búsqueda de empleo.

En el caso de las personas con mayores dificultades de integración en el mercado laboral, para evitar que se vean abocadas a situaciones extremas de exclusión social, la mayoría de Estados miembros tienden a combinar las medidas anteriores con medidas de acceso a servicios sociales, garantías de recursos mínimos, y medidas finalistas dirigidas a estos colectivos (fundamentalmente a personas con discapacidad, inmigrantes y mujeres) (**European Commission, 2008**).

No obstante, la Comisión resalta cómo **los tres ejes de la inclusión activa**, es decir, mercados de trabajo inclusivos, el acceso a servicios de calidad y la garantía de unos ingresos suficientes, **se suelen tratar separadamente sin tener en cuenta que los colectivos desfavorecidos suelen sufrir múltiples desventajas que exigen respuestas integradas (European Commission, 2009)**.

En lo que concierne a otro de los ejes de la inclusión activa, la garantía de rentas, se destaca también cómo buena parte de los Estados Miembros tienden a prestar poca atención al acceso a unos recursos económicos mínimos en comparación con la atención prestada a las medidas de acceso

al mercado laboral (**European Commission, 2007**). En la mayoría de Estados miembros se explicita que las garantías de rentas mínimas son ineficaces debido a la existencia de normas administrativas complejas, falta de información clara, por la discrecionalidad de las evaluaciones, criterios de elección muy variados (normalmente relacionados con la edad, nacionalidad, residencia, falta de recursos y disponibilidad para trabajar), errores administrativos o la estigmatización añadida de este tipo de medidas (**European Commission, 2010**). Se observa igualmente cómo la cobertura de las rentas mínimas es muy limitada para colectivos como las personas sin hogar o los refugiados así como una **tendencia a la pérdida de peso de las rentas mínimas en relación al nivel salarial de la población**.

Se recomienda por lo tanto, **la introducción de mecanismos precisos y regulares de revalorización de las rentas mínimas, la simplificación de los procesos de solicitud, mejorar los procesos de información a los potenciales beneficiarios incentivando el acceso a las mismas** (por ejemplo, dirigiéndose directamente por carta a los potenciales beneficiarios, publicando la información en periódicos locales o, informando en escuelas como hace el gobierno holandés).

Igualmente se recomienda seguir la experiencia de algunos Estados miembro introduciendo «**ventanillas únicas**» en las que se informa a los potenciales beneficiarios o a los solicitantes de una prestación de sus eventuales derechos a otro tipo de prestaciones.

Por otro lado, entre los Estados miembros sigue cobrando fuerza el debate sobre el efecto desincentivo que las rentas mínimas pueden tener sobre el empleo. Para tal fin se están adoptando medidas complementarias para incentivar el empleo como reducciones en los impuestos y en las cotizaciones de los salarios más bajos, aumentos en los salarios mínimos y la introducción de nuevas prestaciones en el empleo. En particular, algunos Estados miembro como Finlandia han aumentado los créditos para ayudas familiares y el apoyo económico a los jóvenes. El gobierno francés ha introducido desde 2009 una Renta de Solidaridad Activa (RSA) con la que se pretende incentivar la vuelta o la incorporación de los padres al trabajo compensándoles por el coste que esto supone y la potencial pérdida de derechos derivada de la nueva situación familiar. Igualmente, para incentivar la inserción social y profesional de las personas que perciban la RSA, en lugar de incompatibilizar su percepción con los ingresos derivados de una actividad profesional la RSA se configura como un complemento diferencial hasta alcanzar un importe garantizado²¹.

²¹ Dicho importe garantizado es igual a la suma de la cantidad a tanto alzado que le corresponda y el 62% de los ingresos profesionales. Por ejemplo, un beneficiario que vive solo,

Del mismo modo se recomienda desde la Comisión Europea una **articulación más eficaz entre las prestaciones por desempleo y los incentivos al empleo**, al tiempo que se deben poner mayor énfasis en la **complementación de los ingresos del trabajo para reducir la pobreza de las personas con empleo** (European Commission, 2009).

2) La **pobreza infantil** ha sido una de las principales preocupaciones de la UE especialmente desde que, en el Consejo Europeo de Bruselas de 2006, se instara a los Estados miembros a conseguir una rápida y significativa reducción de la pobreza infantil y a fomentar la promoción de la igualdad de oportunidad para la infancia. De hecho, es uno de los temas clave de la EEI 2005-2010, siendo el principal foco temático de Informes Conjuntos como el de 2008 y parcialmente de los de 2007 y 2009.

En ellos se constata como, de los 78 millones de europeos en riesgo de pobreza, prácticamente 19 millones son niños, afectando sobremanera a los niños gitanos, niños con discapacidad, niños huérfanos o en situación de perder a sus padres y a los hijos de inmigrantes. Estas políticas son especialmente interesantes para España donde las tasas de pobreza infantil rondan el 25%.

Entre las medidas desarrolladas por los Estados miembros destacan las siguientes:

1. **Prestaciones para las familias.** La mayoría de los Estados miembros combinan prestaciones universales y específicas, en algunos casos complementadas con prestaciones sociales como, entre otras, las prestaciones por desempleo, viviendas sociales o una renta básica garantizada. Las primeras, orientadas a crear entornos favorables para todas las familias con hijos, suelen adoptar la forma de desgravaciones fiscales o prestaciones en metálico y varían según el tamaño de la familia. Las segundas, están destinadas, a colectivos más vulnerables, entre otros, a las familias de bajos ingresos, fami-

cuyo único recurso es una cantidad a tanto alzado previamente establecida (454,63 euros) y que encuentra un empleo con un salario neto de 600 euros tendrá un mínimo garantizado de 826,63 € [(600 x 62%) + 454,63]. Ahora bien, puesto que en este caso el único ingreso de la unidad familiar son los 600 que va a recibir de salario, el importe de la RSA será de 226,83 €, resultado de restar los ingresos (600€) al mínimo garantizado (826,63€). El beneficiario cobrará pues los 600 euros de salario más 226,83 euros de prestación RSA. En cuanto a su financiación, la participación estatal se realiza a través del Fondo Nacional para la Solidaridad Activa cuyos ingresos provienen principalmente de la imposición del 1,1% de los ingresos del patrimonio y rentas mobiliarias (intereses de cuentas de ahorro, imposición a plazo.) Más detalles en revista Actualidad Internacional Sociolaboral N° 125, Junio 2009 Ministerio De Trabajo E Inmigración; pp 114-118 http://www.mtin.es/es/mundo/Revista/Revista125/Revista_125.pdf

lias monoparentales, familias numerosas o familias con hijos con discapacidad. Cada vez más suelen venir acompañadas de otras medidas orientadas a reducir su posible efecto desincentivador de la búsqueda de empleo tales como complementar los ingresos obtenidos con el trabajo a las personas con bajos salarios, el acceso a servicios de cuidados de los niños en función de la situación laboral de los progenitores, etc. Por ejemplo, el gobierno austriaco ha reformado las ayudas para el cuidado de niños aumentando la ayuda mensual recibida en 2008 para los padres que adelanten su vuelta al mercado laboral a la vez que ha aumentando el salario mínimo por el cuidado de niños.

2. **Prestaciones en especie** tales como servicios gratuitos o rebajas en las cuotas a familias de bajos ingresos o con necesidades especiales en ámbitos como la sanidad, la educación (descuentos o gratuidad en comedores escolares, en libros y transporte escolar) o alojamiento gratuito o a bajo coste en viviendas sociales.
3. **Mejoras en la oferta y calidad de los cuidados a la infancia.** Por ejemplo, según el Informe Conjunto 2008, en Francia se ha aumentado el número de plazas de centros orientados al cuidado de los niños así como el de cuidadores de niños a domicilio con más de 35.000 nuevos profesionales por año, se ofrecen incentivos económicos a los padres para emplear a cuidadores en el domicilio y se ha potenciado la escolarización temprana (desde los 2 años). Para aquellos progenitores con jornadas laborales atípicas o que buscan empleo se están poniendo en marcha «guarderías infantiles». En Finlandia, existe el derecho a que los niños menores de 7 años puedan ser cuidados por los servicios municipales. El derecho al servicio es independiente de la renta y de la situación laboral de la familia. La cuota a pagar depende de la renta familiar aunque el servicio es gratuito para las familias de bajos ingresos.
4. **Promover la implicación de los empleadores en la reconciliación de la vida familiar y laboral.** Un ejemplo de buena práctica es el programa denominado 'Alliance for families' puesto en marcha en Alemania en el que están implicados gobiernos, empleadores y sindicatos donde, además de campañas de concienciación, se promueven proyectos de aprendizaje mutuo e intercambio de experiencias entre empresarios. Los proyectos están especialmente enfocados a aspectos como las jornadas de trabajo más flexibles o a la promoción de los servicios de cuidados de niños en las empresas. En este sentido, en Francia se contemplan desgravaciones fiscales y un IVA

más reducido, similar al del sector no lucrativo, para aquellas empresas que incorporen servicios de cuidados a los niños.

5. **Promover la preescolarización, el acceso a la educación y la prevención del abandono escolar.** Para ello algunos países han aumentado el número de profesores y de plazas disponibles en educación preescolar, han destinado más recursos a los colegios con mayores tasas de fracaso escolar o han definido planes de aprendizaje personalizados.

En definitiva, la atención acordada por el MAC en 2007 a la pobreza infantil ha puesto de manifiesto como la superación de la pobreza infantil implica llevar a cabo una estrategia que combine 1) apoyo económico a las familias, entre las que también se incluyen el aumento del salario mínimo y la consolidación de unas rentas mínimas garantizadas, con 2) la prestación de servicios sociales básicos, sobre todo cuidados de niños y servicios educativos y 3) con medidas que faciliten el acceso de ambos padres al mercado laboral y les permita conciliar este acceso con su vida familiar.

3) En lo que se refiere a la **exclusión de la vivienda y las personas sin hogar**, la crisis ha agravado la situación de las familias en riesgo de pobreza que sufren privación de una vivienda digna o que tienen que pagar una hipoteca en unas condiciones financieras precarias, lo que ha hecho que aumente la deuda hipotecaria de los hogares como porcentaje de su renta más del 200 por cien en Alemania y Holanda, casi 180 por cien en Irlanda y algo más del 100 por cien en el caso español. La crisis también ha ampliado el perfil de personas sin hogar a personas con empleos intermitentes y de bajos salarios, entre ellos personas jóvenes e inmigrantes (**European Commission, 2010**).

Entre las recomendaciones para reducir este problema se proponen políticas integrales que combinen **apoyo financiero, servicios sociales de mayor calidad y más viviendas sociales** para las personas sin hogar, así como **programas de regeneración de espacios urbanos** para lo cual los Fondos Estructurales de la UE, en particular los Fondos Europeos para el Desarrollo Regional, pueden resultar de gran utilidad.

Del intercambio de experiencias entre pares de países o Peer Review también se desprenden buenas prácticas como la extraída de la *Estrategia Noruega para prevenir y afrontar el problema de las personas sin hogar* (**Cabrera, 2006**).

Su aplicación práctica al caso español sugiere como buenas prácticas en este ámbito: 1) mejorar la cooperación entre los servicios sociales y la Dirección General de Instituciones Penitenciarias para prevenir la falta de una vivienda después de salir de prisión (según el INE, el 6% de las personas sin hogar entrevistadas fueron ex presidiarios) y 2) mejorar o poner en

marcha mecanismos de cooperación entre los tribunales de justicia, los servicios sociales y los propietarios de viviendas para prevenir el impacto de los desalojos en las personas sin hogar (según el INE el 8% de las personas sin hogar son personas que fueron desalojadas de sus vivienda).

4) La **integración de personas con discapacidad, inmigrantes y gitanos** son también objeto de una atención especial en la EEI.

Con respecto a las personas con discapacidad se considera prioritario aumentar su participación en el mercado laboral. Los Estados miembros suelen combinar **medidas específicas de acceso al mercado laboral y de supresión de barreras de los discapacitados físicos con otras de carácter más general encaminadas a fomentar la autonomía y el acceso a servicios sociales y educativos de calidad**. La tendencia generalizada es hacia su **desinstitucionalización** priorizando la potenciación de las redes de servicios comunitarios de atención.

En términos generales, las personas con discapacidad intelectual, que en la primera oleada de Informe Estratégicos apenas fueron objeto de atención (**European Commission, 2007**) adquieren mayor protagonismo en la segunda oleada de Informes 2008-2010. En ellos su situación es reconocida como una de las principales causas de la exclusión social y laboral vinculadas especialmente a situaciones de falta de una vivienda y de malos tratos (**European Commission, 2009**) por lo que se plantean medidas más específicas para combatir y prevenir los problemas de salud mental.

Entre las principales limitaciones de las políticas de inclusión para este colectivo entre los Estados miembros se destaca cómo gran parte de los programas de formación están enfocados más hacia un tipo de rehabilitación específica y vocacional que a un tipo de formación continua e integradora.

En lo relativo a la inclusión social de los inmigrantes la última oleada de Informes Estratégicos confirma la prioridad otorgada desde 2006 a este tema. Los Estados miembros insisten cada vez más en la participación de los inmigrantes y de la sociedad de acogida en el proceso. Buena parte de ellos tienden a establecer conexiones cada vez más nítidas entre las medidas de lucha contra la discriminación, las políticas de inclusión sobre todo de acceso a la vivienda y al mercado laboral y mayor formación, especialmente en el manejo de la lengua del país de destino.

La mayoría de los Estados miembros adolece de priorizar la inclusión de este colectivo entre sus principales objetivos. Recordemos que este no es el caso de España, que en sus dos Informes de Estrategias lo ha incluido entre uno de sus 5 objetivos prioritarios.

También se pone de manifiesto la falta de datos fiables sobre la variedad de perfiles que componen la inmigración y **se recomienda**, entre otros aspectos, la **diferenciación en los datos estadísticos entre los inmigrantes de primera y segunda generación así como de las minorías étnicas de mayor**

arraigo para poder formular así políticas específicas más ajustadas a las diferentes necesidades de estos colectivos (European Commission, 2009).

En cuanto a la población gitana, la cantidad y precisión de las medidas contempladas para este colectivo están claramente delimitadas por su influjo y dimensión estadística en cada Estado miembro. Aunque hay significativos avances en la última oleada de Informes Estratégicos con respecto al anterior, no obstante en la mayoría de ellos no se especifican las medidas contempladas para su inclusión social o se suelen integrar de manera general entre las medidas de **inclusión activa** y acceso a servicios sociales educativos y sanitarios.

En general, sigue existiendo un profundo desconocimiento de la verdadera realidad de este colectivo entre los Estados miembro si bien en algunos Estados como Portugal, Hungría, Rumania, República Checa, Eslovaquia, Italia, y, sobre todo, España, se han hecho algunos avances en el conocimiento de su realidad en los que se constatan sus mayores tasas de desempleo y de abandono escolar que la población en general.

Cuadro 5. Medidas básicas y recomendaciones de mejora en los temas clave de la estrategia europea de inclusión 2000-2009		
TEMAS CLAVE EEI	MEDIDAS BÁSICAS EN LA UE	RECOMENDACIONES
<p>1. INCLUSIÓN ACTIVA (Mercados de trabajo inclusivos, el acceso a servicios de calidad y acceso a ingresos adecuados)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mayores incentivos fiscales. • Mayores coberturas y cuantías de prestaciones a cambio de mayor activación laboral. Contención de prestaciones con la crisis en algunos Estados miembros. • Formación complementaria. • Itinerarios de inserción individualizados. • Mayores incentivos al empleo ("makeworkpay"); reducciones en impuestos y cotizaciones a salarios más bajos, aumentos en los salarios mínimos y nuevas prestaciones en el empleo. 	<ul style="list-style-type: none"> • PROBLEMA: Papel secundario del eje acceso a ingresos adecuados RECOMENDACIÓN: Mayor interrelación en las políticas entre los ejes de la inclusión activa para dar respuestas integradas a los colectivos desfavorecidos. • PROBLEMA: Creciente pérdida de peso de las rentas mínimas en relación al nivel salarial de la población. RECOMENDACIÓN: Introducción de mecanismos precisos y regulares de revalorización de las rentas mínimas (RM). • PROBLEMA: sistemas de garantía de rentas mínimas ineficaces (reglas complejas, información asimétrica, discrecionalidad, criterios de elección muy variados o la estigmatización añadida de este tipo de medidas (European Commission, 2010). RECOMENDACIONES: <ul style="list-style-type: none"> ◦ Simplificar los procesos de solicitud de RM y mejorar la información a los potenciales beneficiarios incentivando el acceso a las mismas. ◦ Ventanillas únicas de gestión e información sobre prestaciones. • Promover una articulación más eficaz entre las prestaciones por desempleo y los incentivos al empleo. • Complementar los ingresos del trabajo para reducir la pobreza de las personas con empleo.
<p>2. POBREZA INFANTIL</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Prestaciones para las familias • Prestaciones en especie. • Mejoras en la oferta y calidad de los cuidados a la infancia. • Promover la implicación de los empleadores en la reconciliación de la vida familiar y laboral. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor cooperación multinivel. • Combinación de medidas específicas y universales. • Aplicación efectiva de medidas como : 1) apoyo económico a las familias, incluidos aumentos en salario mínimo y la consolidación de rentas mínimas garantizadas, 2) la prestación de servicios sociales básicos, sobre todo cuidados de niños y servicios educativos y 3) con medidas de acceso de ambos padres al mercado laboral conciliándolo con vida familiar.

Cuadro 5. (Continuación)		
2. POBREZA INFANTIL	<ul style="list-style-type: none"> Promover la preescolarización, el acceso a la educación y sanidad y la prevención del abandono escolar. 	<ul style="list-style-type: none"> Aumentar nº de cuidadores profesionales y de plazas de centros orientados al cuidado de los niños. Potenciar jornadas de trabajo más flexibles. Promoción de los servicios de cuidados de niños en las empresas vía desgravaciones fiscales e IVA reducido a empresas. Hogares de acogida para huérfanos evitando su institucionalización.
3. PERSONAS SIN HOGAR	<ul style="list-style-type: none"> Políticas integrales que combinen apoyo financiero, servicios sociales de mayor calidad y más viviendas sociales para las personas sin hogar. <p style="text-align: center;">-</p>	<ul style="list-style-type: none"> Potenciar los programas de regeneración de espacios urbanos. Mayor uso de los Fondos Europeos para el Desarrollo Regional, pueden resultar de gran utilidad. Mejorar la cooperación entre los servicios sociales y las Instituciones penitenciarias para prevenir la falta de una vivienda después de salir de prisión. Mejorar o poner en marcha mecanismos de cooperación entre los tribunales de justicia, los servicios sociales y los propietarios de viviendas para prevenir el impacto de los desalojos en las personas sin hogar.
4. INTEGRACIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD, INMIGRANTES Y MINORÍAS ÉTNICAS	<ul style="list-style-type: none"> Combinación de medidas específicas de acceso al mercado laboral y de supresión de barreras con medidas generales de fomento de autonomía y el acceso a servicios sociales y educativos de calidad. Desinstitucionalización de personas con discapacidad. Medidas de lucha contra la discriminación Políticas de inclusión sobre todo de acceso a la vivienda y al mercado laboral. Mayor formación, especialmente en el manejo de la lengua del país de destino. 	<ul style="list-style-type: none"> PROBLEMA: Desconocimiento de la realidad de minoría gitana entre los Estados miembro y falta de medidas específicas para inmigrantes de segunda generación. RECOMENDACIÓN: Diferenciación en los datos estadísticos entre los inmigrantes de primera y segunda generación así como de las minorías étnicas de mayor arraigo. Finalidad: formular políticas específicas más ajustadas a las diferentes necesidades de estos colectivos. PROBLEMA: Las medidas orientadas al colectivo gitano suelen integrarse de manera general entre las de inclusión activa y acceso a servicios sociales educativos y sanitarios. Por lo general no suelen especificarse medidas concretas para su inclusión social. Excepciones: Portugal, Hungría, Rumanía, República Checa, Eslovaquia, Italia, y España. RECOMENDACIÓN: Mayor especificidad en medidas hacia colectivos con dificultades de integración.

5.3. Lecciones tentativas de la experiencia europea en el devenir de la estrategia de inclusión activa en España

Como ya hemos comentado con la EEI y el MAC se ha producido tanto una mayor coordinación de las políticas entre los Estados miembro como una «convergencia cognitiva» en la definición de indicadores y en el acceso a las estadísticas sobre inclusión social.

En el caso de España esta convergencia cognitiva **no ha venido acompañada de una convergencia con las cifras de pobreza y gasto social de la UE.**

- En lo que respecta al **gasto social**, en 2007, España con un porcentaje del 21% del PIB se sitúa por debajo de la media europea (26,2%) y cuenta con un gasto social en paridades de compra de 5.526 euros frente a la media de los 27 de 6.806 euros). (**European Commission, 2010b**). Una posibilidad a nivel europeo para inyectar nuevos recursos para la implementación de los objetivos de inclusión social sería **aprovechar el potencial de los Fondos Estructurales de la UE** de los cuales, según las propias estimaciones de la Comisión, sólo el 12,4% se asignaron a medidas de inclusión social (**Harvey, 2008**).

En este sentido, la Comisión Europea (**COM (2009) 382 final**)²² ha propuesto modificar los reglamentos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional para aumentar la elegibilidad de las intervenciones en materia de vivienda en favor de comunidades marginadas. Medidas de éste tipo, de ser incluidas en los futuros reglamentos proponiendo acciones específicas en relación a las problemáticas o grupos sociales más excluidos, permitirían un mayor y mejor uso de los Fondos Estructurales en la lucha contra la exclusión. Igualmente, una mayor eficacia de los Fondos Estructurales en la lucha contra la exclusión social requiere una definición más precisa de los problemas y tipos de actuaciones en los que se deben centrar esos fondos, en su desburocratización, incluyendo por ejemplo, la extensión de los programas multifondo, el uso de indicadores precisos para evaluar su impacto y mayor

²² COM (2009) 382 final: Proposal for a REGULATION (EC) No .../2009 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulation (EC) No 1080/2006 on the European Regional Development Fund as regards the eligibility of housing interventions in favour of marginalized communities <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0382:FIN:EN:PDF>

partenariado con las entidades del Tercer Sector en el desarrollo de programas y proyectos (**Fresno y Tsolakis, 2010**)

A nivel nacional, una posibilidad a explorar para aumentar el gasto social a niveles europeos pasaría por **revisar las transferencias sociales según criterios de necesidad, eficacia y eficiencia** siendo más selectivos con las transferencias sociales hacia las rentas altas (pago de recetas de pensionistas de elevadas rentas, prestaciones por desempleo a altos directivos, ayudas de fomento de la natalidad a hogares de rentas altas), **recuperar impuestos como los de patrimonio o de sucesiones, establecer un impuesto sobre las grandes fortunas o sobre los ingresos del patrimonio y rentas mobiliarias orientando toda o una parte de la recaudación hacia el gasto social.**

- Con respecto a las cifras de pobreza, a pesar de los múltiples avances positivos fomentados por el MAC Social, este ha fallado en su principal objetivo. La dura realidad es que el índice de riesgo de pobreza de la UE en 2000 fue del 16% y siguió siendo el mismo en 2008 (Frazer, 2010). En España, la tasa de **pobreza** relativa se ha mantenido en la década 2000-2010 en torno al 20% (20,8% en 2010 según la Encuesta de Condiciones de Vida) a pesar del vigoroso crecimiento económico y de la importante creación de empleo de los últimos años. Esto nos coloca entre los países con una de las tasas de pobreza más elevadas de la Unión Europea, donde algunos de los países que tradicionalmente habían presentado tasas iguales o más altas que la española, como Portugal, Italia y el Reino Unido, han pasado a estar por debajo (**Ayala, 2010**).

De cara al futuro es necesario **repensar nuestra Estrategia de inclusión social incluyendo nuevas medidas** para dar respuesta a una crisis económica que ha extendido el riesgo de pobreza a ciertos sectores de las clases medias, ha aumentado la demanda de ayuda de subsistencia (ropa, medicinas, pagos luz...) ²³, y el porcentaje de hogares sin ingresos, lo cual, de seguir aumentando el desempleo, podría suponer alcanzar los niveles máximos de pobreza de las últimas décadas (**Ayala, 2010**).

²³ Según la Encuesta de Condiciones de Vida 2010 (INE, 2010a) : el % de hogares que tiene retrasos en los pagos a la hora de abonar gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, electricidad, comunidad,...) ha ido aumentando del 4,7% de hogares en 2005 al 7,7% en 2010..Según el Informe Caritas 2009: en acogida y atención primaria, en sólo dos años se ha duplicado el número de personas atendidas, hasta situarse en una cifra cercana a las 800.000 personas, en empleo se han atendido a más de 90.000 personas (21% de aumento con respecto a 2008) y en Vivienda, los recursos han tenido que aumentar 22 por ciento. (Caritas ,2009).

Para repensar dicha estrategia pueden resultar de interés las lecciones que se extraen de informes conjuntos, recomendaciones, peer review o expertos, en torno a temas clave como la inclusión activa, la pobreza infantil, la situación de colectivos especialmente desfavorecidos y la gobernanza en las políticas de inclusión social.

- I. En el ámbito de la **inclusión activa**, la Estrategia Europea de Inclusión y su coordinación en torno al MAC no ha conseguido evitar la subordinación de las políticas de inclusión social a las políticas económicas. Con el MAC renovado se refuerza el protagonismo de la flexiseguridad y la activación laboral como vía de reducción de situaciones de exclusión social estructurándose así la lucha contra la exclusión social sobre todo en torno a las políticas de empleo. No obstante, aunque el empleo de calidad es la mejor protección contra la pobreza y la exclusión social (**European Commission, 2009**) no siempre es garantía de éxito, máxime para aquellas personas para las que el trabajo no es una opción real y en un contexto de creciente desempleo. Como hemos mencionado, la significativa creación de empleo en España anterior a la crisis no ha supuesto una reducción de las tasas de pobreza relativa.

Además de fomentar el acceso al mercado laboral sería necesario:

1. Reforzar las políticas activas de empleo cuyo gasto es muy inferior en España comparado con las políticas pasivas así como apoyar **medidas como la política de bonificaciones a la contratación, la subvención de las cotizaciones sociales a los contratos de formación o medidas de intermediación laboral para que tengan un impacto positivo y preferente en los grupos de población más vulnerables.**
2. **Potenciar el apoyo a fórmulas como la economía social, las empresas de inserción,** empleos de interés social, empleos relacionados con los servicios a las personas y otras modalidades flexibles y adaptadas de transición y combinación de ingresos suficientes con oportunidades de empleo, para aquellas personas que tienen menos posibilidades de acceder al mercado laboral normalizado.
3. **Mayor énfasis en los otros ejes de la inclusión activa como la garantía de rentas y el acceso a servicios de calidad.**
 - 3.1. En cuanto a los **sistemas de garantía de rentas**, en España, al igual que en buena parte de los Estados miembros, estos sistemas no siempre acometen de manera efectiva el proceso de exclusión social, tanto porque representan una solución parcial al problema al facilitar la integración de

«ciudadanos precarios» sin garantizarla (Moreno, 2000) como porque, en muchos casos, se basan en **reglas complejas produciéndose situaciones de información asimétrica, discrecionalidad, o criterios de elección muy variados entre las distintas CCAA.**

Algunos informes ponen el énfasis en que las rentas mínimas se conciban como medidas que combinen protección social y activación, es decir *welfare* y *workfare* (Crepaldi et al, 2010).

En este sentido, siguiendo alguna de las recomendaciones ya comentadas de la Comisión Europea (European Commission, 2010) y a tenor de las iniciativas de otros Estados Miembro se propone **la introducción de mecanismos precisos y regulares de revalorización de las rentas mínimas, la simplificación de los procesos de solicitud, mejorar la información a los potenciales beneficiarios incentivando el acceso a las mismas o la existencia de ventanillas únicas de gestión e información sobre prestaciones.** Del mismo modo, sería recomendable **mejorar la coordinación entre los servicios sociales y los servicios públicos de empleo** para que exista una mayor conexión entre las rentas mínimas y el acceso al empleo así como articular **mecanismos flexibles que faciliten el tránsito (Rodríguez Cabrero, 2009) y la complementariedad entre prestaciones mínimas y ocupación** para que a determinadas personas les salga a cuenta trabajar (*makeworkpay*).

Habida cuenta de que las rentas mínimas, o los sistemas de ingresos de mínimos tienen aún desarrollo en el futuro, su cobertura es desigual, son muy dispares tanto en su legislación como en su aplicación y de que su capacidad de respuesta ante la crisis ha sido limitada (por lo que ha habido que habilitar medidas extraordinarias como el PRODI²⁴), convendría plantear varias alternativas a fin de extender su cobertura.

Una posibilidad a contemplar sería la **revisión, ordenación, simplificación y complementariedad de las medidas**

²⁴ Orientado a las personas que han agotado el desempleo y que no encuentran trabajo y que el Gobierno va a transformar este año, reduciendo la dotación y vinculándolo a la obligatoriedad de asistir a una actividad formativa, como manera de vincularlo con medidas de activación laboral.

no contributivas existentes para que pudieran operar en el marco de la inclusión activa, en concreto entre la protección y el acceso al empleo.

Otra posibilidad a explorar propuesta por algunos expertos (**Laparra y Ayala, 2009**) podría ser la **reforma de la Renta Activa de Inserción** cuyos perceptores y cuantías ya superan a las Rentas Mínimas de las CCAA y Ceuta y Melilla y que cuentan con una extensa red de oficinas de los servicios públicos estatales y autonómicos de empleo. Las propuestas anteriores (ventanilla única, revaloración automática...) elaboradas a partir de la experiencia de otros Estados miembros, podrán ser más fácilmente aplicables a nivel de todo el Estado en este tipo de prestación y permitiría dar respuestas más rápidas a las necesidades más urgentes, lo que supondría su consolidación como verdadero derecho subjetivo como contemplan los IV y V PNAin.

Para conseguir todo ello sería necesaria una **mayor interrelación entre las políticas, entre las administraciones y entre los ejes de la inclusión activa para dar respuestas integradas a los colectivos desfavorecidos**. La mayoría de los estados miembros articulan la inclusión activa en torno a la integración laboral (**European Commission, 2009**). En el caso de España, aunque en los dos últimos planes de inclusión se hace mención explícita a los tres ejes de la inclusión activa con medidas específicas para cada uno, en la práctica, resulta compleja una articulación holística de las principales políticas implicadas (educación, servicios sociales y sanitarios o empleo) donde las responsabilidades están repartidas entre las distintas administraciones.

- 3.2. En lo que se refiere al **acceso a los servicios**, en el ámbito de la educación se debe **potenciar la enseñanza preescolar** (primer ciclo de educación infantil de 0 a 3 años) no solo por sus efectos sobre la conciliación de la vida familiar y profesional como por su efecto para reducir las desigualdades socioeconómicas, así como un **seguimiento más pormenorizado de los casos y centros educativos con mayor propensión al abandono escolar**, aspecto en el que, según Eurostat, España tiene las tasas más altas de Europa con una tasa de 29,6% que duplica a la UE (15,3%).

En el ámbito de los servicios sociales, **la elaboración de una Ley de Servicios Sociales a nivel estatal que, consensuada con las CCAA, jerarquice las prioridades, defina derechos e indicadores precisos y ordene el sistema de prestaciones respetando la autonomía de los mesogobiernos, supondría un paso adelante en la articulación de esta rama de bienestar.** En el caso de las Leyes autonómicas de servicios sociales, en muchas de ellas se contempla un buen diseño de medidas integrales de inclusión social y lucha contra la pobreza, incluso desde una perspectiva universalista, pero en la práctica, no se garantiza el principio de universalidad por la falta de oferta y recursos suficientes. En este sentido, un avance significativo en la aplicación efectiva de estas leyes sería la incorporación de **mecanismos de aplicación que garanticen el cumplimiento de los servicios contemplados en las carteras de servicio.**

- II.** En lo relativo a la **pobreza infantil** el riesgo de pobreza para este colectivo en España resulta especialmente singular a nivel comparado entre los países desarrollados (Ayala, 2010). **Nos situamos como uno de los cinco países de la UE-27 con tasas de pobreza infantil más elevadas donde prácticamente un 25% de los menores de 16 años se encuentra en situación de pobreza relativa (INE, 2010a), situación que se está agravando con la crisis en la medida en la que se «está cebando especialmente en los hogares con niños (Laparra y Ayala 2009: 15).**

En el informe conjunto de 2009 se ponía de manifiesto la paradoja de que, del grupo de países con tasas de pobreza infantil superiores a la media europea sólo España no había definido una estrategia general orientada específicamente a infancia y familia. Esto significa que las políticas para la infancia en España se decantan a favor de un enfoque universal y débilmente preventivo en vez de un enfoque específico, a lo que se añade la **falta de objetivos cuantificables**, lo que dificulta las tareas de supervisión y evaluación (Villagómez, 2007).

La tendencia europea se orienta hacia la integración de la pobreza infantil en ámbitos como los ingresos y los salarios mínimos, la conciliación de la vida familiar y profesional y los servicios de ayuda a las familias. (European Commission, 2009). En nuestro caso, ello recomendaría **mejorar las prestaciones económicas y en especie para las familias** pero especialmente las **ayudas específicas destina-**

das a los niños, documentar e investigar la situación de los niños gitanos, inmigrantes y discapacitados (Villagómez, 2007). Complementariamente, convendría **aumentar el número de cuidadores profesionales y de plazas** de centros orientados al cuidado de los niños, **potenciar jornadas de trabajo más flexibles o** la promoción de los servicios de cuidados de niños en las empresas **vía desgravaciones fiscales e IVA reducido a las empresas que incluyan estos servicios para sus trabajadores.**

- III.** Con respecto a la situación de **colectivos especialmente desfavorecidos** destacamos como medidas orientadas a las personas sin hogar, la **potenciación de los programas de regeneración de espacios urbanos** haciendo mayor uso del Fondo Europeo para el Desarrollo Regional con el fin de facilitar el acceso a viviendas sociales, **mejorar la cooperación entre los servicios sociales y las Instituciones penitenciarias** para prevenir la falta de una vivienda después de salir de prisión o poner en marcha **mecanismos de cooperación entre los tribunales de justicia, los servicios sociales y los propietarios de viviendas** para prevenir el impacto de los desalojos en las personas sin hogar. En el caso de las personas inmigrantes la significativa llegada de población inmigrante a España en un corto periodo de tiempo ha dificultado su plena incorporación social y laboral. Así lo atestiguan sus elevadas tasas de pobreza en comparación con los residentes nacionales, en torno al 40%, y en especial la pobreza severa (Ayala et al., 2009) o su tasa de paro, cercana al 30%, más de 11 puntos superior a la de los españoles (INE, 2010 b). En el caso de la **población gitana** también cuenta recurrentemente con tasas de paro significativamente superiores a la población en general (Laparra, 2007; FSG, 2005; Rodríguez Cabrero, García Serrano y Marbán 2009). Con el fin de formular políticas específicas más ajustadas a las diferentes necesidades de estos colectivos se recomienda la **diferenciación en los datos estadísticos entre los inmigrantes de primera y segunda generación así como de las minorías étnicas de mayor arraigo** (especialmente personas gitanas), la **participación de los inmigrantes y de la sociedad de acogida en el proceso**, y la creación de **sinergias entre las políticas de inclusión y las medidas de lucha contra la discriminación**. Ello supondría, por ejemplo, afrontar más eficazmente la problemática del colectivo gitano procedente de los países del Este, derivada tanto de las deficientes condiciones de vida de muchos de ellos como por la relevancia que el tema tiene en términos de activación de actitudes de rechazo, prejuicio y racismo.

En lo que se refiere a las **personas con discapacidad** se recomienda la **aplicación efectiva de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**, así como medidas específicas de **acceso al mercado laboral** y de **supresión de barreras** de los discapacitados físicos junto con otras de carácter más general encaminadas a fomentar la autonomía y el acceso a servicios sociales y educativos de calidad.

- IV. En lo relativo a la **gobernanza**, como plantea la propia Comisión Europea, la «evidencia sugiere que **la mayoría de los Estados miembro han utilizando el MAC como dispositivo de información en lugar de utilizarlo para el desarrollo efectivo y coordinado de las políticas de inclusión social**» (European Council, 2010). Para el caso de España, se reconoce que, **a pesar de los avances realizados, todavía es necesario un mayor nivel de coordinación entre las administraciones central, regional y local y entre las áreas de empleo, formación y servicios sociales para conseguir una política integral de inclusión activa para los colectivos más vulnerables (González Gago, 2008).**

En nuestro caso, las limitadas competencias de la Administración Central en las ramas de bienestar más trascendentes para la consecución de una sociedad inclusiva como la sanidad, la educación o los servicios sociales hace que su papel en los PNAin sea más bien el de coordinador o de recopilador de información que el de agente activo en el desarrollo efectivo de las políticas de inclusión. Descartada la recentralización de estas áreas de bienestar, para que los PNAin sean verdaderos instrumentos de desarrollo efectivo de políticas de inclusión se requieren acuerdos de gobernanza fuertes avanzando hacia **una mayor coordinación vertical y horizontal entre las distintas administraciones** públicas implicadas, **mayor interconexión e integralidad de las políticas** en los distintos ámbitos (sanidad, educación, servicios sociales, justicia, migración...) (Rodríguez Cabrero, 2010) y hacia el **alineamiento entre los distintos procesos abiertos de protección social** (Leyes autonómicas de servicios sociales, Ley de Dependencia, Rentas Mínimas, Renta Activa de Inserción, etc.).

Una posibilidad tentativa a valorar para conseguir estos objetivos sería la **integración de los planes nacionales, regionales y locales de inclusión en Informes conjuntos de estrategias para la inclusión**, al estilo del MAC, que servirían de base para potenciar el conocimiento mutuo de las iniciativas y las medidas llevadas a cabo por las distintas administraciones y actores sociales permitiendo la ali-

neación de todas ellas y evitando así duplicidades innecesarias. En dichos informes se debería contemplar especialmente **una evaluación exhaustiva**, especialmente a nivel regional y local, **del grado de coordinación, integralidad, progreso y cumplimiento de las diferentes medidas llevadas a cabo por las distintas administraciones públicas.**

En el proceso de gobernanza es imprescindible la participación de actores sociales como las entidades del **Tercer Sector**. A pesar de que en el plano consultivo han sido tenidas en cuenta en la elaboración de los planes nacionales de inclusión social, la atomización del Tercer Sector Social y una cultura de colaboración con el Sector Público no plenamente consolidada y sistematizada han restado efectividad a las ONG en los planes de inclusión social (**Marbán, Rodríguez Cabrero y Zurdo, 2008**). Las entidades del Tercer Sector, además de su función como proveedor de servicios de bienestar, deben jugar un papel más activo, si cabe, en el plano reivindicativo, con la **exigencia de cumplimiento de garantías de derechos contemplados en la Carta de Derechos fundamentales**. Del mismo modo, es fundamental su contribución al **cumplimiento de la Recomendación de la Comisión de 3 de octubre de 2008 sobre la inclusión activa** de las personas excluidas del mercado laboral, en especial velando por la extensión de apoyos adecuados a la renta como las rentas mínimas. En este sentido, la reivindicación de la EAPN y de Social Platform sobre el establecimiento de una directiva marco europea sobre ingresos mínimos adecuados ha obtenido un significativo apoyo en el Parlamento Europeo.

La entidades no lucrativas también deben jugar un papel determinante en la reivindicación **del cumplimiento efectivo de los servicios contemplados en las carteras de servicios de las Leyes de Servicios Sociales** y en la gestión de los Fondos Estructurales en la que ya tienen experiencia probada con la gestión del Programa Operativo Plurirregional de Lucha Contra la Discriminación del Fondo Social Europeo. Con dicha gestión han demostrado como la cooperación y el partenariado (AAPP, empresas y ENL) son fundamentales y como deben combinarse acciones focalizadas en grupos con necesidades especiales, con su integración en medidas de carácter más general (**Fresno, 2010**).

Para articular de manera coherente estas acciones será necesaria una mayor coordinación del sector, una mayor integración en redes internacionales y definir una agenda inequívoca, fácilmente comunicable para dotarle de mayor visibilidad y capacidad de interlocución.

5.4. El Programa Nacional de Reformas de España y la estrategia de inclusión activa

Según la arquitectura operativa marcada en la Estrategia EU2020 los PNR deben reflejar los objetivos nacionales de la Estrategia Europa 2020, las trayectorias y reformas propuestas para alcanzarlos y la forma en la que participarán las autoridades locales, regionales y las partes interesadas en la definición y aplicación de los programas. El avance del PNR de España se ha hecho público recientemente y su publicación definitiva ha tenido lugar en Abril de 2011.

El PNR de España se ajusta básicamente a la estructura marcada en las orientaciones operativas para los Estados miembros elaboradas en julio de 2010 (escenario macroeconómico– supervisión macroeconómica– retos temáticos– cuestiones horizontales relacionadas con la participación y la evaluación).

En la valoración del PNR cabe diferenciar dos aspectos: la gobernanza y las políticas de inclusión.

A) El PNR de España apuesta por un **modelo de gobernanza** en el que se da una especial importancia a la coordinación horizontal y a la cooperación entre el Estado y el Tercer Sector de Acción Social.

Si el modelo de gobernanza en materia de inclusión social en España desde 2006 hasta la actualidad ha dado lugar a que en todas las Comunidades Autónomas haya Planes Regionales de Inclusión Social y, también, un amplio desarrollo de Planes Locales de Inclusión Social, con el PNR de 2011 se dan dos pasos de importancia en la extensión y refuerzo de una gobernanza coordinada:

- Por una parte, una mayor presencia del Tercer Sector en el diseño, desarrollo y evaluación de las políticas de inclusión social.
- Por otra parte, la presencia institucional del Gobierno Local a través de su principal institución representativa, la FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias).

El PNR destaca varios niveles de desarrollo de la gobernanza: consulta, diseño de políticas de inclusión y evaluación de resultados. El PNR ha basado su elaboración en la consulta de sus diferentes borradores de la participación del **Diálogo Social** –sindicatos y organizaciones empresariales–, la consulta activa de las **Comunidades Autónomas y el Tercer Sector de Acción Social**. Es un hito en la gobernanza la participación del Tercer Sector en la elaboración del PNR, sobre todo mediante la incorporación de su

opinión en cuanto a empleo, educación y pobreza e inclusión social. Una parte importante de las propuestas del Tercer Sector recogidas en su Estrategia de Inclusión Social de finales de 2010 (como reacción a la Estrategia Europea 2020) han sido recogidas en el PNR, particularmente en políticas de inclusión social de los colectivos más desfavorecidos (**EAPN y otros, 2010**)²⁵. Además, el propio PNR se compromete a establecer un protocolo de trabajo entre Gobierno y Tercer Sector para garantizar su participación activa en el seguimiento de la estrategia de inclusión activa.

El hecho de que en España las **Comunidades Autónomas** tengan competencias en sanidad, educación, políticas activas de empleo, servicios sociales y atención a la dependencia, supone que la cooperación institucional entre aquellas y la Administración General del Estado (AGE) sea el factor clave para medir la salud institucional de la gobernanza y garantizar la eficacia de las políticas de inclusión social. Una parte importante del sistema de garantía de rentas, los programas de inclusión laboral y el acceso a los servicios sociales dependen en exclusiva de las Comunidades Autónomas. De ahí que el PNR manifieste su compromiso en favor de políticas autonómicas que sean coherentes con aquel y con la necesidad de crear nuevos mecanismos de información y transparencia que hagan posible la cooperación y la coordinación. Las asimetrías institucionales y desequilibrios regionales existentes urgen dicha coordinación.

El compromiso de publicación de informes anuales a partir de 2012 de los avances de desarrollo del PNR y de su evaluación anual por la **Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios**, son instrumentos que pueden contribuir a mejorar la información y la transparencia en el desarrollo y ejecución del PNR.

Dicho esto es necesaria cierta cautela sobre la intensidad y eficacia de la coordinación que pueda lograrse en cuanto a políticas de inclusión social. En efecto, cuando comparamos el **Programa de Estabilidad 2011-2014** y el **PNR 2011** pueden observarse dos intensidades diferentes en cuanto a coordinación y gobernanza en general. La gobernanza del Programa de Estabilidad 2011-2014 tiene una naturaleza más imperativa o «fuerte» en materia de finanzas públicas (endeudamiento y ejecución de los presupuestos públicos del Estado y Comunidades Autónomas) que, ciertamente, devienen del **Pacto por el Euro**. Por el contrario la gobernanza en materia de políticas sociales discurre bajo un continuo en el que en un extremo está la reforma de las pensiones y mercado de trabajo, que han sido pactadas pero bajo un

²⁵ Convención del Tercer Sector de Acción social 2010: Propuestas para una Estrategia de Inclusión y Cohesión social 2011-2020. Impulsada por la EAPN-ES, Plataforma de ONG de Acción Social y Plataforma del Voluntariado de España.

régimen de gobernanza fuerte por parte del Estado y, en el otro extremo, las políticas de inclusión activa, e incluso social en general de los colectivos más desfavorecidos cuya visibilidad institucional es más baja y su coordinación queda más abierta a variadas formas de coordinación entre la AGE y las Comunidades Autónomas. Esta limitación explica, por ejemplo, recientes demandas como las de un Pacto de Estado por la Inclusión Social (por parte del Tercer Sector de Acción Social) o la de una Ley Marco Estatal de Servicios Sociales (por parte del Consejo General de Trabajadores Sociales cuyo objetivo es coordinar las leyes regionales de servicios sociales sobre las que recae la competencia de las políticas de inclusión social).

B) El PNR es un programa que se apoya en tres ejes: consolidación financiera y presupuestaria, desarrollo de reformas estructurales (mercado de trabajo, sistemas de pensiones, educación y energía) bajo la óptica de una economía sostenible y, finalmente, desarrollo de políticas de inserción socio-laboral.

Desde el punto de vista de los objetivos temáticos el NRP de España recoge los cinco objetivos de la Estrategia Europea 2020: **empleo, investigación y desarrollo, energía y clima, educación y pobreza y exclusión social**.

En concreto los ejes del empleo, educación y pobreza y exclusión social están desarrollados con cierto detalle así como la perspectiva de género. En el reto temático de la pobreza y la inclusión social el PNR destacan de manera relativamente detallada los **colectivos más vulnerables**, pero igualmente se los menciona en los retos del empleo y de la educación. Se asume el objetivo de la estrategia Europea 2020 de **reducir el volumen de población en riesgo de pobreza y exclusión social, un objetivo de reducción entre 1,4 y 1,5 millones de personas en 2020**, entre las que están las personas que sufren privación material severa y hogares con baja o nula intensidad de empleo. La reducción de la tasa de pobreza infantil se concreta en una proporción similar a la reducción de la pobreza en general.

Desde el punto de vista de las dimensiones recogidas en el PNR cabe destacar como avances los compromisos en materia de reducción de la segmentación laboral; mejora de la formación profesional y reconocimiento de competencias adquiridas en el trabajo; el objetivo de reducción de la tasa de abandono escolar al 15% en 2020, la transición entre los niveles educativos y el desarrollo de la estrategia de Bolonia en educación superior; finalmente, en cuanto a la lucha contra la pobreza y promoción de la inclusión el PNR es el más desarrollado en comparación con los demás objetivos, solo comparable con el objetivo de la creación y promoción del empleo. En este sentido se ha producido un importante paso hacia delante ya que la estrategia es omnicompreensiva, tiende en conjunto hacia una visión y diseño de inclusión activa y de la protección de grupos específicos en riesgo de exclusión o excluidos.

Pero también cabe destacar la limitada concreción de objetivos en algunas dimensiones como son la reducción de la economía irregular o sumergida, la reducción de la tasa de pobreza en el trabajo, la reducción de las elevadas tasas de paro en personas con discapacidad, jóvenes y miembros de la comunidad gitana (parte de éstos trabajando en la economía familiar irregular). Finalmente, el PNR no aborda el complejo problema de la ordenación de los actuales programas nacionales y autonómicos de rentas mínimas bajo un esquema común basado en el derecho subjetivo y su conexión con el sistema de empleo y formación.

Por lo que se refiere al objetivo de **inclusión activa** el PNR recoge el objetivo de desarrollar estrategias integradas de inclusión activa. Sin embargo, su concreción en forma de políticas y programas es desigual ya que la interrelación entre programas de acceso al empleo y el acceso a los servicios (educativo sobre todo) queda bien establecida pero en menor medida su articulación con una renta adecuada. La inclusión activa de colectivos con especiales dificultades se concreta en programas específicos (por ejemplo, para personas con discapacidad). El debate actual sobre inclusión activa en España y los avances que se están dando en esta dirección, impulsados tanto por la Estrategia Europea 2020 como por el impacto de la crisis económica, han abierto un campo de desarrollo de éstas políticas cuya eficacia pasa por avances en intensidad protectora de las rentas mínimas, en coordinación horizontal entre éstas y los servicios de formación y empleo y en cooperación entre AGE, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos y, a su vez, entre las AAPP, el Tercer Sector y organizaciones privadas de mediación en la inserción laboral.

En suma, el PNR de España establece unas prioridades en políticas de inclusión que, en general, coinciden con la importancia social y económica de los mismos: segmentación del mercado de trabajo, paro de larga duración, fracaso escolar, pobreza infantil, la importancia de las estrategias de inclusión activa, las limitaciones en el empleo debido a la edad o por la responsabilidad de los cuidados informales o la necesidad de estrategias para la inclusión de los colectivos sociales más vulnerables. Al mismo tiempo el PNR presta una atención más limitada a la pobreza en el trabajo, la suficiencia de las prestaciones sociales en la lucha contra la pobreza y su conexión con el acceso al empleo y los servicios públicos y la necesidad de estructurar los distintos sistemas de renta mínima existente. De modo que si bien el conjunto del documento del PNR se orienta con claridad hacia estrategias de inclusión activa, serán necesarios desarrollos futuros que hagan posible reequilibrar el triángulo de la inclusión fortaleciendo la dimensión protección social y los mecanismos de coordinación entre rentas mínimas y entre éstas y la inserción laboral.

Referencias bibliográficas

1. Arriba, A, y Pérez Eransus, B. (2010), *Servicios sociales y políticas de inclusión*. En Servicios sociales y cohesión social, capítulo 9. CES (en prensa)
2. Ayala, L. (2010), «La pobreza en España: Tendencias y factores de cambio», *Revista Española del Tercer Sector*, nº 15, pp. 17-42.
3. Ayala, L., Martínez, R., Navarro, C. y Sastre, M. (2009): «Desigualdad y pobreza en España: tendencias y factores de cambio». En Ayala, L. (dir.) *Desigualdad, pobreza y privación en España* (director). Madrid: Fundación FOESSA.
4. Cabrera, P (2006), «Norwegian strategy. From shelter to permanent house», European Commission DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Peer review 2006.
5. Caritas (2009): Informe «Cáritas ante la crisis», Observatorio de la realidad social; http://www.caritas.es/Componentes/ficheros/file_view.php?MTI4MTc%3D
6. Comisión Europea (2005): «Trabajar juntos, trabajar mejor: un nuevo marco para la coordinación abierta de las políticas de protección social y de inclusión en la Unión Europea», COM (2005) 706 final, Bruselas.
7. Crepaldi, Ch. (coord), Barbieri, D., Boccagni, P, Naaf, S. and Pesce, F. (2010), *EU Cooperation In The Field Of Social Inclusion*, Brussels: European Parliament.
8. EAPN, Plataforma de ONG de Acción Social, Plataforma del Voluntariado (2010), Por Una Estrategia de Inclusión y Cohesión social 2011-2020. Madrid: EAPN.
9. INE (2010a): Encuesta de Condiciones de Vida, Avance provisional, Nota de prensa 21 de octubre de 2010.
10. INE, (2010 b), Encuesta de Población Activa, III trimestre 2010.
11. European Commission (2002), *Joint Report on Social Inclusion 2002*, European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs, Belgium.
12. European Commission (2004), *Joint Report on Social Inclusion 2004*, European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs, Belgium.
13. European Commission (2005), *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2005*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Belgium.
14. European Commission (2006), *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Belgium.
15. European Commission (2007), *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2007 :Social inclusion, Pensions, Healthcare and Long Term care*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Belgium.
16. European Commission (2008), *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2008 :Social inclusion, Pensions, Healthcare and Long Term care*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Belgium.
17. European Commission (2009), *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2009* (including related supporting document produced by the European Commission), EU Council of Ministers and European Commission, Brussels.
18. European Commission (2010a), *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2010* (including related supporting document produced by the European Commission), EU Council of Ministers and European Commission, Brussels.
19. European Commission (2010b), *The Social Situation in the European Union 2009*. Eurostat.

20. Frazer, H. (2010), «Políticas de inclusión social y pobreza en la UE, *Revista Española del Tercer Sector*, nº 15, pp.129-150.
21. Fresno, J. M. y Tsolakis, A. (2010), «Cohesión Social e Inclusión Social en la Estrategia Unión Europea 2020, *Documentación Social*, nº 157, pp. 29-46.
22. Fresno, J. M (2010), *10 años trabajando con la UE por una sociedad inclusiva*, Madrid: Cáritas, Cruz Roja Española, Fundación Luis Vives, Fundación ONCE, Fundación Secretariado Gitano.
23. FSG (2005), *Población gitana y empleo: un estudio comparado*, Madrid: Fundación Secretariado Gitano.
24. González Gago, E (2008), *Developing well-targeted tools for the active inclusion of vulnerable people*, Norway, European Commission DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Peer Review, 2008.
25. Harvey, B. (2008), *EAPN Structural Funds Manual 2009-2011*, Brussels:EAPN.
26. Laparra, M. (Coord.) (2007), *Informe sobre la situación social y tendencias de cambio en la población gitana. Una primera aproximación*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
27. Laparra, M. y Ayala, L. (2009), *El sistema de garantía de ingresos mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis*, Madrid: Foessa.
28. Marbán Gallego, V., Rodríguez Cabrero, G y Zurdo Alaguero A. (2008), «Actores institucionales y sociales en las políticas sociales» en VI Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España 2008, pp. 467-524, Madrid: Fundación FOESSA.
29. MORENO, L. (2000): *Ciudadanos precarios: la «última red» de protección social*, Barcelona: Ariel.
30. MTAS (2007), *Los planes de inclusión social en las Comunidades Autónomas Españolas*. Madrid: MATS/Centro de Estudios Tomillo.
31. Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social del Reino de España, http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/naps_en.htm
32. Renes, V., Lorenzo, F. and Chahín, A. (2007), *Poniendo en práctica la estrategia europea de inclusión social*. Madrid: Fundación Luis Vives. Cuaderno Europeo nº 4.

6. Conclusiones

A) Objetivos del documento Estudio comparado sobre Estrategias de inclusión activa en los países de la Unión Europea

Este documento de reflexión tiene como objetivo analizar las estrategias de inclusión activa en la Unión Europea, su construcción teórica e institucional, su despliegue a través de las diferentes políticas y programas europeos y nacionales así como su desarrollo tentativo en España.

Con ello se ha pretendido contribuir a dos objetivos:

- a) **Presentar de manera sintética un análisis de las estrategias europeas en inclusión activa** de forma que los expertos y profesionales de las políticas de inclusión social y de la política social en general dispongan de una visión de la complejidad de la construcción doctrinal e institucional de la inclusión activa en el Modelo Social Europeo.
- b) **Promover el debate** en nuestro país sobre la pertinencia y la oportunidad institucional del desarrollo de las **políticas de inclusión activa a nivel nacional, autonómico y local desde la perspectiva del MAC**, es decir, desde la necesaria coordinación entre instituciones y actores sociales y la participación de las personas, colectivos y organizaciones afectadas por problemas de discriminación y exclusión social.

Si bien la inclusión activa es una estrategia general en proceso de construcción institucional de la UE a lo largo de este texto se ha tratado de enfatizar en la importancia de la misma en la lucha contra la pobreza y como respuesta a las necesidades de inclusión de los colectivos en situación de exclusión social o de vulnerabilidad.

Definimos la inclusión activa como el conjunto de procesos sociales e institucionales que desarrollan el derecho de todo ciudadano a la plena integración en la sociedad, al ejercicio de sus derechos sociales y de manera particular a la inserción laboral y social. Para lograr este objetivo las políticas públicas y los agentes sociales e institucionales deben de promover acciones y programas que combinen con un adecuado equilibrio la protección social en un sentido amplio (garantía de rentas y servicios de calidad) con el diseño de estrategias que promuevan la participación y protagonismo de las per-

sonas en su propio proceso de integración social y laboral. Esta definición está abierta a una pluralidad de interpretaciones ideológicas y políticas y distintos desarrollos nacionales. Sin embargo, un rasgo común en todas ellas es que asumen que las políticas y programas de inclusión activa requieren en mayor o menor medida acciones en el ámbito de la garantía de rentas, en el acceso a los servicios públicos y en el desarrollo de programas de inserción laboral contando con la participación activa de las personas afectadas.

En el documento analizamos, en los tres primeros apartados, **la construcción teórica e institucional de la inclusión activa** a partir de los conceptos de pobreza e inclusión social; también se analiza la naturaleza de la **estrategia de Inclusión Activa a partir de la Recomendación de Octubre de 2008**; y, finalmente, se **hace un recorrido sintético por las distintas experiencias de desarrollo de la inclusión social en los regímenes de bienestar.** En los apartados cuarto y quinto se analiza el desarrollo **de la Estrategia Europea 2020 desde la perspectiva de la inclusión activa** así como **el desarrollo de la estrategia de inclusión activa en España en el período 2000-2011.**

B) Principales conclusiones referidas a la Estrategia Europea de Inclusión Activa

1. **La construcción doctrinal e institucional de la estrategia europea de inclusión activa tiene lugar en un contexto de globalización económica** que condiciona, aunque no determina, el desarrollo y devenir del Modelo Social Europeo. Dicho contexto ha supuesto una profunda reestructuración de los Estados de Bienestar y cambios en la orientación de las políticas sociales ya que la política social europea se está construyendo bajo la tensión existente políticas de reestructuración en los Estados de Bienestar y, al mismo tiempo, el desarrollo de estrategias de extensión del espacio social europeo como son, por ejemplo, el Tratado de Ámsterdam de 1997, la Carta Europea de derechos fundamentales (Niza 2001), la formación cognitiva y aplicada de la política social europea mediante el MAC (cláusula social horizontal del Tratado de Lisboa, artº 9) que tienen distinto grado de influencia e impacto en las políticas sociales nacionales. En este sentido el análisis y valoración de la estrategia europea de inclusión activa debe enmarcarse para su correcta comprensión en la compleja construcción del espacio social europeo en cuanto modo específico de conciliación entre crecimiento económico global y el desarrollo de los derechos sociales. La crisis actual de la globalización financiera y el ascenso de los países emergentes son factores estructurales que deben considerarse en el

análisis de la estrategia de inclusión activa y, en general, en el desarrollo de los derechos sociales.

2. La estrategia de inclusión activa es el resultado de un proceso de debate político y desarrollo institucional que se inicia sobre todo a partir de las Recomendaciones de 1992 del Consejo Europeo sobre criterios comunes en los sistemas de garantía de rentas y en materia de convergencia en protección social. Estos avances se incorporan como anexo al Tratado de Maastricht en forma de protocolo social y se refuerzan en 1997 con la aprobación del Tratado de Ámsterdam que amplía las bases legales de la UE en materia de lucha contra la exclusión (artº 136 y 137). Este último Tratado y la puesta en marcha de la primera Estrategia Europea de Empleo (Cumbre de Luxemburgo) en ese mismo año de 1997, en la que se avanza el desarrollo del MAC en el ámbito de las políticas europeas de empleo (iniciadas en 1999) suponen un cambio progresivo de rumbo en la concepción y desarrollo de las políticas sociales y en su relación de refuerzo con las políticas económicas y de empleo, si bien éstas serán siempre prioritarias. De este modo entre los años 1997 y 2000 queda prediseñada la estrategia europea de competitividad y cohesión social.

3. La **Estrategia de Lisboa** es un momento de **continuidad** pero sobre todo de **ruptura** o intento de avance cualitativo en la construcción del Modelo Social Europeo. Aquella se apoya en un triángulo asimétrico de objetivos: avanzar hacia una economía competitiva, más y mejores empleos y cohesión social. Posteriormente esta estrategia se amplía a un cuarto objetivo: lograr un medio ambiente sostenible, la dimensión medioambiental. La filosofía política de la estrategia de Lisboa 2000 se basa en el «rationale» o idea fuerte de que una sociedad cohesionada favorece el crecimiento económico y el empleo y, viceversa, que el crecimiento económico promueve la cohesión social. En esta primera fase de la estrategia se sostiene la idea de que el crecimiento y el empleo por si solos garantizan la cohesión social y que, en cierto modo, no son decisivas, aunque necesarias, las políticas y programas específicos para grupos sociales excluidos del mercado de trabajo de manera permanente o con escasas posibilidades de inserción laboral. El cambio de perspectiva, es decir, que el crecimiento no es la panacea frente a la exclusión social, será posterior, y ya cercanos a la crisis económica y financiera actual.

En todo caso la nueva estrategia europea va a reforzar el status institucional de las políticas de inclusión social que deberían haber sido capaces de erradicar la pobreza en 2010. Este ambicioso objetivo, no logrado, dentro de un marco amplio de desarrollo de las políticas sociales, se basa en el MAC, como método de gobernanza mediante el cual los países aprenden mutuamente a través de los procesos nacionales de diseño, aplicación, evaluación y ajuste de las políticas sociales de empleo, inclusión, sanidad, pen-

siones y cuidados de larga duración. Este método se inicia con las políticas de empleo (1999), continúa con la pobreza e inclusión social (2000), y se amplía al sistema de pensiones (2001) y de sanidad y cuidados de larga duración o dependencia (2004).

El nuevo modelo de **políticas de inclusión social** de la UE se basa en **cinco dimensiones** de actuación: definición y aceptación de una serie de **principios comunes** dirigidos a luchar contra la exclusión social y la pobreza; desarrollo de **Planes Nacionales de Inclusión Social** (PNAin) que con carácter bianual concretan los principios comunes en estrategias y objetivos concretos en cada país miembro; elaboración de **Informes Conjuntos** (Joint Reports) sobre inclusión social (posteriormente sobre protección social e inclusión social); desarrollo de un **sistema de indicadores** (2001, Laeken), revisado y ampliado en 2006 y en 2009 por el Comité Europeo de Protección Social, y puesta en marcha de un **Programa de Acción Comunitario** para 2002-2006 posteriormente renovado.

4. El desarrollo de la segunda fase de la Estrategia de Lisboa y la aprobación de la **Agenda Social para el período 2005-2010**, revisada en 2008 bajo los efectos de la crisis económica y financiera actual, da paso al denominado **MAC Social** en el que se integran las políticas de protección social e inclusión social y con ella la elaboración de los Informes Nacionales de Estrategia sobre Protección social e Inclusión social. Al mismo tiempo se apuesta por consolidar una gobernanza que refuerce la coordinación, la cooperación y la participación. Ahora bien, la dificultad en cumplir el objetivo de una tasa del 70 por cien de población activa ocupada, la constatación de que el crecimiento económico por sí mismo no genera una mayor igualdad, la existencia de colectivos excluidos de manera permanente por razones étnicas u origen nacional y la persistencia de las tasas de pobreza, conducen a un cierto refuerzo institucional de las políticas de cohesión social y a estimular el desarrollo del MAC Social bajo la «**Agenda Social Renovada. Oportunidades, acceso y solidaridad en la Europa del siglo XXI**», de julio de 2008. Los Informes Conjuntos de 2006 y 2007 (sobre todo este último) avanzan y refuerzan los elementos constitutivos de la estrategia de inclusión activa: activación, protección social y acceso a servicios de calidad.

Paralelamente este desarrollo político tiene su desarrollo institucional con la **creación del Comité de Protección Social y un reforzamiento progresivo del MAC Social**. El desarrollo de la **Cláusula Social** del Tratado de Lisboa, según la cual los aspectos sociales como son la promoción de un nivel de empleo elevado, protección social adecuada y lucha contra la exclusión social se deben tener en cuenta al definir y ejecutar todas las políticas sociales suponen un paso adelante en las políticas sociales europeas.

5. El 3 de octubre de 2008 la Comisión Europea aprueba la **Recomendación** sobre «**Inclusión Activa de las personas excluidas del mercado**

laboral». En esta Recomendación se utilizan indistintamente las expresiones inclusión social activa e inclusión activa, la primera en un sentido más amplio y la segunda referida de manera más específica a la inserción laboral. Siempre está presente, como se comprueba en el análisis de los principios de la estrategia de inclusión activa, la ambivalencia y tensión ideológica e institucional entre las dos grandes acepciones de la inclusión social: la referida a la activación y responsabilidad individual ante los riesgos y la concepción que amplía dicha responsabilidad a la sociedad civil y el Estado.

Se acepta por las instituciones y Estados europeos una concepción amplia de la inclusión que la propia Recomendación define del modo siguiente: **«las políticas de inclusión activa deberían facilitar la integración a un empleo duradero y de calidad de todas las personas capaces de trabajar y proporcionar unos recursos suficientes para vivir con dignidad junto con ayuda para su participación social para aquellos que no puedan hacerlo».**

6. La estrategia de inclusión activa, según esta recomendación y la comunicación que le acompaña del mismo año, se apoya en los **tres pilares** mencionados: **renta adecuada, inclusión laboral y/o social y acceso a servicios de calidad**, pilares que forman parte siempre de estrategias globales de inclusión que cada país debe combinar de acuerdo con sus propias políticas y teniendo como eje vertebrador la motivación hacia el empleo.

7. Esta estrategia se basa en unos principios, se desarrolla en base a unas políticas concretas y se sustenta en un modelo de gobernanza en el que los actores institucionales y sociales intervienen de forma coordinada y cooperativa.

Son **principios de la estrategia** de inclusión social los de **globalidad e igualdad** que orientan **políticas** guiadas por los criterios de **eficacia, adaptabilidad y ciclo vital** y una amplia implicación de **actores sociales** bajo criterios de **movilización y participación**.

Por su parte las **políticas y programas** nacionales que desarrollan los principios de la estrategia deben basarse en los criterios de **renta adecuada, mercados de trabajo inclusivos y servicios de calidad, universal, accesibles y garantizados**.

Finalmente, la estrategia de inclusión activa requiere de una **gobernanza, el MAC Social**, que se basa en la identificación y la definición común de objetivos que deben cumplirse, instrumentos de medida definidos conjuntamente (estadísticas, indicadores, directrices); y una «evaluación comparativa», es decir, la comparación de los resultados de los Estados miembros y el intercambio de las mejores prácticas, supervisada por la Comisión.

8. Valorar **los resultados de la estrategia de inclusión activa** en base a un curso temporal tan corto y bajo el impacto de la crisis económica y financiera que se inicia justo cuando se formaliza dicha estrategia (2008), aunque tuviera en la práctica un recorrido de cierta importancia, no deja de ser un

ejercicio tentativo y provisional máxime cuando en este documento hemos diferenciado las distintas políticas agrupándolas en regímenes de bienestar – nórdico, continental, anglosajón, mediterráneo, báltico, Europa del Este.

En todo caso cabe extraer algunas tendencias en el desarrollo de la estrategia europea de inclusión activa como son:

- a) La **tendencia al desarrollo de programas de inclusión activa es un rasgo común** a todos los países miembros de la UE. Incluso los países que se integraron en 2004 contaban con experiencias y programas de activación, si bien orientados sobre todo a la inclusión laboral. La filosofía general que orienta las políticas y programas de inclusión activa es un mix o entreverado de protección social, control, condicionalidad y responsabilidad individual con variada flexibilidad en cuanto a itinerarios y contenidos de inclusión bajo la óptica dominante de inclusión en el mercado ordinario de trabajo y desigualmente.
- b) Existe una clara **segmentación en las políticas de inclusión activa** de modo que para aquellos ciudadanos que están más cercanos al mercado ordinario de trabajo los programas combinan formas de control y de apoyo a la formación y búsqueda de empleo; por el contrario, para los más alejados del mercado de trabajo o con peores pronósticos de acceso al empleo se tiende a combinar el control con la exigencia de habilidades sociales y trabajos socialmente útiles. El déficit en la inclusión laboral de los grupos más excluidos de la población queda patente en la mayoría de las políticas de inclusión activa.
- c) La **descentralización de los programas y la combinación de actores institucionales y sociales** es también una tendencia común, si bien con un mayor peso en el régimen nórdico de bienestar. La idea de aproximar los recursos y programas a las personas en situación de exclusión social y laboral se ha abierto paso con rapidez. Ello ha supuesto formas de coordinación entre los servicios sociales municipales, las oficinas de empleo y los servicios educativos y sanitarios. Nuevas formas de gobernanza y de colaboración se están desarrollando en los programas nacionales aunque el camino hacia formas eficaces de coordinación y participación social e institucional está aún en sus inicios.
- d) La **evaluación de la efectividad de las políticas y programas de inclusión activa es aún muy limitada** de modo que el conocimiento de la misma es escaso. La falta de información, la inexistencia de herramientas de evaluación y los condicionamientos políticos y administrativos limitan en la práctica la evaluación de sus resultados.

- e) Se constata una creciente tendencia a la interacción y **coordinación entre garantía de rentas y acceso al empleo y formación ocupacional** pero no sucede lo mismo con el **eje de los servicios que, en general, queda descolgado de los ejes anteriores** con la excepción relativa de los países del régimen nórdico de bienestar. Ello es así por muchas razones: por la insuficiencia de servicios de apoyo en algunos casos, porque la descentralización de los servicios genera problemas de coordinación en otros y, en general, como bien señalan los distintos informes de la Comisión Europea y del CPS, porque no se han producido avances significativos en la articulación y refuerzo mutuo entre los tres ejes.

9. La Recomendación de Inclusión Activa de 2008 ha supuesto un refuerzo institucional por parte de la UE y sus países miembros en el desarrollo de políticas de inclusión social en un sentido amplio de integración social y laboral. Pero es aún un proyecto en desarrollo que la Estrategia Europa 2020 tendrá que desarrollar y reforzar.

Por una parte, la inclusión activa en conjunto debe ser capaz de erradicar la pobreza severa y reducir de manera significativa la pobreza relativa. Avanzar hacia criterios comunes de acceso, cobertura e intensidad protectora en el conjunto de la UE proporcionaría eficacia a la estrategia de inclusión activa y ganaría en legitimidad ante los ciudadanos y las organizaciones sociales. Bien es cierto que dada la disparidad de situaciones socioeconómicas y de modelos de bienestar, los ritmos han de ser necesariamente distintos, más allá de fijar unos mínimos comunes.

Los esfuerzos de coordinación para el desarrollo de esta estrategia son obligados tal como señalan la Comisión Europea, el Parlamento y organizaciones sociales de lucha contra la pobreza y la exclusión. Un paso adelante es una estrategia más coordinada, con incentivos y el establecimiento de condicionalidades (sanciones son difíciles en este campo por la falta de bases legales), lo que se denomina como coordinación «dura» frente a la actual coordinación «blanda».

La estrategia de inclusión activa también precisa de un seguimiento más activo por parte de las instituciones europeas tanto a través de los Informes Conjuntos como mediante el papel de instituciones que tienen responsabilidad en la estrategia de empleo y de protección social como son el Comité de Empleo y el Comité de Protección Social y, a un nivel general, el Parlamento Europeo. El papel del Fondo Social Europeo es clave en las políticas nacionales de inclusión activa.

En el balance de las políticas de inclusión activa se constata que la activación laboral sigue siendo el eje determinante de la articulación de los ejes de la inclusión y ello genera procesos de exclusión en los colectivos más ale-

gados del mercado de trabajo. Reequilibrar el triángulo de la inclusión activa es una conclusión obvia si se quiere priorizar de algún modo a los colectivos más excluidos y a los grupos con mayor riesgo de exclusión. Los períodos de crisis como el actual en los que las políticas de consolidación fiscal se encaminan al control y reducción del gasto público social favorecen la contención en el desarrollo de los sistemas de rentas mínimas y en la mejora de los servicios públicos; por el contrario incrementan la presión sobre la población en paro a la búsqueda y aceptación de un empleo, incluso si las condiciones salariales y del puesto de trabajo no cumplen requisitos de suficiencia y dignidad. La tentación de desarrollar políticas de control social y laboral en detrimento de las de tipo redistributivo, siempre latentes, tienden a ser explícitas en situaciones como la actual.

10. La **Estrategia Europea 2020**, que sustituye a la Estrategia de Lisboa 2000 se articula en base a dos pilares:

- a) Por un lado, un **enfoque temático** que combina **prioridades** (crecimiento inteligente, sostenible e integrador) y **objetivos cuantificados**. Los principales objetivos se refieren a empleo, investigación, cambio climático, educación y pobreza. En concreto: aumentar la tasa de ocupación al 75 por cien de la población entre 20 y 64 años; alcanzar el 3% del PIB de inversión en I+D+i; reducción de los gases de efecto invernadero el menos en un 20% comparado con el nivel de 1990, aumentar al 20% el porcentaje de energía renovable utilizada sobre el consumo final de energía y aumentar en un 20% la eficacia energética; reducir las tasas de abandono escolar por debajo del 10% y aumentar el porcentaje de personas entre 30 y 34 años con estudios superiores como mínimo al 40%; reducción del número de europeos que viven por debajo de los umbrales nacionales de la pobreza (definido como 60% de los ingresos medios disponibles en un Estado miembro) en un 25%.
- b) Por otro lado, se redefine la **arquitectura operativa de la gobernanza** manteniéndose la elaboración de informes nacionales en los que los EM desarrollarán sus estrategias pero con la particularidad de que los Programas Nacionales de Reforma y los Programas de Estabilidad y Convergencia se deberán llevar cabo simultáneamente aunque de forma separada con sus respectivos mecanismos e instrumentos, e incluyendo referencias cruzadas entre ellos. Los objetivos nacionales de la Estrategia Europa 2020 se concretarán en los Programas Nacionales de Reforma

11. A la luz de las **limitaciones de la Estrategia de Inclusión Activa** durante el período 2005-2010 –**baja visibilidad y status político subordinado, limitado impacto en el diseño de las políticas nacionales e insuficiente**

rigor en la supervisión y evaluación de su aplicación, compromisos de gobernanza débiles y falta de eficacia en la aplicación de los Fondos estructurales en cuanto a vinculación con la política de cohesión social–, la Estrategia 2020 afronta retos de cambio para lograr que las políticas de inclusión activa formen parte del núcleo fundamental de los PNR.

12. Dentro de los objetivos de la estrategia de inclusión social la puesta en marcha de **la Plataforma Europea de lucha contra la Pobreza** es una oportunidad única en el desarrollo de la Agenda Social Europea. Con un perfil institucional aún por definir los avances en el diseño de la misma señalan varios aspectos relevantes: se trata de reforzar la centralidad institucional de la lucha contra la pobreza y la exclusión social desde una perspectiva de activación; concretada en problemáticas claves (inclusión activa, pobreza infantil, exclusión de la vivienda e indigencia, pobreza en minorías étnicas e inmigrantes), con objetivos cuantificados, programas de trabajo multianuales y mecanismos claros y precisos de evaluación de proceso, seguimiento y resultados. La creación de Plataformas contra la pobreza de ámbito nacional será una de sus consecuencias.

C) La inclusión activa en España: desarrollo y oportunidades

1. España se incorpora a la Estrategia de Lisboa sobre inclusión activa mediante el desarrollo de las políticas de la UE en materia de inclusión social que se ponen en marcha desde la Cumbre de Niza 2000. Como la mayoría de los países miembros de la UE esta incorporación es tanto **cognitiva como institucional**. Así, en el plano de las estrategias y principios sobre inclusión a lo largo de la década pasada España asume, reelabora y adapta el concepto de inclusión social en un sentido amplio y a partir de la segunda mitad de la década como inclusión activa. En el plano institucional el desarrollo de los Planes Nacionales de Inclusión Social (PNAin) así como los Planes Autonómicos y Locales de inclusión social son el modo de desarrollo de la estrategia de inclusión activa. Junto a ello la importancia de las recomendaciones de los Informes Conjuntos que actúan como medio de evaluación de los diferentes PNAin, entre ellos el español. Como hemos señalado a lo largo del texto se trata de una estrategia «blanda» basada en recomendaciones y con importantes diferencias entre países en cuanto a intensidad en la aplicación de las nuevas políticas.

2. A través de los cinco **PNAin** (2001-2003, 2003-2005, 2005-2006 y 2006-2008 y 2008-2010) España recoge y desarrolla los diferentes acuerdos

y recomendaciones en materia de inclusión social. Se puede afirmar que a medida que se consolidan los diferentes planes nacionales se avanza en concreción de objetivos y en la participación de los gobiernos territoriales y agentes sociales en la elaboración de los planes. Sin embargo, la estrategia de inclusión activa se caracteriza por un perfil institucional parcialmente fragmentado, como en la mayoría de los países de la UE, en la medida en que la articulación entre la garantía de una renta suficiente y la inclusión activa es un proceso que depende de la calidad de la coordinación entre organizaciones públicas tanto a nivel horizontal como vertical. Las asimetrías entre los diferentes tipos de renta mínima o asistencial y su diferente relación con los programas de inclusión activa condicionarán la creación de circuitos virtuosos entre renta, servicios y empleo o formación.

3. En el mismo sentido los **Informes de Estrategias sobre protección social e inclusión social de 2006-2008 y 2008-2010** de España se orientan hacia una visión omnicomprensiva de las políticas sociales a la vez que destacan objetivos concretos como son erradicar la pobreza infantil, la consideración de las necesidades específicas de colectivos que en el caso español tienen un especial significado (personas con discapacidad, personas inmigrantes o comunidad gitana) o el impacto de la crisis en las personas sin hogar. Los Informes de Estrategias así como los PNAin han tenido la virtud no solo de contribuir a especificar la problemática central de la exclusión social sino también a relacionar dicha problemática con el conjunto de las políticas sociales.

4. Uno de los avances más importantes en el desarrollo de las estrategias de inclusión activa han sido los **Planes Autonómicos y Locales de inclusión social**. Los planes han contribuido a mejorar la participación de las organizaciones de acción social y estimular la coordinación horizontal. Las evaluaciones de impacto realizadas han sido desiguales de forma que solo un nuevo impulso de los planes nacionales y formas de coordinación menos blandas o, si se prefiere, con incentivos a una mayor efectividad de las políticas sociales, podrían contribuir a relanzar los planes autonómicos y locales de inclusión activa. En dichos planes será crucial la definición de estrategias de coordinación entre los programas de renta mínima (nacional y territorial) y los programas de inserción laboral y social.

Por ello sería recomendable trasladar directamente el MAC al plano nacional **relanzando los Planes Autonómicos de inclusión bajo una estructura similar y comparable adaptada a la EEI y manteniendo las peculiaridades de cada región**. Ello también posibilitaría la integración de los planes nacionales, regionales y locales en documentos conjuntos de análisis bajo un marco común. Estos servirían de base para potenciar el conocimiento mutuo de las iniciativas y medidas llevadas a cabo evitando así duplicidades innecesarias. Igualmente será necesario dar **mayor visibilidad a los planes de**

inclusión local y potenciar una participación más activa de los **actores sociales** en su diseño e implementación.

5. El desarrollo de los programas de inclusión activa en España tiene **rasgos comunes** con los de otros países europeos, que antes señalamos: problemas de coordinación entre programas de renta y empleo, diversidad de la activación en función de la distancia del mercado de trabajo, formas de activación que no siempre tienen en cuenta las características de las personas y dificultad para la coordinación entre instituciones y territorios.

6. De ahí la importancia en los años venideros de reforzar las **políticas activas de empleo** cuyo gasto es aún inferior en España comparado con las políticas pasivas así como apoyar medidas como la política de bonificaciones a la contratación, la subvención de las cotizaciones sociales a los contratos de formación o medidas de intermediación laboral para que tengan un impacto positivo y preferente en los grupos de población más vulnerables. En este mismo sentido la necesidad de **potenciar el apoyo a fórmulas como la economía social, las empresas de inserción**, empleos de interés social, empleos relacionados con los servicios a las personas y otras modalidades flexibles y adaptadas de transición y combinación de ingresos suficientes con oportunidades de empleo, para aquellas personas que tienen menos posibilidades de acceder al mercado laboral normalizado.

7. Para hacer posible las políticas de inclusión activa será necesario dar un mayor énfasis a los ejes de la **garantía de rentas y el acceso a servicios de calidad**. En cuanto a los **sistemas de garantía de rentas**, en España, al igual que en buena parte de los Estados miembros, son sistemas que adolecen a menudo de eficiencia, con reglas complejas, información asimétrica, discrecionalidad, o criterios de elección muy variados entre las distintas CCAA. Algunos informes ponen el énfasis en que las rentas mínimas se conciban como medidas que combinen protección social y activación. De ahí que sea necesario, siguiendo las recomendaciones de la Comisión Europea y a tenor de las iniciativas de otros Estados Miembro **la introducción de mecanismos precisos y regulares de revalorización de las rentas mínimas, la simplificación de los procesos de solicitud, mejorar la información a los potenciales beneficiarios incentivando el acceso a las mismas o la existencia de ventanillas únicas de gestión e información sobre prestaciones**. Del mismo modo, sería recomendable **mejorar la coordinación entre las CCAA y los servicios públicos de empleo** para que exista una mayor conexión entre las rentas mínimas y el acceso al empleo así como articular **mecanismos flexibles que faciliten el tránsito y la complementariedad entre prestaciones mínimas y ocupación** para que a determinadas personas les salga a cuenta trabajar. Una vía sería acometer la **revisión, ordenación, simplificación y complementariedad de los programas no contributivos** existentes para que pudieran operar en el marco de la inclusión activa, en concreto entre la pro-

tección y el acceso al empleo; o la **reforma de la Renta Activa de Inserción** cuyos perceptores y cuantías ya superan a las Renta Mínimas de las CCAA y que cuentan con una extensa red de oficinas de los servicios públicos estatales y autonómicos de empleo.

8. La coordinación del **eje de los servicios** con los dispositivos de renta mínima y la inserción laboral no está aún muy desarrollo en España. Es un déficit que comparte con la mayoría de los países de la UE. A ellos se une la baja coordinación entre los servicios de empleo y los servicios sociales o entre éstos y otros servicios como los de acceso a la vivienda. No se trata tanto de cobertura, en lo que se han producido importantes avances en servicios de empleo y servicios sociales, cuanto de coordinación y efectividad.

9. En lo relativo a la gobernanza, como plantea la propia Comisión Europea, la «evidencia sugiere que **la mayoría de los Estados miembro han utilizando el MAC como dispositivo de información en lugar de utilizarlo para el desarrollo efectivo y coordinado de las políticas de inclusión social**». En el caso de España y para que los PNAin sean instrumentos de desarrollo efectivo de políticas de inclusión se requieren acuerdos de gobernanza sólidos avanzando hacia **una mayor coordinación vertical y horizontal entre las distintas administraciones** públicas implicadas, mayor **interconexión e integralidad de las políticas** en los distintos ámbitos (sanidad, educación, servicios sociales, justicia, migración...) y hacia el **alineamiento entre los distintos procesos abiertos de protección social** (Leyes autonómicas de servicios sociales, Ley de Dependencia, Rentas Mínimas, Renta Activa de Inserción, etc.).

Una posibilidad tentativa a valorar para conseguir estos objetivos sería la **integración de los planes nacionales, autonómicos y locales de inclusión en Informes conjuntos de estrategias para la inclusión**, al estilo del MAC, que sirvieran de base para potenciar el conocimiento mutuo de las iniciativas y las medidas llevadas a cabo por las distintas administraciones y actores sociales permitiendo la alineación de todas ellas y evitando así duplicidades innecesarias.

En el proceso de gobernanza es imprescindible la participación de actores sociales como las organizaciones del **Tercer Sector, sobre todo el de Acción Social**. A pesar de que en el plano consultivo han sido tenidas en cuenta en la elaboración de los planes nacionales de inclusión social, la atomización del Tercer Sector Social y una cultura de colaboración con el Sector Público no plenamente consolidada y sistematizada han restado efectividad a las ONG en los planes de inclusión social.

10. En **2011** se abre un nuevo período en el desarrollo de la estrategia europea de crecimiento y cohesión social en la que la inclusión activa y la lucha contra la pobreza son ejes centrales. España se adentra en la estrategia con un nuevo **Programa Nacional de Reformas (PNR)** que amplía la

gobernanza en el diseño, aplicación y evaluación de las políticas de inclusión a la vez que se avanza en la visibilidad institucional de las políticas de lucha contra la exclusión social. El PNR asume como objetivos la reducción de la segmentación del mercado de trabajo; la lucha contra el paro de larga duración, el fracaso escolar, la pobreza infantil, las limitaciones en el empleo debido a la edad o por la responsabilidad de los cuidados informales; la necesidad de programas de inclusión de los colectivos sociales más vulnerables dentro de un marco conceptual en el que la inclusión activa recorre los diferentes objetivos del PNR. A pesar de ello el PNR presta una atención aún limitada a la pobreza en el trabajo, la suficiencia de las prestaciones sociales en la lucha contra la pobreza y su conexión con el acceso al empleo y los servicios públicos y la necesidad de ordenar y racionalizar los distintos sistemas de renta mínima existente. En todo caso el nuevo PNR constituye un avance importante en la integración y visibilidad institucional de los objetivos y programas de inclusión social activa en las políticas generales.

Principales siglas

- AAPP (Administraciones Públicas).
- AGE (Administración General del Estado).
- CCAA (Comunidades Autónomas).
- CPS (Comité de Protección Social).
- EAPN (European Anti Poverty Network: Red Europea de lucha contra la Pobreza). www.eapn.org; www.eapn.es.
- EEI (Estrategia Europea de la Inclusión).
- EM (Estados Miembro).
- ENL (Entidades No Lucrativas).
- Eurochild (Red europea de organizaciones que desarrollan acciones de defensa del bienestar y niños y jóvenes). www.eurochild.org; www.eurochild.es.
- ESN (European Social Network: Red Social Europea). www.esn-eu.org.
- Eurostat (Statistical Office of the European Communities, Oficina Europea de Estadística)
- EU2020 (Estrategia Europea 2020).
- FEANTSA (Red europea de organizaciones de defensa de las personas sin techo). www.feantsa.org; www.feantsa.es.
- FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional).
- FSE (Fondo Social Europeo).
- IA (Inclusión activa).
- INE (Instituto Nacional de Estadística).
- IPC (Índice de Precios al Consumo).
- IVA (Impuesto sobre el Valor Añadido).
- LOCE (Ley Orgánica de Calidad de la Educación).
- MAC (Método Abierto de Coordinación).
- MSE (Modelo Social Europeo).
- ONG (Organización No Gubernamental).
- PECP (Plataforma Europea contra la pobreza).
- PIB (Producto Interior Bruto).
- PNAin (Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social).
- PNR (Planes Nacionales de Reforma).
- RSA (Renta de Solidaridad Activa).
- Social Platform (Platform of European Social NGOs: Plataforma Europea de ONG de Acción Social). www.socialplatform.org.
- TIC (Tecnologías de la Información y Comunicación).

- TCE (Tratado de la Comunidad Europea o Tratado constitutivo de la Comunidad Europea).
- TUE (Tratado de la Unión Europea).
- TFUE (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea).
- UE (Unión Europea).

El nuevo concepto de inclusión activa nacido en el marco de la Comisión Europea, se está consolidando como la principal y más eficaz estrategia para luchar contra la pobreza y la exclusión social en todos los Estados Miembros. En esta obra se analiza el proceso de construcción de la inclusión activa en la Unión Europea, su definición conceptual, desarrollo y aplicación práctica en los diferentes Estados Miembros, contribuyendo así al debate en España sobre políticas y programas en este ámbito.



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE SANIDAD, POLÍTICA SOCIAL
E IGUALDAD

www.mpsi.gob.es