

EL ACCESO AL EMPLEO Y SU RELACIÓN CON LOS PROGRAMAS DE RENTA MÍNIMA EN LA UNIÓN EUROPEA

Informe encargado por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad de España
(Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia)

Prof. Idesbald Nicaise, Universidad Católica de Lovaina

Junio de 2016



**This project is co-funded
by the European Union**

Investigación desarrollada en el marco del Proyecto Progress “Review of the minimum income schemes in Spain from the perspective of cost-effectiveness” cofinanciado por la Comisión Europea, Agreement VS/2015/0180.

Las opiniones expresadas en esta investigación son las de los autores y no reflejan la posición oficial de la Comisión Europea.

Índice de contenidos

EL ACCESO AL EMPLEO Y SU RELACIÓN CON LOS PROGRAMAS DE RENTA MÍNIMA EN LA UNIÓN EUROPEA	1
1. La pobreza y los cambios políticos del estado del bienestar	3
2. El punto de vista neoliberal: hacer que el trabajo sea rentable	5
2.1 Bases teóricas del paradigma de hacer que el trabajo sea rentable	5
2.2 Instrumentos para fomentar el acceso al empleo en virtud del enfoque “hacer que el trabajo sea rentable”	6
2.3 Estudio empírico sobre la efectividad del enfoque “hacer que el trabajo sea rentable»	10
3. El punto de vista conservador: el <i>workfare</i> , derechos y obligaciones.....	14
3.1 Bases teóricas del paradigma del <i>workfare</i>	14
3.2 Instrumentos para la activación: derechos y obligaciones, condiciones y sanciones, <i>workfare</i>	15
3.3 Estudio empírico sobre la efectividad de la restricción de derechos, los programas de activación obligatoria y las sanciones	16
3. El enfoque de inversión social	21
4.1 Bases teóricas del paradigma de la inversión social	21
4.2 Instrumentos para invertir en la inserción en el mercado laboral	23
4.3 Estudio empírico sobre la efectividad del enfoque de la inversión social	25
4.3.1 La protección social como un instrumento de inversión social	25
4.3.2 Políticas activas del mercado laboral	25
4.3.3 Activación social para los grupos más vulnerables.....	26
Conclusiones: los sistemas de RMI y la inserción activa en España	28
Referencias bibliográficas	31

1. La pobreza y los cambios políticos del estado del bienestar

Curiosamente, en lo que se refiere a la lucha contra la pobreza, las reflexiones teóricas sobre el estado del bienestar se remontan con frecuencia algunas décadas.

El estado del bienestar de los años cincuenta y sesenta del siglo XX se basaba fundamentalmente en la redistribución de la renta. El movimiento obrero, junto con organizaciones patronales progresistas, desarrolló un sistema de seguridad social que tenía como objetivo reducir el riesgo de caer en la pobreza en caso de que una persona dejara de percibir un salario laboral. Se trataba de un sistema de garantía de ingresos sólido que, junto con la redistribución de la renta de trabajadores en activo para con trabajadores desocupados, tenía como objetivo evitar que las personas acabaran en la miseria.

Durante la década de los ochenta del mismo siglo, el estado del bienestar descarriló. Las dos grandes crisis del petróleo de los setenta tuvieron como consecuencia un desempleo estructural masivo que afectó especialmente a los grupos más vulnerables: trabajadores con poca cualificación, inmigrantes, jóvenes y “pobres intergeneracionales”. Rosanvallon (1981; 1995) señaló que estaban en juego las bases del estado del bienestar (y, en particular, de la seguridad social). De hecho, se infringían los dos principios básicos de la garantía social (la distribución aleatoria de los riesgos y el principio de reciprocidad entre contribuyentes y beneficiarios). A menudo, aquellas personas que solicitaban prestaciones no podían contribuir (debido al desempleo de larga duración), mientras que los contribuyentes con una situación más desahogada no necesitaban, por regla general, protección social. Cada vez más personas tenían que recurrir a los sistemas residuales de prestaciones sociales no contributivas. Se puso a prueba la solidaridad entre los que tenían y los que no tenían, mientras que, al mismo tiempo, se demostró que una renta mínima de subsistencia no era suficiente para combatir la pobreza. La verdadera inclusión social supone una participación activa en la sociedad mediante el empleo. Por lo tanto, era necesario reconstruir el estado del bienestar haciendo un mayor hincapié en el acceso al mercado laboral. De esta forma nació la idea del “estado del bienestar activo”.

Con el paso del tiempo, el debate sobre el estado del bienestar activo se diversificó según la influencia de diferentes ideologías (socialdemócrata, liberal, conservadora). Mientras todos los gobiernos occidentales estaban de acuerdo en la necesidad de más políticas activas del mercado laboral, algunos países se centraron más en los derechos, otros en los “incentivos” y otros en las obligaciones y la responsabilidad individual. Casi todos ellos utilizaron reformas relativas a los beneficios fiscales para aumentar la oferta o la demanda de empleo. A nivel comunitario, un compromiso llamado “flexiguridad” intentaba combinar los elementos de diferentes ideologías, por un lado, con protección social y, por otro, con la liberalización de los mercados laborales (Wilthagen, 1998). A pesar de algunos ejemplos interesantes de innovación en protección social, los sindicatos europeos creen que, en general, la tendencia más extendida fue la flexibilización con menos seguridad. En toda Europa, los sistemas de renta mínima aumentaron en importancia como el último recurso de la protección social, en un contexto de segmentación del empleo y erosión de la protección laboral. Surgió el fenómeno de la pobreza activa, incluso en los Estados miembros más ricos.

Tras el cambio de siglo, la UE en su conjunto adoptó una estrategia más neoliberal. Aunque la Unión, como bloque comercial, estaba relativamente bien protegida contra la competencia global, fomentó deliberadamente la competencia interna mediante la Directiva de Servicios y diferentes medidas

para estimular la libre circulación interna de trabajadores. Después de la ampliación hacia Europa Central y de Este, los nuevos Estados miembro utilizaron su pobreza como arma competitiva frente a las eficientes y bien organizadas industrias de los Estados más occidentales. Los salarios bajos, la protección social deficiente y el dumping fiscal de los países del este fueron poniendo a prueba la competitividad de las economías de los antiguos Estados miembro que, por su parte, empezaron a responder también con un dumping social y fiscal. La crisis financiera de 2008 y la consiguiente crisis del euro se combatieron mediante drásticas medidas de austeridad que no sólo afectaron al empleo sino también a la protección social frente al desempleo y a los sistemas de renta mínima. Los programas de ajuste de la Troika en los países PIIGS, así como las recomendaciones específicas para otros países en el contexto del proceso del Semestre Europeo, impusieron una agenda política con graves consecuencias tanto para la clase media como para los más desfavorecidos. Estas medidas despertaron una gran oposición en un número creciente de Estados miembro y, en algunos casos, incluso llevaron a la inestabilidad política. La confianza en las instituciones políticas nacionales y europeas se ha situado en un mínimo sin precedentes hasta la fecha (Nicaise & Schepers, 2014).

La Comisión presidida por Juncker parece haber aprendido la lección con una agenda política social renovada: tras el paquete de inversión social (lanzado en 2013 por la Comisión anterior), el llamamiento al “pilar de derechos sociales” crea la esperanza de políticas más humanas e inclusivas (EC, 2016). Se pretende alcanzar un nuevo equilibrio entre la estabilidad monetaria y la igualdad fiscal con una mejor protección de los derechos humanos básicos. Los “programas de garantía” (garantía juvenil, garantía para los desempleados de larga duración, garantía de competencias) así como una política de “convergencia” en los sistemas de renta mínima son temas recurrentes de los discursos políticos y, en menor medida, en la elaboración práctica de políticas.

El concepto de inversión social merece un comentario adicional. Básicamente, invierte el prejuicio tradicional de que las políticas sociales, financiadas mediante redistribución, son viables económicamente sólo “después” de haber logrado un entorno económico saludable (Vandenbroucke et al., 2011). El predominio de esta idea probablemente explica la razón por la que los objetivos de Europa para el 2020 (y, especialmente, la reducción de la pobreza, quedaron en suspenso tan sólo unos meses después del lanzamiento de la estrategia. No obstante, la economía depende igualmente del bienestar social. Hay pruebas suficientes que demuestran que una economía sana depende, en gran medida, de buenas políticas sociales en materia de educación, sanidad, empleo y vivienda y las instituciones sociales obtienen enormes beneficios económicos. Los recortes en gasto público/social, el aumento de la desigualdad y de la pobreza parecen haberse prolongado innecesariamente e incluso haber empeorado la crisis económica en Europa (OECD, 2011; IMF, 2012; Blanchard & Leigh, 2013; OECD, 2014). De cara al futuro, una agenda sólida de “inversiones sociales” podría ayudar a superar la crisis, si se cumplen ciertas condiciones (Nicaise & Schepers, 2014). El Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de 2016 (EC, 2015b) muestra que la Comisión ha adoptado esta idea y en la actualidad da prioridad a la inversión social al mismo nivel que otras inversiones en el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas.

De hecho, y hasta cierto punto, el mismo principio se aplica a la protección social (incluida la renta mínima): los beneficios sociales permiten a los hogares continuar invirtiendo en educación, búsqueda de empleo, sanidad, transporte, redes sociales, etc. Esta perspectiva de la protección social es nueva y aún no ha penetrado del todo en el discurso político en materia social de la UE. No obstante, se aplica con mayor motivo en el caso de la renta mínima: como adelantábamos en la introducción de esta sección, los científicos y los dirigentes políticos, así como los profesionales, todavía consideran las prestaciones sociales como una mera redistribución y, por lo tanto, como una “carga” para la economía. Se emplean medidas de activación para los beneficiarios de la renta

mínima como forma de minimizar la carga, como si la economía fuera a perder por esta utilización de los recursos tan improductiva. Como veremos en este estudio, tanto las prestaciones de renta mínima como la inserción en el mercado laboral pueden considerarse impulsores del fomento de las capacidades de los grupos desfavorecidos.

En este paradigma de la inversión social existe una importante paradoja en relación a la brecha evidente entre el discurso, los recursos y las competencias políticas. Es necesario decidir e implementar a nivel nacional, con financiación nacional, las reformas que se predicán a nivel europeo. La propia UE tiene recursos marginales y continúa imponiendo una agenda de austeridad sobre los Estados miembro mientras promueve la competencia (fiscal) entre ellos. La única salida es una política fiscal coordinada a nivel europeo que permita a los Estados miembro recaudar nuevos ingresos a la vez que se mantiene bajo control la evasión fiscal. Obviamente, se trata de un tema que va más allá del objetivo de este documento; no obstante, es esencial incluir los problemas de la protección mínima y el acceso al mercado laboral en un debate fundamental sobre el futuro de los estados del bienestar europeos.

En toda Europa, el estado del “bienestar activo” se ha determinado de formas distintas, dependiendo del equilibrio ideológico de los diferentes Estados miembro. Asimismo, el panorama continúa cambiando con el paso del tiempo debido a la evolución de culturas e ideologías. En los siguientes tres epígrafes nos centraremos en tres paradigmas, cada uno de ellos basado en su propio marco teórico y que han dado como resultado directrices políticas específicas. Resumiremos las principales conclusiones empíricas y discutiremos la posible relevancia de cada paradigma en el caso de España.

2. El punto de vista neoliberal: hacer que el trabajo sea rentable

Los aspectos económicos de la Seguridad Social (Atkinson & Micklewright 1991; Barr 2001) están estrechamente relacionados con la teoría neoclásica de la demanda de mano de obra, que considera las decisiones sobre la demanda de mano de obra como el resultado de la interrelación entre los ingresos y el tiempo libre. En este contexto, el desempleo (forzoso) sería una especie de “racionamiento” de la distribución del tiempo de un individuo que daría como resultado una pérdida de bienestar si el aumento (forzado) de su tiempo libre se ve sobrepasado por sus reducidos ingresos. Como una respuesta ante la incertidumbre causada por tales pérdidas de bienestar en el futuro, se han establecido sistemas de seguros de renta para reunir capital y compensar parte de las pérdidas de ingresos en periodos de desempleo. Por lo tanto, son pareto-óptimos, al menos dentro de unos límites. Unos planes de compensación demasiado generosos con criterios “laxos” de admisión, altos niveles de prestación y sobre los que se tenga un derecho prolongado se consideran potencialmente perjudiciales porque dichos reglamentos podrían implicar una pérdida de bienestar mínima (o, incluso, una mejora del bienestar) para los beneficiarios desempleados, reduciendo así los incentivos de volver a entrar en el mercado laboral (efecto de riesgo moral).

2.1 Bases teóricas del paradigma de hacer que el trabajo sea rentable

El *riesgo moral*, el problema que se menciona con más frecuencia en este contexto, tiene que ver con el hecho de que la mera existencia de un seguro (sin importar su naturaleza) puede hacer que se descuide un comportamiento cauteloso. En términos concretos, las prestaciones por desempleo podrían reducir la búsqueda activa de empleo por parte de sus beneficiarios. Aunque el riesgo de perder el empleo es (fundamentalmente) exógeno, la duración del desempleo se cree que depende, en gran medida, de los cálculos racionales del individuo en base a consideraciones sobre los costes y los beneficios. El beneficiario, supuestamente, sopesa el coste del desempleo (pérdida de ingresos)

frente a sus ventajas (más tiempo libre, menos gastos de transporte, guardería, etc.). Cuanto más generoso sea el beneficio y cuanto más largo sea el periodo de disfrute, más beneficiarios podrían sentirse cómodos y podrían reducir su disposición a aceptar trabajos con sueldos bajos o trabajos desagradables. Por lo tanto, debe mantenerse una diferencia considerable entre las ganancias procedentes del trabajo y las prestaciones sociales para desempleados para así “hacer que el trabajo sea rentable”. Hay que tener en cuenta que este argumento es de aplicación para cualquier renta de sustitución (prestación por desempleo, por baja médica, renta mínima, jubilación anticipada, etc.).

Estas suposiciones relativas al comportamiento humano han influido en la agenda de “hacer que el trabajo sea rentable”, que es la parte principal del OECDs Jobs Study (Estudio sobre el Empleo de la OCDE) (OECD, 1994). La Comisión Europea copió el mensaje como uno de los cuatro pilares de su agenda para la modernización de la protección social (EC, 1997). Las directrices en materia de empleo de la UE, desarrolladas aproximadamente en el cambio de siglo, instaban a los Estados miembro a “revisar y, en caso necesario, reformar sus sistemas fiscales y de prestaciones para reducir las trampas de la pobreza y proporcionar incentivos para los desempleados o las personas inactivas, con el objetivo de que buscaran y aceptaran empleos”.

Además, un problema típico de los sistemas de renta mínima de inserción (RMI) es el efecto trampa de la pobreza. Dado que las prestaciones dependen de los recursos del beneficiario y tienen como objetivo aumentar unos ingresos primarios, hasta un umbral de renta establecido, cada euro ganado por debajo de ese umbral se deduce de la prestación. Esto significa que los beneficiarios no ganan (y, de hecho, pierden tiempo libre) cuando aceptan pequeño trabajos. En la jerga económica, el “tipo impositivo marginal efectivo sobre los ingresos” por debajo del umbral de la RMI es del 100%.

Tanto el argumento del riesgo moral como el de la trampa de la pobreza se basan en algunas de estas hipótesis clave:

- En primer lugar, se da por sentado que los desempleados / la población desfavorecida se comportan como “homo economicus” que maximizan su utilidad, valorando principalmente los ingresos y el tiempo libre. Y se ignoran otros aspectos, como el estigma asociado a la dependencia de prestaciones sociales o el valor no financiero del trabajo (autonomía, contactos sociales, sentimiento de ciudadanía, realización personal).
- En segundo lugar, la teoría da por sentado que existen empleos disponibles y accesibles en cualquier momento; en otras palabras, se ignora la falta de oportunidades laborales.
- Particularmente, en lo que se refiere a la trampa de la pobreza, hay que tener en cuenta que se aplica únicamente a trabajos marginales que proporcionan unos ingresos por debajo del umbral de la RMI. Los trabajos dignos, normalmente, tienen un salario muy por encima de dicho umbral.

El cotejo de estas hipótesis con la realidad necesita de una investigación empírica, que es relativamente escasa. En el apartado 2.3 se presenta un resumen de las conclusiones empíricas.

2.2 Instrumentos para fomentar el acceso al empleo en virtud del enfoque “hacer que el trabajo sea rentable”

Las políticas neoliberales se basan principalmente en el supuesto de que el comportamiento individual puede “guiarse” por incentivos económicos. Algunos de esos incentivos incluirían los siguientes:

- Medidas para *mantener o aumentar la diferencia entre las prestaciones y las ganancias netas* (de tal manera que se aumentarían las ganancias obtenidas con el empleo). El

equilibrio entre los recortes en las prestaciones y el aumento de ganancias depende, en gran medida, del ciclo económico. Mientras que las prestaciones más bajas resultan impopulares y, en el caso de la RMI, están reñidas con el objetivo de reducción de la pobreza, se trata de un tipo de medidas tentador en épocas de crisis porque puede justificarse como una medida de “activación” combinada con recortes presupuestarios. La alternativa (aumentar las ganancias netas) puede conseguirse bien mediante la reducción del impuesto de la renta de las personas físicas o bien aumentando el salario mínimo bruto. Además, esto último es una herramienta importante para luchar contra la pobreza en el trabajo (Marx et al., 2012). Aunque el efecto que tiene sobre el empleo el hecho de aumentar los salarios mínimos no es necesariamente negativo - y sus efectos para reducir la pobreza son claramente positivos (véase Bosch et al., 2009) - los empleadores se oponen a menudo a tales aumentos, argumentando que serían perjudiciales para la economía. Un “solución” típica en las prestaciones (del seguro) por desempleo consiste en un esquema en el que las prestaciones comiencen en un nivel “digno” y vayan reduciéndose gradualmente a medida que se prolongue el desempleo. En muchos países, las prestaciones del seguro por desempleo están limitadas a 6 meses, seguidas de un “subsidio de desempleo”, que es equivalente a la RMI.

- Las prestaciones vinculadas al ejercicio de una actividad profesional pueden fomentar que se acepten trabajos marginales (a tiempo parcial, con salarios bajos o trabajos temporales). La mayoría de los países de la UE han introducido estas medidas según aumentaba la proporción de empleos marginales en el mercado de trabajo global. El caso más típico es la “desgravación fiscal para trabajadores” de Gran Bretaña, una desgravación fiscal que depende de los recursos y de la que se benefician los hogares en los que se trabaje por debajo de un número de horas por semana establecido (Bradshaw & Bennett, 2015). En otros países, la RMI está diseñada, para ser exactos, como una prestación añadida y, normalmente, no depende del tipo de ingresos que se obtenga (salario, prestación, ganancias por activos, etc.). Otras prestaciones vinculadas al ejercicio de una actividad profesional suelen ser más modestas y tener una duración limitada (EC, 2013b).
- Un tercer instrumento político, a menudo “olvidado”, está relacionado con los *gastos derivados del ejercicio de una actividad profesional* (guardería, transporte, etc.). La reducción de estos costes equivale a los dos enfoques anteriores. Asimismo, se aboga por las guarderías (de calidad) subvencionadas como una poderosa estrategia para romper el círculo de marginación en el que se mueven los niños nacidos en la pobreza.
- Por último, el *impuesto negativo sobre la renta* (INR) conforma una alternativa radical a los sistemas de RMI atenuando el efecto trampa de la pobreza. La sustitución de la RMI por el RSA (Revenu de Solidarité Active) en Francia en 2009 es el ejemplo más significativo de un sistema INR. (Legros, 2015; Nicaise, 2014). La principal diferencia entre el sistema de INR y el sistema tradicional de RMI es que la “prestación adicional” se reduce gradualmente, como explicamos en el siguiente recuadro. Mientras que con la RMI cada euro ganado desaparece en forma de impuestos, con el INR está parcialmente exento. En términos concretos, el tipo impositivo marginal efectivo sobre los ingresos (bajos) con el modelo francés de RSA es 38%. Esto significa que un hogar ve aumentados sus ingresos en 62 céntimos con cada euro ganado trabajando. Por otro lado, los hogares que no puedan funcionar con este régimen reciben una prestación que asciende, aproximadamente, a la mitad del umbral de la pobreza en la UE y está muy por debajo de la RMI anterior. Por lo tanto, con el sistema de RSA los trabajadores menos favorecidos salen ganando, mientras que las personas desfavorecidas sin empleo salen perdiendo. Dichas disposiciones solo se

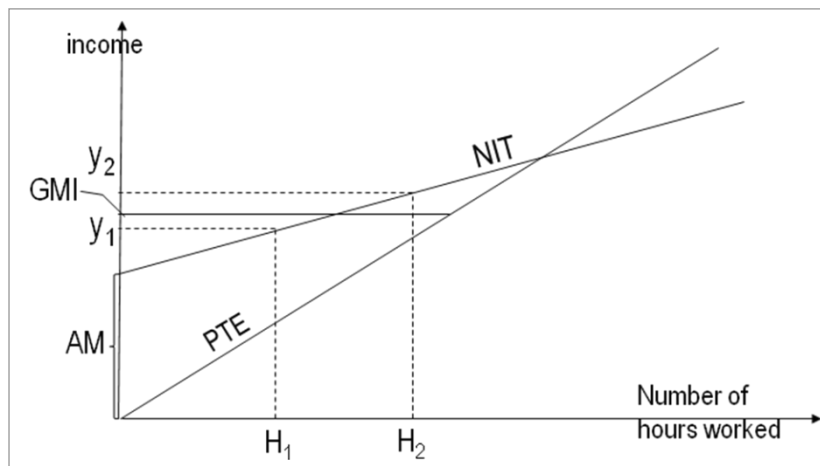
considerarían “justas” si existieran suficientes trabajos dignos y si los beneficiarios tuvieran la capacitación y la salud necesarias para aceptar estos trabajos.

Recuadro: Incentivos laborales en virtud de un sistema de impuestos negativos sobre la renta comparado con un sistema de RMI: el caso del Revenu de Solidarité Active (RSA) francés

La figura 1 muestra la diferencia entre un sistema de impuestos negativos sobre la renta (INR) y un sistema normal de renta mínima de inserción (RMI). La curva PTE (= ingresos antes de la transferencia) representa la relación entre el número de horas trabajadas (en el eje horizontal) y los ingresos correspondientes (en el eje vertical) sin tener en cuenta ninguna protección social: suponemos que los ingresos netos son estrictamente proporcionales al número de horas trabajadas. La línea horizontal GMI (RMI, por sus siglas en español) expresa el nivel de prestación de renta mínima en virtud de un sistema tradicional de renta mínima de inserción. En caso de que la intensidad de trabajo de un hogar variara de H_1 a H_2 , esto no se vería recompensado en un sistema de RMI puesto que en ambos casos los ingresos aumentan hasta el nivel de la RMI. En este sistema, el conocido efecto trampa de la pobreza implica que los ingresos “desaparecen en forma de impuestos a un tipo impositivo implícito del 100%” entre H_1 y H_2 .

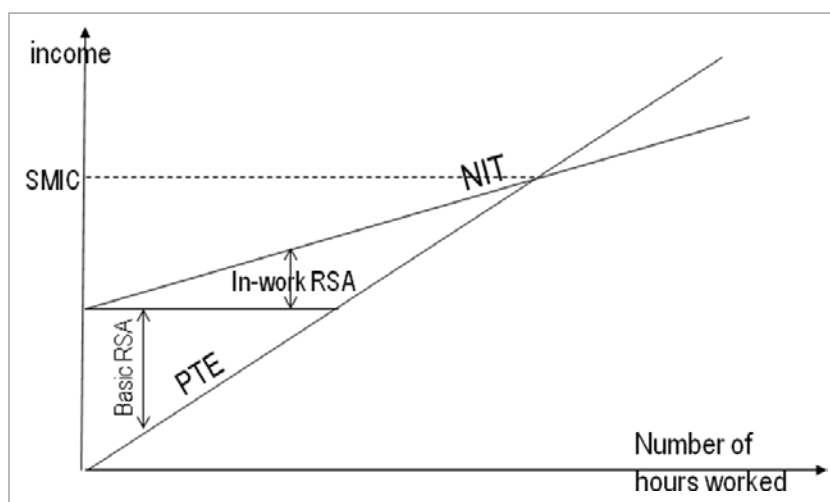
Como alternativa, supongamos que la RMI se sustituye por un sistema de impuestos negativos sobre la renta (INR): se garantiza una prestación “mínima absoluta” si la intensidad de trabajo del hogar es cero. En el sistema de RSA, la prestación mínima absoluta se corresponde con la prestación “básica” de 410 ó 590 euros, dependiendo de los integrantes de la unidad familiar. A medida que aumenta el número de horas trabajadas, la exención parcial de ingresos (ej. 62%) significa que estos tienen un gravamen fiscal del 38%, de tal forma que una mayor intensidad de trabajo produce un nivel de ingresos netos más elevado (y_1 a H_1 horas, y_2 a H_2 horas). Por lo tanto, el sistema de INR proporciona un mayor incentivo hacia el trabajo.

Figura 1a. Diferencia conceptual entre el sistema de renta mínima de inserción y el sistema de impuestos negativos sobre la renta



El componente básico del sistema RSA se corresponde con el suplemento básico hasta el “mínimo absoluto” (mínimo absoluto menos ingresos netos, siempre y cuando los ingresos netos no sean superiores al mínimo absoluto). El componente “en ejercicio de una actividad profesional” se corresponde con el suplemento además del mínimo absoluto (INR menos el mínimo absoluto). Hay que tener en cuenta que el sistema RSA acaba en la intersección entre las líneas PTE y NIT (INR, en español), punto que se corresponde, aproximadamente, con el umbral de la pobreza (y el nivel de salario mínimo en un empleo a tiempo completo si se trata de una familia en la que sólo trabaja un miembro).

Figura 2b. Componentes del sistema RSA



¿Qué puede decirse empíricamente sobre la efectividad y la eficacia del sistema? Su coste general ha aumentado un 32%, en parte debido a la ampliación gradual de la cobertura y, en parte, debido al aumento de las prestaciones. A finales de 2015, se beneficiaban de este sistema 2,5 millones de hogares o 5,3 millones de personas; un importante aumento desde su creación en 2009. Y, sin embargo, estas cifras representan únicamente la mitad de los beneficiarios potenciales. Aproximadamente dos tercios (63%) de los beneficiarios en 2015 recibieron la “cuantía básica”, lo que significa que no tenían ingresos procedentes del mercado laboral. Un tercio de los beneficiarios eran familias monoparentales. Aunque la gran mayoría de los beneficiarios quieren volver al mercado laboral lo antes posible, la tasa de inserción laboral es muy baja (Rabreau, 2016).

Sin embargo, estas cifras sobrecogedoras (en lo que se refiere al efecto de activación) no resultan sorprendentes. Los proyectos piloto, llevados a cabo antes de la implementación de los programas, ya fueron objeto de un minucioso análisis, con conclusiones similares (véase un resumen en Nicaise, 2011) Los efectos generales observados sobre la vuelta al mercado laboral resultaron ser insignificantes. Aunque la evaluación intermedia de 2010 señalaba un aumento en el porcentaje de beneficiarios inscritos en la oficina de empleo, hay que admitir que estar inscrito como demandante de empleo no significa “tener un trabajo”. Por supuesto, no hay que olvidar que la implementación del sistema se llevó a cabo en medio de una grave crisis económica. Esto va en línea con el punto de vista de Immervoll et al. (2009) de que los incentivos por el lado de la oferta no promoverán la reinserción laboral si el desempleo viene determinado, fundamentalmente, por una falta de demanda de mano de obra.

2.3 Estudio empírico sobre la efectividad del enfoque “hacer que el trabajo sea rentable»

La idea de “efectividad” debe interpretarse aquí de dos maneras: el efecto del empleo y el efecto de reducción de la pobreza. Hasta cierto punto, aunque no siempre es el caso, ambos efectos se refuerzan mutuamente. Por ejemplo, en su revisión del estudio Jobs Strategy una década después, la OCDE admitió abiertamente que los recortes en las prestaciones sociales pudieron ser los responsables del aumento de la pobreza en algunos países: “Los recortes en las prestaciones y en su

duración han conseguido aumentar los incentivos laborales pero, más allá de ciertos umbrales, puede comprometer los objetivos sociales” (OECD 2006: 10). Como consecuencia, la OECD Jobs Strategy ha cambiado el énfasis abandonando la restricción de prestaciones por desempleo y haciendo hincapié en otras medidas de activación (ver apartado 4). A continuación, nos centraremos fundamentalmente en los efectos que tienen los modelos de RMI sobre el empleo sin perder de vista el objetivo de reducción de la pobreza.

Aunque importantes estudios empíricos parecen confirmar que existe algún *efecto del modelo de prestación en la oferta de mano de obra*, el efecto es, con frecuencia, demasiado insignificante y, de hecho, menos positivo a gran escala que a nivel individual.

En sus informes de 2012 y 2013 “Empleo y desarrollo social en la UE”, la DG de Empleo presentaba una breve revisión bibliográfica así como su propio análisis de los efectos de los niveles de prestación (por desempleo) y su duración en relación con la reinserción laboral (EC 2012: 91-95; EC 2013b: 161-167). La literatura sobre los efectos de la cobertura, el nivel y la duración de las prestaciones muestra, por decirlo de alguna manera, conclusiones muy variadas. No obstante, hay que tener en cuenta que la mayoría de las investigaciones econométricas a este respecto se han centrado exclusivamente en los efectos individuales. El estudio empírico de la Comisión, a nivel nacional, tiende a contradecir, más que a apoyar, la hipótesis de hacer que el trabajo sea rentable. Por ejemplo, a nivel nacional, se encontró una ligera correlación *positiva* entre la tasa de cobertura de las prestaciones sociales de los demandantes de empleo y la tasa de reinserción laboral - incluso tras estudiar otros condicionantes. Asimismo, se encontró una correlación *positiva* entre la tasa de sustitución (en prestaciones por desempleo) y la probabilidad de reinserción laboral. Y lo que es aún más importante, los sistemas de prestaciones generosos (con tasas de sustitución dignas y una mayor duración de las mismas) parecen proteger de la pobreza a los demandantes de empleo y/o promover las salidas para acabar con la miseria.

El informe también se centra en el *“efecto trampa de la pobreza”* en las prestaciones sociales y concluyó lo contrario de lo que predicen los libros de texto de economía, es decir, que unos sistemas (RMI) de prestaciones sociales más generosos actúan como trampolines para salir de la pobreza (ver figura 2)¹:

- las tasas de baja cobertura de las prestaciones sociales en los hogares pobres van unidas a mayores riesgos de pobreza *persistente*. En otras palabras, aunque casi todas las prestaciones de RMI están por debajo del nivel de la pobreza, los países con sistemas de RMI más amplios consiguen sacar a los hogares de la pobreza con mayor rapidez;
- las prestaciones sociales más elevadas tienden a reducir el riesgo de pobreza persistente; y
- las trampas de inactividad más alta (es decir, los tipos impositivos marginales efectivos altos sobre los ingresos entre los beneficiarios de prestaciones sociales)² tienen correlación con una menor persistencia en la pobreza.

¹ Hay que tener en cuenta que Bargain y Doorley (2009) hallan un leve efecto de desincentivo en la RMI francesa, con un 7% más de jóvenes beneficiarios que consiguen empleo en comparación con los que no se benefician de la prestación, tras analizar también otras características. Sin embargo, no se trata del resultado de una “trampa de inactividad” (comparando a personas con y sin prestaciones), ni una trampa de la pobreza (comparando a beneficiarios con unos ingresos por debajo del nivel de RMI y sujetos a tipos impositivos marginales efectivos del 100% o menos).

² Se podrían esperar tipos impositivos marginales efectivos cercanos al 100% en todos los países. Aunque no está muy claro lo que quiere decir el informe ESDE (EC, 2013) con “trampa de inactividad media”, intuimos

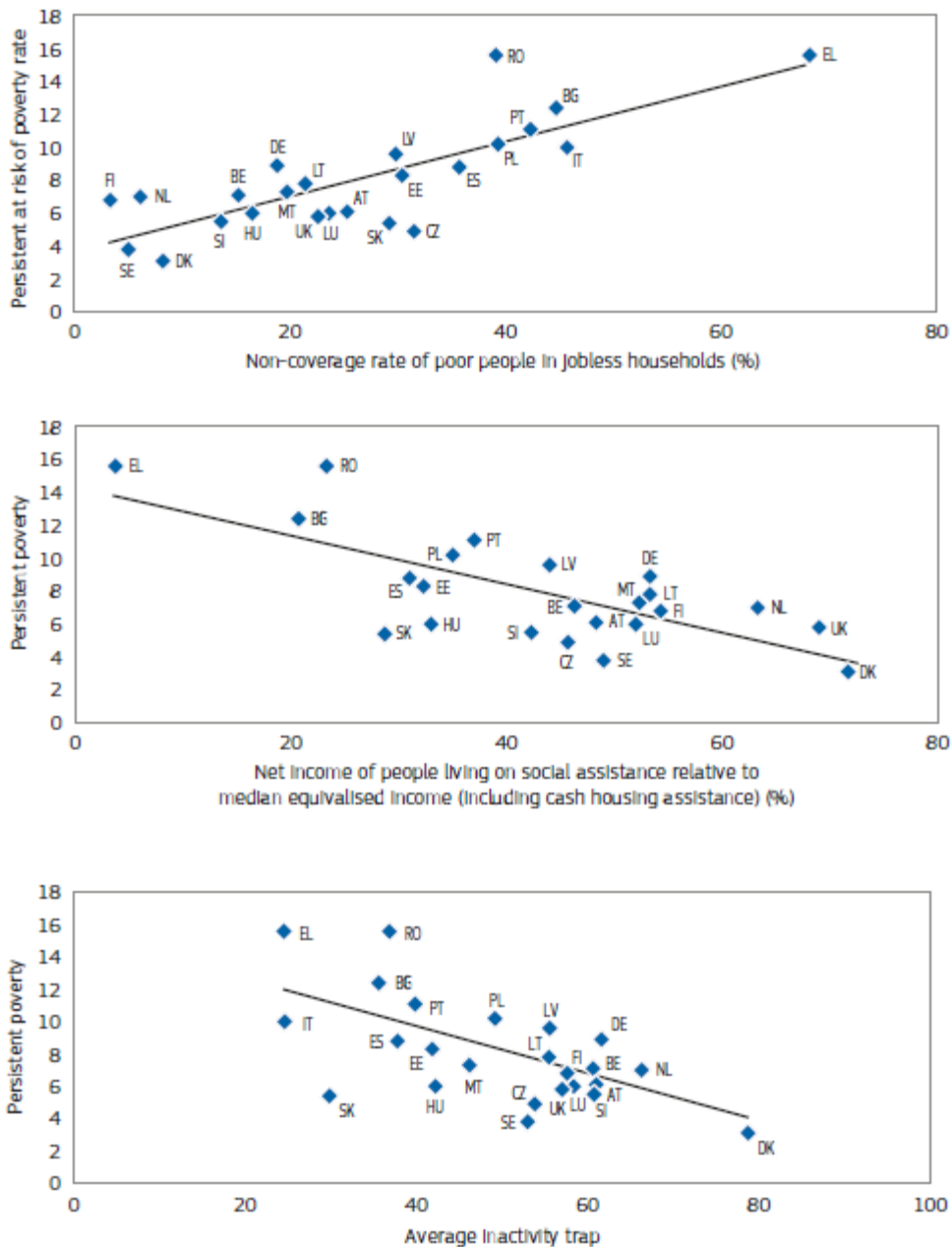


Figura 2. A nivel nacional, la relación entre la cuantía de la RMI / sistemas de prestación social y la pobreza persistente corre peligro (Fuente: 2013b: 165)

Podemos basar estas conclusiones, paradójicas a primera vista, en, al menos, cinco conclusiones:

- en primer lugar, como señalan Immervoll et al. (2009), los incentivos por ejercicio de una actividad profesional orientados exclusivamente al segmento de la oferta del mercado laboral (los demandantes de empleo) apenas tienen efecto (si es que tienen alguno) en periodos en los que predominan los obstáculos de la demanda. Cuando no hay empleos disponibles, los incentivos para que los demandantes de empleo aumenten sus esfuerzos de búsqueda sólo puede llevar a una frustración mayor y no a una mayor tasa de empleo.

que “media” incluye a hogares que están afectados y a otros que no lo están (porque sus ingresos correspondientes superan el nivel de RMI).

Bargain et al. (2005) llegan a la misma conclusión en su evaluación de la reforma alemana de los “minijobs” (Hartz IV).

- En segundo lugar, la correlación inversa de la figura 2 puede resultar falsa puesto que existen terceros factores que no se han tenido en cuenta y que pueden afectar a ambas covariables en cada uno de los gráficos. Por ejemplo, los países con una protección social y planes de RMI más desarrollados podrían gastar más en políticas activas del mercado laboral. Después de todo, ésta no sería una correlación falsa porque una protección social más amplia genera un sentido de pertenencia y ciudadanía más fuerte por parte de los beneficiarios así como una mayor presión sobre los gobiernos para evitar el coste del desempleo mediante políticas activas del mercado laboral. Así pues, deben fomentarse los esfuerzos por ambas partes para la reinserción en el mercado laboral.
- En tercer lugar, hay que hacer una distinción entre los efectos de los incentivos a nivel micro y el impacto macroeconómico de la protección social, así como entre los efectos a corto y más largo plazo. En los sistemas de protección social /subsidios sociales menos desarrollados, la presión económica de las prestaciones de baja cuantía y la breve extensión en el tiempo para los demandantes de empleo *individuales* puede acelerar su salida del desempleo, pero esto puede ser compensado por los efectos de sustitución y de puertas giratorias a nivel macro. El efecto de sustitución se refiere a que las listas de espera para conseguir empleo simplemente se reorganizan puesto que los demandantes de empleo desesperados lo que hacen es “pasar por encima de las cabezas de los demás”, sin que exista un efecto de creación neta de empleo. El efecto de puerta giratoria (o “desplazamiento”) se refiere a que los demandantes de empleo aceptan el primer trabajo que les ofrecen pero vuelven al desempleo tan pronto como sus capacidades y aspiraciones no concuerden con los requisitos y las tareas del puesto.
- En cuarto lugar, la gran competencia en la búsqueda de empleo entre los demandantes desfavorecidos ejerce una presión hacia una bajada de los salarios y un empeoramiento de las condiciones de trabajo en la base del mercado laboral, lo que supone una erosión adicional del empleo y aumenta los riesgos de pobreza (activa).
- Por último, quizá algunas hipótesis del paradigma de “hacer que el trabajo sea rentable” no se cumplen realmente. Para la mayoría de los demandantes de empleo, y especialmente para las personas desfavorecidas, su comportamiento a la hora de buscar empleo puede estar más influenciado por otros motivos (el deseo de autonomía, la participación y la inclusión social, el sentimiento de ciudadanía) que por los incentivos financieros. Además, aunque las trampas de la pobreza y la inactividad pueden ser “punzantes” para algunos grupos (prejubilados, familiar numerosas, familias monoparentales, trabajadores marginales) no afectan a la gran mayoría de beneficiarios de ayuda social. Por ejemplo, en España en 2010, menos de la mitad de todos los demandantes de empleo (y apenas el 25% de los desempleados de larga duración) tenían una prestación (seguro o subsidio) por desempleo; la tasa de sustitución neta, incluidas las ayudas para la vivienda, no superaba el 70%.³ En la UE, en conjunto, el panorama es más o menos similar, aunque existen muchas variaciones entre los países.

En lo que se refiere a las *prestaciones vinculadas al ejercicio de una actividad profesional*, como incentivo específico para aceptar un empleo marginal, Immervoll & Pearson (2009) nos advierten que no debemos esperar milagros porque se trata de planes que, normalmente, tienen dos efectos de incentivo opuestos (intensivo y extensivo) con una oferta reducida de *horas* (en el último rango

³ Cifras de 2010. Fuente: EC (2012: 93-95)

de la prestación) que contrarresta (parcialmente) el aumento en el número de *individuos* que acceden al empleo. Es el mismo argumento de Bargain et al. (2005). A modo de resumen, el efecto más positivo de las prestaciones vinculadas al ejercicio de una actividad profesional es que alivian la pobreza activa entre los trabajadores marginales, por encima del aumento neto de empleo (inexistente). Esta lección también se aplica a los sistemas de INR, como se demostró anteriormente con el sistema francés de RSA: para los beneficiarios que aceptan trabajos marginales, el complemento del RSA supone, sin duda alguna, un aumento de sus ingresos bien recibido y un estímulo psicológico. No obstante, la gran mayoría de los beneficiarios parece no encontrar empleo y se mantienen con un subsidio básico inadecuado. Y, además, dentro de un determinado tramo de ingresos entre la anterior RMI y el salario mínimo, los beneficiarios también se ven más perjudicados con el sistema de RSA que con el de RMI.

En general, este estudio de las investigaciones empíricas nos lleva a la conclusión de que se ha sobrevalorado notablemente el papel de los incentivos financieros. El paradigma de “hacer que el trabajo sea rentable” parece basarse en dos hipótesis no realistas y excesivamente simplificadas, a la vez que se pasan por alto otros factores determinantes para el empleo. Podemos extraer dos lecciones del sistema español de renta mínima:

- La primera es que un sistema de renta mínima generoso no disuade en la aceptación de empleo; de hecho, puede suponer un trampolín para la reinserción en el mercado laboral y en la sociedad en su conjunto.
- Las prestaciones vinculadas al ejercicio de una actividad profesional pueden ser significativas desde el punto de vista de la equidad (reduciendo el “tipo impositivo marginal efectivo” sobre los ingresos) pero no cabe esperar que impulse la transición de los beneficiarios de ayudas sociales al empleo.

3. El punto de vista conservador: el *workfare*, derechos y obligaciones

3.1 Bases teóricas del paradigma del *workfare*

El enfoque de *derechos y obligaciones* se basa en la percepción de que las redes de seguridad financiera no sólo disuaden de la búsqueda de empleo sino que también contribuyen a la “cultura de la dependencia”, es decir, un sistema de valores que se transmite de generación en generación en el caso de las familias desfavorecidas. El hecho de que algunas prestaciones beneficien selectivamente a grupos con características específicas incita, supuestamente, a que las personas adapten su comportamiento para así obtener (o conservar) dichas prestaciones. Por ejemplo, en publicaciones estadounidenses encontramos largos debates sobre el antiguo sistema de bienestar social AFDC que mantienen que dicho sistema alentaba a las mujeres jóvenes a permanecer desempleadas, a separarse de sus parejas e incluso a tener hijos para así poder beneficiarse todo lo posible de las prestaciones del AFDC. (Murray, 1984, 1990). Se dice que la cultura de dependencia resultante nació en los guetos, donde pasa de generación a generación. Este argumento va unido al hecho de que muchas hijas de beneficiarios del AFDC, a su vez, empezaron a reclamar subsidios al quedarse embarazadas siendo adolescentes. Las publicaciones señalan que hay que cambiar esta cultura modificando el comportamiento de los más desfavorecidos: por ejemplo, vinculando las ayudas a la renta a servicios comunitarios (“*workfare*”) o haciendo que los padres pasen la pensión alimentaria a sus hijos. Esta perspectiva se tuvo en cuenta en la Reforma del Sistema de Asistencia Social de

Estados Unidos de 1996, que acababa con algunos derechos y limitaba la duración de la prestación de RMI a un máximo de 5 años a lo largo de la vida, bajo el significativo título “Ley de Reconciliación de Responsabilidad Personal y Oportunidad Laboral”.

El debate sobre la cultura de la dependencia ha sido menos intenso en Europa. Hace unas décadas estuvo relativamente activo en el Reino Unido (Runciman, 1990) y fue reavivado, sobre todo, por las publicaciones de Dalrymple (2001), quien vio una fuerte unión entre la pobreza y la decadencia moral (dependencia y desidia, embarazo adolescente, embarazos fuera del matrimonio, desmembramiento familiar, abuso infantil, alcoholismo, consumo de drogas, violencia y comportamientos criminales) y culpaba a los servicios sociales de perpetuar la cultura de clase inferior en lugar de luchar contra ella. Probablemente no es coincidencia que el gobierno de Cameron fuera el primero en introducir programas de workfare a gran escala en el Reino Unido tras la crisis económica de 2008.

Otra línea de pensamiento en línea con la idea del workfare, de naturaleza económica más que moral, fue la teoría macroeconómica de políticas activas del mercado laboral desarrollada por Layard et al. (1991a-b). Los autores defendían la activación como respuesta a la estanflación de occidente en ese momento ⁴ para fomentar la empleabilidad de los desempleados de larga duración y la competencia por puestos de trabajo. Se esperaba que la ampliación incluyera los salarios, acabara con la rigidez del mercado laboral y, de forma indirecta, impulsara la inserción en el mercado de trabajo, aunque se sabía que podía causar una mayor erosión en los salarios y en las condiciones laborales, así como más pobreza activa.

3.2 Instrumentos para la activación: derechos y obligaciones, condiciones y sanciones, workfare

En los Estados Unidos, se defiende abiertamente la *eliminación de los derechos de prestaciones legales* como una medida de activación. Desde la Reforma del Sistema de Asistencia Social de 1996, no pueden reclamarse prestaciones sociales como un derecho legal y, en el mejor de los casos, tienen un carácter temporal (de ahí el término “Ayuda Temporal a Familias Necesitadas” o TANF, por sus siglas en inglés). En su lugar, los beneficiarios realizan (obligatoriamente) trabajos de servicio a la comunidad (workfare) y reciben una remuneración por debajo del umbral de la pobreza para alentarles a volver al mercado laboral normal lo antes posible. Lødemel y Trickey (2001) definen el workfare como trabajo obligatorio a cambio de prestaciones en lugar de salarios. El lema es “el trabajo es lo primero” y los beneficiarios de ayudas sociales consideran la formación ineficaz. La eliminación del derecho a una renta mínima de inserción en los Estados Unidos puede haber fomentado la reticencia a incluir sistemas de RMI en Italia, Grecia y Hungría, aunque no conocemos ningún documento que trate de forma explícita el vínculo entre estas políticas.

En Europa, el cambio fue menos abrupto. La tendencia principal en el seguro de desempleo ha estado orientada hacia el *endurecimiento del acceso y la condicionalidad de las prestaciones* de cuatro maneras distintas:

- restricciones en las condiciones de elegibilidad (edad, ingresos familiares, intensidad laboral en el periodo anterior a la solicitud, bienes, etc.),
- mayores requisitos de movilidad (la distancia que se considera aceptable entre el domicilio y el puesto de trabajo),

⁴ Debe tenerse en cuenta que el propio Layard defendía los planes de garantía de empleo temporal para los desempleados de larga duración en lugar del workfare.

- seguimiento más estricto de las actividades realizadas para la búsqueda de empleo (obligatoriedad de informar semanal o mensualmente de las solicitudes de empleo presentadas, de los pasos para recibir formación, etc.) y
- “contractualización” de la participación en programas de activación.

Los sistemas de RMI se extendieron casi inevitablemente para llenar los vacíos de los seguros sociales; sin embargo, también estuvieron sujetos a más condiciones y se vincularon a la activación. Esta fue la idea subyacente en la reforma de la RMI de Bélgica de 2002, que sustituyó el derecho a una renta mínima con un “derecho a inserción social” y vinculó la renta mínima a un “contrato de inserción personalizado”. Mientras que la llamada *contractualización* puede hacer pensar que la ayuda se ciñe mejor a las necesidades y aspiraciones individuales, la realidad es, a menudo, un giro hacia condiciones y “responsabilidades” más duras. El número de sanciones tiende a aumentar de forma generalizada también en Europa, con unas “primeras sanciones” más leves y con el endurecimiento de éstas a medida que se vayan repitiendo (Knotz, 2014).

La tendencia de los gobiernos a introducir sistemas de *workfare* ganó terreno debido al estancamiento de las economías europeas en una larga crisis económica y laboral. Los ejemplos de Reino Unido y Alemania llevaron a estrictos programas de activación, sobre todo en Noruega, Bulgaria, Letonia y los Países Bajos (2014 Participation Act). En un grupo de países de la UE, los programas de Garantía Juvenil se habían convertido en programas de *workfare* debido a la escasa financiación y la remuneración precaria de sus participantes. En mayo de 2016, el parlamento belga también votó una ley que introducía obligaciones de *workfare* a tiempo parcial para los beneficiarios de la RMI.

3.3 Estudio empírico sobre la efectividad de la restricción de derechos, los programas de activación obligatoria y las sanciones

- En lo que se refiere a los *límites de la duración*, los estudios más recientes muestran un pico en las salidas individuales del desempleo justo antes de la expiración de los derechos (véase, por ejemplo, Katz & Meyer, 1990) pero ninguno de ellos ha tenido en cuenta los efectos externos de las salidas individuales en las oportunidades de empleo de otras personas. Es muy posible que la suspensión de prestaciones lleve simplemente a un efecto de puerta giratoria (haciendo que las personas que han encontrado un empleo empujen a otros al desempleo) sin aumentar el nivel de empleo agregado. No obstante, algunos estudios también señalaron el hecho de que las salidas del desempleo no necesariamente implican una entrada en el mercado laboral, dado que parte de las transiciones llevan a inactividad sin seguro u otros sistemas de prestaciones (asistencia social o discapacidad). En el caso de Bélgica, numerosos estudios han concluido que aproximadamente la mitad de los beneficiarios de las prestaciones desaparecen de las estadísticas cuando dejan de recibirlos. Por ejemplo, estadísticas recientes de la Oficina Nacional de Empleo muestran que el 45% de los desempleados con suspensión permanente de las prestaciones no aparecen en ningún otro registro con posterioridad (de empleo, de desempleo, de RMI, por enfermedad o discapacidad, de pensiones, etc.). Grogger (2003) examinó el impacto de los límites de la duración (junto con otras reformas) introducidos en la Reforma del Sistema de Asistencia Social de Estados Unidos, más relevante para sistemas de RMI. Descubrió que redujeron las listas de las personas que recibían prestaciones sociales en un 12% y aumentaron el empleo de los beneficiarios (anteriores) en un 7%, pero no tenían un impacto neto en sus ingresos. En otras palabras, la reforma había beneficiado a los contribuyentes a la vez que convertía a las amas de casa en

trabajadores

pobres.

En nuestro propio estudio de los sistemas de protección social y RMI en 13 países de la UE (Groenez & Nicaise, 2004), examinamos (entre otros) los efectos de los límites de la duración del seguro de desempleo sobre la movilidad anual agregada entre el empleo y el desempleo, así como los flujos hacia y fuera de la pobreza a *nivel macro (nacional)*.⁵ No encontramos ningún efecto significativo generalizado de la duración de la prestación sobre estas tasas de riesgo. Como dijimos anteriormente, una posible explicación sería que el pico en las salidas individuales del desempleo, observado en estudios microeconómicos, no significa necesariamente que las personas entren en el mercado laboral; de hecho, muchos desaparecen en otras formas de inactividad. Otra interpretación es que el pico justo antes de la expiración del derecho a recibir la prestación venga seguido de un colapso de las tasas de salida una vez finalizado el periodo en que se recibe la prestación - mientras que una mayor duración de la prestación puede aumentar la probabilidad de conseguir un empleo adecuado con posterioridad.

- En el mismo estudio examinamos también el impacto de las *políticas activas del mercado laboral (PAML)*, tal y como eran en la década de 1990, tras analizar las variables del contexto macroeconómico, como el PIB per cápita, el nivel de desempleo, etc. Se midió la intensidad global de las PAML como el gasto en PAML por cada desempleado. Las conclusiones sugieren que, en general, unas PAML más intensivas habían llevado a *más* personas por debajo del umbral (nacional) de la pobreza. Esto señala a la existencia de importantes efectos adversos, como la pérdida irreparable de la eficiencia, la exclusión, los efectos de la sustitución y el desplazamiento, los efectos de la compartimentación, las sanciones y la falta de la calidad en los programas. Obviamente, esto no significa que las PAML sean, per se, una pérdida de recursos - más bien que los programas para el mercado laboral implementados en torno a mediados de la década de 1990 estaban mal orientados (beneficiaban a los demandantes de empleo más fuertes en detrimento de los más desfavorecidos) o eran de mala calidad - y, de hecho, desamparaban a los participantes. En resumen, las PAML en la UE (hace dos décadas) no eran normalmente mucho mejores que el sistema de *workfare*. En el apartado 4 desarrollaremos en más profundidad las características de unas PAML eficaces.
- Carcillo & Grubb (2006) citan también ejemplos de programas de transición de las ayudas sociales al empleo orientados específicamente a los beneficiarios de *ayudas sociales* y cuyos resultados son igual de ambiguos que los mencionados anteriormente. La Reforma del Sistema de Asistencia Social de los Estados Unidos de 1996 es, probablemente, el ejemplo más importante de un programa que consiguió una transición masiva de los beneficiarios de ayuda social al empleo... aunque dejó en la pobreza a la mayoría de ellos. Los ingresos de los que abandonaron el programa siguen siendo precarios, sus condiciones de trabajo son adversas (en su mayoría se trata de trabajos a tiempo parcial con salarios bajos por hora trabajada) y, sobre todo, les dificultan seriamente la conciliación (1 de cada 4 personas trabaja principalmente por la noche). Una de las razones es que el programa de transición de las ayudas sociales al empleo de los Estados Unidos no invierte prácticamente nada en el capital humano del grupo objetivo. Como consecuencia, entre el 25% y el 30% vuelven a solicitar prestaciones poco después de abandonar el programa, mientras que no más del

⁵ Aunque nuestro enfoque puede suscitar críticas desde una perspectiva metodológica (debido al número limitado de países estudiados), resultó innovador en tanto en cuanto unió las perspectivas macro y micro y tuvo en cuenta explícitamente los efectos colaterales imprevistos, como la pérdida irrecuperable de la eficiencia, la sustitución, el desplazamiento, los efectos de puertas giratorias, etc.

25% cuenta con unos ingresos por encima del umbral de la pobreza un año después. Otros evaluadores expresan serias preocupaciones sobre los *efectos a largo plazo en los niños* (dado que el grupo objetivo de la Ayuda Temporal a Familias Necesitadas está formado, principalmente, por familias monoparentales). Aunque los niños puedan beneficiarse de tener un modelo de comportamiento en un progenitor que trabaja - y, en el mejor de los casos, ingresos familiares más altos - muchos de ellos se quedan al cuidado de los abuelos (en la misma situación de dificultades económicas) u otros parientes, o son internados en instituciones, lo que produce un trauma adicional y efectos negativos en el desarrollo cognitivo (Zaslow et al., 2000; Bernstein, 2002; Duncan et al., 2007-2008; Heflin & Kukla-Acevedo, 2011). Brady & Cook (2015) llegaron a conclusiones similares en Australia. Los estudios de evaluación en *Europa* son más escasos y su ámbito es más limitado. La Ley de Participación holandesa y la Ley del Trabajo y Apoyo a la Renta son tan recientes que no disponemos de una evaluación ex-post. No obstante, estas leyes estuvieron precedidas por proyectos piloto en Rotterdam y en Ámsterdam. En Rotterdam, los solicitantes de apoyo a la renta (incluidos los desempleados con una prestación del seguro que expira transcurridos 24 meses) deben demostrar primero que han pasado cuatro semanas buscando empleo de forma intensa. En ambas ciudades, cuando una persona solicita la RMI está sujeta a un seguimiento continuo (por ejemplo, deben presentar todas las semanas pruebas que demuestren que han presentado, al menos, cinco solicitudes de empleo) y tienen que hacer “trabajo socialmente útil” (asistencia, trabajo administrativo sencillo, regar plantas, limpiar las calles, limpiar zapatos, etc.). Estas actividades no deben competir con el trabajo normal. Y un cumplimiento deficiente se sanciona con recortes en las prestaciones. Aunque aún no se han publicado los efectos netos, los participantes se quejan con frecuencia de un trato poco respetuoso y la disparidad entre el trabajo comunitario impuesto y sus aspiraciones laborales. Aparentemente, los servicios municipales no pueden implementar el objetivo “trampolín”⁶ del programa. Los funcionarios municipales también se quejan de que, para ellos, es muy difícil mantener una relación positiva con sus “clientes” y seguir motivándoles después de haber sido sancionados.

⁶ según la ley, las actividades de workfare deben actuar como un trampolín hacia el empleo normal-

Recuadro: asignación de trabajo comunitario en el Reino Unido

En abril de 2014 el gobierno británico introdujo unas condiciones de elegibilidad estrictas para recibir prestaciones, y sanciones, para los desempleados de larga duración en virtud del programa “Help to Work” (Ayuda al Empleo). En términos concretos, los solicitantes estaban sujetos a una evaluación y, posteriormente, se les asignaba a una de las tres opciones: formación obligatoria, trabajo comunitario o seguimiento diario. La asignación de trabajo comunitario supone 30 horas de trabajo comunitario no remunerado, así como 4 horas de orientación profesional, durante un periodo de seis meses. No cumplirlo tiene como resultado 4 semanas de suspensión si es la primera infracción y 13 semanas si es la segunda. El trabajo comunitario debe proporcionar una experiencia laboral útil (al contrario que el sistema holandés) e incluir apoyo personalizado.

El hecho de que se impusiera el trabajo no remunerado - también en el sector privado, que compite directamente con los empleos normales, llevó a una gran protesta y tuvo como resultado un boicoto organizado, principalmente, por organizaciones de la sociedad civil que se negaban a contar con “clientes” del workfare. La ley fue impugnada en los tribunales, lo que llevó a modificaciones en el programa.

El proyecto piloto anterior a la ley (“Programa de Acción Comunitaria” - CAP, por sus siglas en inglés) contó con 15.000 participantes y fue evaluado rigurosamente, con un tercer subgrupo (“de seguimiento”) que servía como grupo de control.⁷ Como puede apreciarse en la figura 3, la intensidad de trabajo entre los 3 subgrupos fue idéntica durante los 104 meses anteriores al comienzo del proyecto piloto. En los 91 meses siguientes a su lanzamiento, las trayectorias de empleo o desempleo de los tres subgrupos apenas se desvían entre sí, acabando con una ventaja del 2% del CAP. Sin embargo, esta diferencia en retención de la prestación no puede atribuirse a las diferencias en la tasa de empleo.

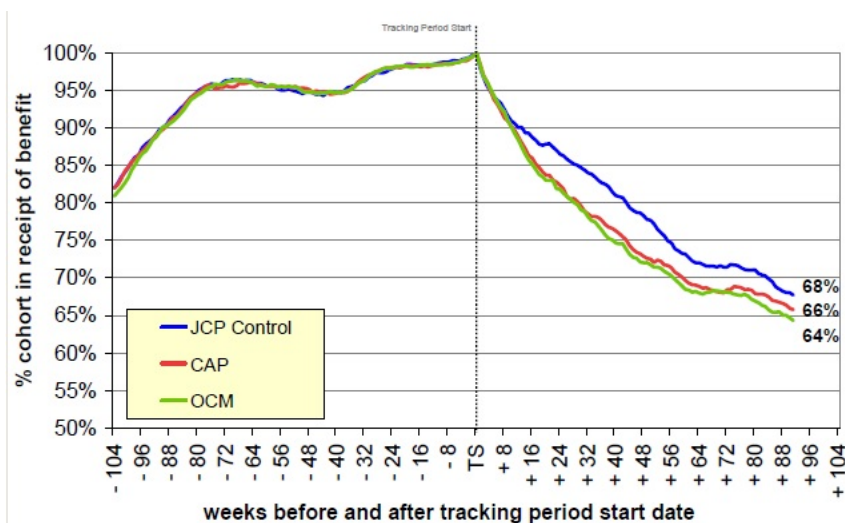


Figura 3: Efecto del Programa de Acción Comunitaria británica sobre las salidas de la ayuda social (Fuente: Ministerio de Trabajo y Pensiones, 2013)

Dado que los empleos desarrollados por los participantes en el programa CAP competían directamente con los trabajos normales, podemos dar por sentado unos efectos de sustitución de nivel alto, lo que significa que el efecto de empleo *neto* fue muy negativo.

⁷ El primer subgrupo recibió un tratamiento llamado “gestión continua (intensiva) del caso” (OMC, por sus siglas en inglés); el tercer subgrupo (grupo de control: Job Centre Plus - JCP, por sus siglas en inglés) simplemente tenía que informar de manera regular a la oficina de empleo.

Recuadro: Las reformas Hartz, minijobs y midijobs en Alemania

Las reformas Hartz, introducidas entre 2003 y 2005, combinan un recorte drástico en las prestaciones para los desempleados de larga duración con un contrato de inserción y empleo semejante al workfare (con salario bajo). A partir de las reformas, los desempleados cuentan con prestaciones en forma de “subsidio de desempleo” según sus recursos después de 12 meses, con una cuantía muy por debajo del umbral de la pobreza. Por otro lado, “pueden” (aunque en realidad están obligados) aceptar trabajos a tiempo parcial y “minijobs” de retribución baja de hasta 300 euros y una reducción en descenso de sus prestaciones: en la práctica, su prestación se ve complementada con 1 euro (en la actualidad alcanza el 1,3 euros) por hora de trabajo. Los minijobs no están sujetos a contribuciones a la seguridad social pero tampoco llevan a adquirir derechos. El programa se amplía con midijobs (hasta 450 euros) que también suponen una disminución parcial y que están exentos de contribuciones a la seguridad social. Además de las bajas prestaciones y la mala calidad de los trabajos que se ofertan, la naturaleza “workfare” de la reforma se caracteriza también por el énfasis que pone en las “obligaciones” (“*Fördern und Fordern*”): se debe aceptar cualquier trabajo (legal) e incumplirlo acarrea sanciones que consisten en recortes de las prestaciones.

Aproximadamente 2,5 millones de alemanes desempeñaron minijobs y midijobs en 2013, con un salario medio de 6,2 euros/hora. La siguiente ampliación, tal y como se decidió en mayo de 2016, va dirigida a 100.000 refugiados que ganarán 1 euro/hora por servicios a la comunidad además de su “dinero para gastos” (en torno a la mitad del subsidio de desempleo).

Otro aspecto de las reformas Hartz es el cambio institucional. Se acababa con el monopolio de la Agencia Federal de Empleo y se descentralizaban los servicios a nivel local (incluida la externalización y la cooperación con los servicios sociales municipales). Según Jacobi & Kluve (2007), esto ha llevado a una mejor fusión de políticas y servicios más eficaces (sobre todo en lo relativo a la formación profesional). Fue la misma conclusión a la que llegaron Fahr & Sunde (2009), que además indicaron que las reformas Hartz I, II y III habían acelerado la inserción laboral, reduciendo así el desempleo estructural. Por otro lado, encontramos al menos dos estudios que se muestran muy escépticos sobre la efectividad de los minijobs y los midijobs. Caliendo & Wrolich (2010) señalaron que no se produjeron efectos significativos a corto plazo, mientras que Bargain et al. (2005) defendían que el efecto de empleo neto fue bajo debido a la racionalización de la demanda (desempleo masivo) en el mercado laboral.

Dada la naturaleza global de las reformas Hartz, es justo evaluar su impacto desde una perspectiva macroeconómica. El enorme impacto cuantitativo de las reformas Hartz, con 7 millones de personas afectadas, produjo un efecto de shock macroeconómico. Según Krebs & Scheffel (2013), las reformas redujeron el desempleo estructural en 1,4 puntos porcentuales (de 9 a 7,6%) debido a los efectos combinados de los siguientes factores:

- Un aumento de la oferta laboral (recortes drásticos de las prestaciones, introducción de prestaciones vinculadas al ejercicio de una actividad profesional y la contractualización de derechos y obligaciones);
- Un efecto de moderación en los salarios en el mercado laboral en el sentido más amplio;
- Un subsidio de demanda de empleo *de facto* con la eliminación casi total de los gastos no salariales en el caso de los trabajos de nivel inicial.
- Un efecto de dumping social en el comercio internacional que tuvo como consecuencia ventajas económicas importantes en los sectores intensivos en mano de obra.
- Un descenso significativo del gasto público, debido a prestaciones sociales más bajas y a un coste menor del empleo público.

Así pues, este impacto no resulta espectacular. Akyol et al. (2013) creen más bien que la evolución favorable del mercado laboral alemán en la pasada década debe atribuirse a una política sistemática continua de moderación de salarios, a la que los minijobs y los midijobs pueden haber contribuido indirectamente.

Sea como fuere, la cara negativa de las reformas es que el coste de la operación recae, en gran medida, sobre los desempleados de larga duración aún sin empleo, cuyo riesgo de pobreza ha aumentado al 67%, el nivel más alto en la UE (Gutiérrez, 2016) y también, en parte, en los socios comerciales, que han visto deteriorarse las condiciones del mercado en sus negocios con Alemania.

La lección principal que se puede extraer de este repaso del *workfare* es que es importante considerar los efectos de la pobreza junto con los efectos del empleo. Los estudios empíricos sobre la efectividad del *workfare* producen conclusiones muy ambivalentes, dependiendo de los países y programas que se examinen. El sistema británico parece no tener efecto alguno sobre la probabilidad de reinserción de los participantes pero sí un efecto negativo sobre el empleo a nivel macro. Aunque los programas de *workfare* estadounidenses y alemanes consiguen, sin duda alguna, la reinserción laboral de los demandantes de empleo más desfavorecidos y con dificultades para encontrar trabajo, parece que lo logran a costa de crear y/o agudizar la pobreza en el grupo objetivo. Por su parte, parece que no hay ninguna lección positiva que extraer de este enfoque en el caso de España.

3. El enfoque de inversión social

4.1 Bases teóricas del paradigma de la inversión social

El Paquete de Inversión Social de la Comisión Europea, lanzado en 2013, recalca la inclusión activa como uno de los pilares de la inversión social junto con los servicios para la primera infancia, la educación, la sanidad, el Plan de Garantía Juvenil, la Agenda de Competencias de la UE, la vivienda, etc. La inversión social se define como “la inversión en las personas” (en contraposición a las inversiones financieras o materiales): la característica común a todas las formas de inversión es que tienen costes a corto y medio plazo mientras que los beneficios se obtienen a largo plazo. Por ejemplo, invertir en competencias puede reducir la duración esperada del desempleo y, por lo tanto, ser favorable tanto para la persona como para el gobierno, los contribuyentes y la sociedad en general. Hay que tener en cuenta que la “inversión en las personas” puede incluir también la sanidad, la asistencia psicológica, la participación en organizaciones de la sociedad civil, etc.

Aunque la Comunicación de la Comisión Europea (EC, 2013a) hace referencia en primer lugar a la inversión social como una estrategia económica para facilitar la empleabilidad de los ciudadanos y “garantizar el mejor uso de los recursos económicos”, la introducción también enmarca la iniciativa como un medio de promover la *cohesión social* e implementar la Carta de los *Derechos Fundamentales* de sus ciudadanos.

En este contexto, el enfoque de la inversión social en relación a la inclusión activa va de la mano con el énfasis de Rosanvallon (1995) en el derecho al empleo, igualdad de condiciones con derecho a una renta mínima y otros derechos sociales básicos. La reciente Comunicación sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales reafirma la intención de desarrollar “*políticas sociales más ambiciosas y eficientes, no solo como resultado del desarrollo económico, sino como parte central de su modelo de crecimiento. Para ello es fundamental el diseño de sistemas de bienestar e instituciones del mercado de trabajo que cumplan su papel y respalden la creación de puestos de trabajo*” (EC, 2016).

Continuando con el actual proyecto Re-INVEST,⁸ vemos la empleabilidad como una dimensión de *capacidades* humanas, tal y como la definen Amartya Sen (2004; 2005) y otros autores; y la inversión

⁸ www.re-invest.eu

social como una estrategia para ampliar las capacidades humanas con el objetivo de implementar los derechos fundamentales. La Carta de los Derechos Fundamentales es una agenda política más que un marco jurídico que permite a los ciudadanos exigir resultados inmediatos. Convertir los derechos humanos fundamentales en verdadero bienestar para todos los ciudadanos requiere de políticas que inviertan en sus recursos (sanidad, competencias, transporte, participación social, etc.) para permitirles así disfrutar de sus derechos. En paralelo a las inversiones directas en recursos individuales y para las familias, los gobiernos y la sociedad civil necesitan invertir en un entorno institucional, social y material que promueva empleos seguros, sin riesgo para la salud y con los que los ciudadanos se sientan realizados.

Esta visión de políticas activas del mercado laboral contrasta con los enfoques de “hacer que el trabajo sea rentable” y de workfare de muchas maneras:

- Una visión *humanista* de las personas vulnerables como ciudadanos con los mismos derechos y aspiraciones, en contraposición con una visión basada en desconfianza o en la cultura de la clase inferior. Paugam et al. (2014) entrevistaron a demandantes de empleo en 7 países de la UE durante la crisis: recopilaron testimonios muy significativos sobre su compromiso con el trabajo y sus esfuerzos para encontrar un empleo, sin tener en cuenta la presión de los servicios de empleo o los incentivos económicos.
- Un marco multidimensional para la acción del gobierno, en contraposición con una visión limitada en base a las sanciones y objetivos económicos. Se sabe que más de la mitad de los trabajadores desfavorecidos carecen de la formación y de las competencias necesarias para conseguir un puestos de trabajo; otros no tienen experiencia laboral reciente o significativa; a menudo se ignora el hecho de que para uno de cada cuatro de ellos, los problemas de salud o la discapacidad suponen un obstáculo importante para el empleo (Immervoll, 2016). Otros obstáculos están relacionados con la movilidad o las responsabilidades familiares. Todas estas barreras se pueden superar gracias a una inversión social adecuada.
- Una atención centrada en la *sostenibilidad a largo plazo (incluida la intergeneracional)*, frente a una perspectiva de “el trabajo es lo primero” a corto plazo: la inversión en recursos humanos puede llevar un tiempo, pero tiene como resultado competencias para desempeñar un trabajo y que los padres trabajadores inviertan en sus hijos.
- Por último, acentuar el grado de *libertad de toma de decisiones* como un elemento clave del bienestar. Una de las novedades de la teoría de las capacidades de Sen es el vínculo explícito entre libertad y bienestar. Las personas con el mismo nivel de desempeño(s) pero con un nivel de libertad distinto tienen un grado diferente de bienestar porque la “capacidad” de las personas menos libres (es decir, el conjunto de operaciones que son posibles para ellos) es más reducida que la de aquellas personas más libres. Esto significa que el margen de negociación en los programas de activación se convierte en un criterio fundamental a la hora de evaluar el efecto de promoción del bienestar que tienen las medidas. Por lo tanto, el workfare puede reducir el bienestar de los participantes, a pesar de tener un efecto positivo sobre el empleo neto.

Obviamente, esto no significa que un sistema de RMI deba estar totalmente libre de condiciones. Dado que los derechos fundamentales están basados en algún tipo de noción de ciudadanía, incluyen también elementos de reciprocidad entre el individuo y la sociedad. La libertad no es una variable binaria absoluta: se refiere, más bien, al margen de negociación y la elección entre distintas formas de cumplir con las obligaciones de cada uno, con la menor coerción posible.

Una lectura crítica del Paquete de Inversión Social puede sugerir que la Comisión insta a los Estados miembro a cambiar sus políticas de gasto público *centrándose menos en las ayudas sociales* y más en los servicios preventivos (como la educación), que consiguen resultados más permanentes. Pero está claro que este mensaje debe matizarse. Aunque las inversiones en servicios para la primera infancia, en educación, sanidad, etc. fortalecen, sin duda alguna, la resiliencia de la población vulnerable frente a los riesgos sociales, reduciendo así la necesidad de prestaciones complementarias, el panorama, en términos de intervención pública, no es en “blanco y negro”. En primer lugar, el gasto público en servicios preventivos no siempre tiene como resultado mejores beneficios sociales que las ayudas: cuando los servicios públicos tienen como usuarios a grupos de renta alta puede que simplemente desplacen las inversiones privadas y no se produzca valor (social) añadido. Por norma general, cuanto más inversión vaya destinada a grupos desfavorecidos, menor es el efecto de pérdida irreparable de la eficiencia y mayores serán los beneficios. En segundo lugar, las ayudas sociales, por sí mismas, no son necesariamente ayudas improductivas que se utilizan simplemente destinadas al consumo. Los hogares también invierten parte de sus ingresos en bienes que pueden resultar útiles para los objetivos del mercado laboral (por ejemplo, equipos TIC y conexión a internet, medios de transporte, aprendizaje a lo largo de la vida, sanidad) o para sus hijos (guardería, gastos escolares, etc.) Esto significa que la distribución de los gastos públicos y su utilización por parte de los grupos desfavorecidos es igual de importante que la naturaleza y el volumen de dichos gastos públicos.

4.2 Instrumentos para invertir en la inserción en el mercado laboral

Nos gustaría empezar recordando que la *protección social por sí misma* tiene un objetivo de inversión social: las prestaciones por RMI o desempleo dignas deberían permitir a los demandantes de empleo invertir en su propio capital social y humano de manera que maximicen sus oportunidades de encontrar un trabajo digno. Desde este punto de vista, el efecto previsto de los sistemas de prestaciones elevadas contradice la hipótesis de hacer que el trabajo sea rentable: más prestaciones elevadas y reglamentos más flexibles deberían dar como resultado una mayor (y no menor) probabilidad de encontrar un empleo (adecuado).

Un segundo tipo de instrumentos de inversión social serían los servicios específicos. Estos servicios pueden tener muchas formas pero tienen que estar configurados en función de las necesidades de los grupos desfavorecidos: cuidado infantil (de calidad), sanidad, educación y formación, programas de experiencia laboral, asesoramiento, orientación profesional, servicios de transporte... En general, dichos servicios, además de la calidad de la relación con los orientadores profesionales, se consideran más eficaces para la inserción en el mercado laboral que los incentivos económicos. En las páginas siguientes no profundizaremos en los servicios de apoyo sino que nos centraremos en los componentes de los programas de activación orientados al empleo, comúnmente conocidos como políticas activas del mercado laboral (PAML).

Las políticas activas del mercado laboral, a su vez, incluyen una amplia gama de medidas que van desde la educación y la formación a los planes de empleo público y la conversión de prestaciones en subsidios para la contratación, pasando por la formación en cómo solicitar un empleo, periodos de prueba, orientación y mediación. El punto de vista de la inversión social excluye de la lista, casi automáticamente, medidas tales como los recortes en las prestaciones, los límites en la duración y las sanciones, porque estas medidas no incluyen ninguna forma de inversión. La calidad de las PAML para los beneficiarios de la RMI depende, en gran medida, de (a) la adecuación de instrumentos a las necesidades del individuo así como al mercado laboral, (b) la integración de servicios (mediación, formación, cuidado infantil, transporte, etc. teniendo en cuenta la naturaleza multidimensional de la

pobreza), (c) la sostenibilidad de los efectos del empleo. Como mencionamos anteriormente, las soluciones de “el trabajo es lo primero” pueden ser una opción efectiva para los grupos más fuertes de demandantes de empleo, pero tienden a ser de poca ayuda para los segmentos más desfavorecidos dentro del conjunto de los desempleados.

Un grupo mixto de trabajo con personas que habían experimentado la pobreza, expertos y trabajadores de ONGs de Francia y Bélgica elaboró un concepto “ideal” de “*vías individuales integradas para la inserción en el mercado laboral*” bajo el paraguas de ATD Cuarto Mundo (1998). El concepto incluye los siguientes 11 elementos:

- Un marco contractual negociado con el demandante de empleo que cubre todo su periodo de inserción y garantiza unos ingresos regulares y adecuados para permitirle planificar e invertir en actividades de inserción;
- El contrato de inserción debe incluir *expectativas recíprocas o compromisos*;
- Una vía de inserción de *duración flexible*, adaptada a las necesidades del individuo, que finalice una vez que haya producido una inserción total en el mercado laboral normal. Para los más desfavorecidos, se estableció como regla general una duración de tres años.
- A corto plazo debe proporcionarse experiencia *laboral* subvencionada, ya sea en la economía social o en una empresa privada, para así motivar a los participantes;
- Las *actividades orientadas al empleo* deben incluir orientación profesional, formación en competencias básicas y formación profesional;
- El “*derecho a una segunda oportunidad*” para aquellos que han fracasado y han perdido la confianza en el pasado; la normativa de protección social debería premiar los esfuerzos de aquellos que vuelven al desempleo;
- *Servicios de orientación y apoyo* en distintos campos (vivienda, administración, sanidad, etc.);
- Todas las ofertas deben ser *adecuadas*, tener una calidad digna y ser evaluadas por las autoridades públicas así como por los interlocutores sociales;
- Deben existir *vías de recurso*, incluidos los tribunales;
- Debe garantizarse en todo momento la *libre elección* de empleo por el individuo (dentro de unos límites razonables);
- Las vías de inserción deben contribuir a acumular *derechos de cara a la seguridad social*.

Estos criterios proporcionan un buen marco para la evaluación de la calidad de los programas de activación. De hecho, pueden dotar de humanidad a los “contratos de inserción” defendidos por el reciente borrador de Recomendación sobre la inserción laboral de los parados de larga duración (EC, 2015c). La implementación de estas vías de inserción requiere de fuertes alianzas entre las instituciones sectoriales (sobre todo, los servicios de empleo y los servicios sociales) así como entre los estamentos políticos locales y nacionales (Zimmermann, 2015).

El grupo de investigación también examinó una serie de casos de trabajo informal, como actividades de asistencia, servicios comunitarios, empleo protegido, “activación social” y trabajo de voluntariado. Consideramos como trabajo informal el trabajo autorizado no doméstico realizado fuera del marco de un contrato de trabajo laboral; y la activación social como un marco institucional para la organización de trabajo informal en el contexto de los programas de transición de las ayudas sociales al empleo. A menudo, las personas con muchas desventajas no tienen la capacidad para cumplir los requisitos necesarios para los trabajos formales y llevan a cabo estas actividades informales como una alternativa para participar en la sociedad. El grupo de investigación llegó a la conclusión de que todas estas formas de trabajo informal pueden ser trampolines útiles para la

inserción, siempre y cuando se elijan libremente y estén integrados (sin importar su duración) en una vía que lleve al desempeño de un trabajo formal. De esta forma, el trabajo informal también incluye un elemento de inversión social si contribuye al empoderamiento, la inserción social, la empleabilidad y la realización personal del trabajador.

4.3 Estudio empírico sobre la efectividad del enfoque de la inversión social

4.3.1 La protección social como un instrumento de inversión social

En el sentido “negativo”, existen indicativos claros de que el desempleo prolongado destruye el capital social y humano de quienes lo sufren. No sólo se deprecian sus competencias sino también su salud (tanto física como mental) (Brenner, 2013; 2015). Además, los desempleados también tienden a ahorrar en actividades sociales (Paugam et al., 2014) y ven como sus redes sociales se van reduciendo con el paso del tiempo (Gallie et al., 1994; Paugam & Russel, 2000). A su vez, su creciente aislamiento social les da menos acceso a la información sobre oportunidades de empleo (Larsen, 2008; Dieckhoff & Gash, 2012).

A pesar de que en las políticas sociales se ha impuesto el dominio del paradigma de “hacer que el trabajo sea rentable”, cada vez más estudios confirman la importancia de las prestaciones dignas para la reinserción laboral de los demandantes de empleo. Aldeghi (1991) demostró que los demandantes de empleo que tenían un teléfono, una suscripción a un periódico, un coche, etc. era más probable, *ceteris paribus*, que encontraran un trabajo. En Groenez & Nicaise (2004) estudiamos los flujos agregados entre diferentes estados de protección social en 13 países de la UE entre 1993 y 1997. Llegamos a la conclusión de que, a nivel macro, las prestaciones por desempleo más altas y una duración mayor de las mismas tienen un impacto *positivo* en la transición a un trabajo (digno). El efecto positivo de una duración más larga de las prestaciones sobre las oportunidades de reinserción laboral (agregadas) puede explicarse por el hecho de que una mayor seguridad permite a los demandantes de empleo invertir en ellos mismos y evita que acepten precipitadamente trabajos precarios, lo que garantiza una mayor adecuación al puesto de trabajo. En los últimos años, la Comisión Europea ha llegado a la misma conclusión: *‘ El (...) análisis muestra que una amplia cobertura y la tasa de sustitución neta relativamente alta de las prestaciones por desempleo están asociadas con tasas más bajas de entrada en la pobreza; y no evitan, sino que, en ciertas circunstancias, incluso facilitan la reinserción laboral y, por lo tanto, se asocian con mejores salidas de la pobreza’* (EC, 2013b). Después de estudiar otra serie de características del grupo (edad, sexo, nacionalidad, nivel educativo) así como variantes macroeconómicas, la Comisión Europea (EC 2015) encontró un importante efecto *positivo* de las prestaciones en la transición del desempleo a largo plazo al empleo. En el apartado 2.3 se presentan explicaciones adicionales de este efecto positivo (incluida una reflexión sobre la inversión social).

4.3.2 Políticas activas del mercado laboral

El lema de que “el trabajo es la mejor vía para salir de la pobreza” es falso, al menos para los grupos objetivo que normalmente están cubiertos por sistemas de RMI. Precipitarse al mercado laboral con pocas competencias, una mala salud o la incompatibilidad de las responsabilidades laborales con las familiares lleva, a menudo, a un abandono temprano del empleo y a la decepción. Asimismo, los trabajos de fácil acceso para los grupos desfavorecidos suelen ser precarios. En su informe de 2013 sobre Empleo y Desarrollo Social en Europa, la Comisión Europea concluyó que únicamente la mitad de los desempleados que viven en la pobreza consiguen salir de ella cuando empiezan a trabajar (EC, 2013b). Nuestro propio análisis sobre las transiciones entre el empleo y la pobreza en Bélgica (De Blander & Nicaise, 2009) mostró incluso que el efecto *neto* de una experiencia laboral estándar de

12 meses sobre la pobreza llega a su pico después de 20 meses pero luego se reduce a apenas el 5% transcurridos 60 meses. En cambio, ayudar a los individuos sin cualificaciones a terminar la educación secundaria saca a la mayoría de ellos de la pobreza y les da una ventaja permanente (y, de hecho, creciente) sobre aquellos que no tienen el título.

Esto significa que las PAML para grupos desfavorecidos no pueden limitarse a recetas baratas y rápidas. Card, Kluve y Weber (2015) confirman que la calidad importa. Por ejemplo, existen cada vez más pruebas de que la educación y los programas de formación a largo plazo, aunque requieran de grandes inversiones, son realmente provechosos para estos grupos a largo plazo e incluso más en periodos de recesión económica. Parecen tener mucho éxito aquellas fórmulas que combinan el aprendizaje en el puesto de trabajo con la educación formal y que dan como resultado títulos reconocidos, sobre todo cuando tienen como objetivo cubrir vacantes para trabajos difíciles. Facilitar la validación del aprendizaje formal y no formal mediante evaluaciones sistemáticas y ascensos resulta ser otra estrategia prometedora.

Aunque se pudieran esperar conclusiones similares con las inversiones en sanidad y apoyo social, apenas existen investigaciones sobre la efectividad en el mercado de trabajo de estos tipos de inversión social para los beneficiarios de RMI.

4.3.3 Activación social para los grupos más vulnerables

Los Países Bajos han estado experimentando con la “activación social” de los beneficiarios de RMI entre los años 1996 y 2001 (Nicaise & Meinema, 2004): los beneficiarios de ayudas sociales podían estar un tiempo sin buscar empleo y, a veces, se les concedían unos pequeños complementos económicos a cambio de acordar realizar actividades útiles para la sociedad (sólo en casos excepcionales fue obligatoria la participación o se impusieron sanciones). A mediados de 2001 había 12.000 participantes en el programa, que pertenecían al grupo más desfavorecido de beneficiarios de RMI. Aunque la mitad de ellos esperaban regresar al mercado laboral normal, el resto quería fundamentalmente acabar con su aislamiento o, simplemente, hacer algo útil.

La evaluación se centró en la inserción social así como en los efectos sobre el empleo (Jehoel-Gijsbers et al., 1998; 2000; Serail & van de Pas, 2002). Los efectos sobre el empleo resultaron ser bastante decepcionantes (con un 16% trabajando y otro 17% en formación o en trabajos de voluntariado en el momento en que se realizaron las entrevistas⁹). No obstante, en lo que se refiere a la inserción social, los evaluadores descubrieron evidencias de efectos positivos importantes en cuanto a la “operatividad” de los participantes:

- contactos sociales: el 83% de los participantes informó de que sus contactos sociales habían *aumentado* y el 38% manifestó encontrarse menos solo.
- reconocimiento social: el 61% de los participantes se dio cuenta de que tenía más reconocimiento por parte de los demás y el 35% sentía que “contaba” más en la sociedad. Estos son, probablemente, los mejores indicadores (subjetivos) de (auto-)estima e inserción.
- ciudadanía: el 35% confiaba más en el gobierno. En un país que experimentaba un gran auge de los partidos de extrema derecha, este efecto resulta especialmente importante desde un punto de vista político.
- *organización de la vida*: los participantes experimentaron un estilo de vida más equilibrado (78%) y sentirse mejor al “tener un objetivo” (69%). Por norma general, pasaban menos tiempo haciendo actividades prolongadas (tareas domésticas, ver la televisión, dormir).
- autoestima: el 70% dijo que confiaban más en sí mismos.

⁹ Desgraciadamente, no hubo un grupo de control para la evaluación.

- *salud (mental)*: el 74% experimentó una mejoría en su salud mental y el 17% una mejoría en su salud física (el 10% sufrió un deterioro de su salud física).

Es significativo que el 87% expresara una (gran) satisfacción con los proyectos. Asimismo, las entrevistas con los funcionarios mostraron que el apoyo público a la política de activación social en los Países Bajos era muy fuerte. Desgraciadamente, el gobierno decidió más tarde acabar con los incentivos y hacer obligatoria la activación social, como se explica en el apartado 3.

En líneas generales, este apartado muestra vías ambiciosas pero prometedoras para vincular la renta mínima con las políticas de activación en España. Los mensajes claves pueden resumirse de la siguiente manera:

- La combinación de tres perspectivas (inversión social, derechos fundamentales y el enfoque sobre las capacidades) proporcionan un correcto marco integrador para lograr el equilibrio entre la protección social y la activación del mercado laboral.
- El concepto de vías integradas hacia la inserción en el mercado laboral, desarrollado mediante una investigación en la que participaron personas que habían experimentado la pobreza, constituye un marco operativo para una asistencia social de calidad, efectiva, flexible y multidimensional. Esto requiere de alianzas entre los servicios de empleo y los servicios sociales, entre los gobiernos locales y en gobierno nacional.
- Las prestaciones dignas no son una trampa. Deben considerarse como parte de la estrategia de inversión social: permiten a los beneficiarios invertir en ellos mismos y en sus familias, y fortalecen los lazos entre los ciudadanos y el gobierno, lo que, a su vez, compromete a ambas partes para aunar esfuerzos para una mayor inserción. Las prestaciones dignas favorecen la inserción en el mercado laboral
- Las estrategias baratas como “el trabajo es lo primero” pueden resultar tentadoras pero están destinadas al fracaso a largo plazo. Aunque la calidad tiene un precio, las inversiones en calidad para grupos desfavorecidos son provechosas.
- A pesar de que obtener un empleo normal sigue siendo el objetivo principal de la gran mayoría de los ciudadanos en situación de exclusión social, deben facilitarse formas intermedias de “actividad social” para aquellos para los que un contrato laboral formal esté fuera de su alcance, de forma temporal o, en algunos casos, de manera indefinida.

Conclusiones: los sistemas de RMI y la inserción activa en España

Este documento fue encargado en el marco del proyecto PROGRESS con el objetivo de revisar la efectividad de los sistemas de RMI en España frente al escenario de las últimas tendencias en sistemas parecidos a nivel europeo. El estudio se centra, especialmente, en las posibles lecciones relacionadas con la inserción en el mercado laboral de los beneficiarios de RMI.

Los sistemas de RMI españoles están muy descentralizados y son muy distintos en lo que se refiere a su diseño, adecuación, condiciones de elegibilidad y vínculos con las políticas activas del mercado laboral (Rodríguez-Cabrero, 2015). También es importante tener en cuenta el grave contexto económico de España desde la crisis del sector bancario y del sector de la vivienda de 2008, con desempleo masivo, aumento de la pobreza y estrictas políticas de austeridad. En particular, su sistema de protección social parece haber sido víctima de grandes recortes en los últimos años (EC, 2015a).

¿Qué sugerencias se pueden hacer a las autoridades españolas (y de la UE) en lo que tiene que ver con ser parte “activa” de las políticas de “inserción activa”?

Para empezar, no existe una solución milagrosa en relación a los recursos necesarios para un sistema de RMI eficaz y sólido. Las políticas más efectivas en la lucha contra la pobreza tienen un precio y no son compatibles con los recortes presupuestarios. Todo lo contrario: cada vez existen más evidencias de que las políticas de austeridad estrictas tienden a exacerbar los problemas y atrapan a las economías débiles en una espiral de destrucción. Aunque no cuestionamos la necesidad de estabilidad monetaria y de reducción de los déficits presupuestarios, la estrategia correcta para combinar la recuperación económica y la justicia social es una política fiscal justa, coordinada a nivel europeo. No tiene justificación aumentar el sufrimiento de los más desfavorecidos mientras los más ricos continúan evadiendo impuestos y abusando de su poder económico y los Estados miembro continúan compitiendo entre sí mediante el dumping social.

Los sistemas de RMI dignas, con prestaciones adecuadas (es decir, que converjan hacia el umbral de riesgo de pobreza de la UE) son compatibles con la eficiencia económica. En este documento hemos desenmascarado el “mito de la dependencia”. Hemos revisado mucha de la literatura reciente que sugiere que no hay evidencias sólidas de los efectos negativos de las prestaciones altas en las transiciones de las ayudas sociales al empleo. Más bien es al contrario, existen cada vez más pruebas de los efectos positivos. La razón es que diferentes efectos parciales operan en distintas direcciones: mientras que las prestaciones más bajas pueden apremiar a los individuos a ocupar un puesto de trabajo más rápidamente, reducen simultáneamente los recursos que pueden invertir los hogares en educación y formación, sanidad, transporte, conectividad, participación social, etc. y, de esta manera, se reduce la empleabilidad de los demandantes de empleo. Asimismo, a nivel macro, hemos visto que los incentivos económicos para la parte de la oferta del mercado laboral no tienen ningún efecto dado que el desempleo viene determinado, fundamentalmente, por limitaciones de la demanda. En este contexto, una salida más rápida del desempleo por parte del individuo A significa una salida más lenta para el individuo B (efecto de sustitución), o que el individuo C se queda sin su trabajo actual (efecto de desplazamiento). Lo que es peor, las medidas de austeridad en la protección social reducen el poder adquisitivo de la población y menoscaban la demanda interna, dificultando así el (posible) crecimiento económico. En cambio, el espejo positivo de los mismos mecanismos explica la razón por la que los países nórdicos con protección social y sistemas de RMI generosos van a la cabeza en la transición de las ayudas sociales al empleo.

Y, mutatis mutandis, este argumento también explica la poca efectividad de los sistemas de impuestos negativos sobre la renta, como el sistema francés RSA o el sistema británico de desgravación fiscal para familias trabajadoras, en términos de transiciones de las ayudas sociales al empleo. Estos sistemas pueden parecer “justos” puesto que premian a los beneficiarios de ayudas sociales que aceptan trabajos marginales; sin embargo, tienden a no ser justos para aquellas personas que, debido a barreras económicas o personales, no consiguen encontrar o acceder al empleo. Nosotros no recomendaríamos transformar el sistema de RMI en un sistema de INR, principalmente porque un sistema de INR verdaderamente justo (con los subsidios básicos adecuados) puede resultar ser “muy caro” en lugar de “muy efectivo”. Las variantes menos caras de las prestaciones vinculadas al ejercicio de una actividad profesional no son necesariamente más efectivas, pero se consideran igualmente justas por los beneficiarios que tienen el valor de aceptar trabajos marginales.

También hemos señalado que condiciones más estrictas y, sobre todo, sistemas de workfare, son una mala opción tanto desde un punto social como desde un punto económico. De hecho, hemos discutido un ejemplo significativo de efectos negativos para el empleo en el Reino Unido, con actividades de workfare que desplazaban a los trabajos normales. Aunque es cierto que los sistemas de workfare producen efectos positivos para el empleo (como los minijobs y los midijobs en Alemania), tienden a reducir activamente los salarios y empeorar las condiciones laborales, al menos en los segmentos más débiles de los mercados laborales, y fomentan la pobreza o, en el mejor de los casos, convierten a los desempleados desfavorecidos en trabajadores desfavorecidos. Al limitar la libertad del grupo objetivo, los programas de workfare tienen un impacto negativo directo sobre su bienestar. En la mayoría de los casos, el daño es aún mayor, puesto que humillan a los participantes y envenenan la relación de confianza entre los demandantes de empleo y los servicios de empleo o los servicios sociales (como ha sucedido en el Reino Unido y en los Países Bajos).

El enfoque correcto es aquel que está basado en los derechos humanos y en la inversión social en las capacidades del grupo objetivo. Este enfoque va en línea con la Recomendación sobre la Inserción Activa de la Comisión Europea, publicada en 2008. La estrategia de inserción activa está compuesta por tres pilares y cada uno de ellos puede relacionarse con una serie de derechos básicos: recursos adecuados, políticas del mercado laboral inclusivas y acceso a servicios de alta calidad. Añadir la inversión social a este modelo como premisa transversal da como resultado una estrategia global equilibrada:

- Como subrayamos anteriormente, las *prestaciones de RMI adecuadas* permiten a los beneficiarios invertir en ellos mismos y en sus familias;
- *Las políticas activas del mercado laboral* que fomentan una inserción real invierten también en las capacidades de los demandantes de empleo desfavorecidos (educación, formación, sanidad, etc.);
- Los servicios de alta calidad centrados en la inserción sostenible a largo plazo implican también una inversión (vivienda, cuidado infantil, etc.).

La implementación de esta estrategia es exigente en términos de financiación y diseño del servicio. La base está en una infraestructura de servicios, descentralizada a nivel local, lo más cercana posible a los solicitantes. Los servicios sociales locales deben disponer de recursos económicos y humanos adecuados, puesto que el ajuste de los servicios a las necesidades de los solicitantes individuales es una actividad para la que se necesita tiempo y competencias. Los servicios sociales locales deben trabajar también en estrecha colaboración con la administración fiscal y con la seguridad social, con los servicios de empleo públicos y con los sectores de la educación, la vivienda y la sanidad. Sin

embargo, los servicios locales deben estar integrados en una estructura financiera y legal a varios niveles. A nivel federal y regional puede establecerse normas jurídicas para potenciar las alianzas intersectoriales y eliminar cualquier forma de discriminación contra los beneficiarios de RMI en las políticas principales. A nivel individual, el instrumento clave es una vía individual integrada que lleve a la inserción en el mercado laboral junto con la RMI, como un “derecho doble” y no como una condición de elegibilidad. Una negociación auténtica y el mayor margen de elección posible para el beneficiario son elementos esenciales para maximizar la efectividad de las vías de inserción. Además, el criterio para juzgar la calidad de esas vías es su impacto (esperado) en el empleo sostenible y a largo plazo del beneficiario (no repetiremos aquí otros elementos clave enumerados en el apartado anterior).

En lo que se refiere a la financiación, la igualdad implica una dependencia máxima en la cofinanciación federal: de esta forma, las regiones más ricas contribuyen a la garantía de los derechos básicos en las regiones más desfavorecidas. La cofinanciación local y regional tiene su justificación en que se trata de un incentivo para que los servicios descentralizados implementen el sistema de la manera más eficiente posible.

Las normas inteligentes de financiación pueden incluir la conversión de las prestaciones en becas para estudiantes o subsidios destinados a la formación, o ayudas para realizar programas de aprendizaje o para conseguir experiencia laboral: de hecho, esta “activación de las prestaciones” reduce la carga de la protección social a largo plazo. La RMI puede complementarse con prestaciones específicas adicionales que promuevan la inversión social (por ejemplo, descuentos en sanidad, transporte, telecomunicaciones, vivienda y energía, comedores escolares y servicios de cuidado infantil). Hay muchas posibilidades de que unas inversiones sociales de este tipo puedan ser cofinanciadas por los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. En virtud del último Estudio Anual de Crecimiento (EC, 2015b), incluso podría contemplarse una financiación procedente del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas.

Referencias bibliográficas

- Akyol M., Neugart M., Pichler S. (2013), Were the Hartz Reforms Responsible for the Improved Performance of the German Labour Market?, *Economic Affairs*, Vol. 33, Issue 1, pp. 34-47
- Aldeghe, I., *Chômeurs au fil du temps*, Paris, CREDOC, Cahier de recherche n° 21, 1991
- ATD-Quart Monde (1998), Sortir de l'inactivité forcée. Rapport d'un groupe d'étude franco-belge sur le Travail, le Chômage et la Sécurité Sociale, *Revue Quart Monde, Dossiers et Documents n° 8*, 81p.
- Atkinson, A.B., Micklewright, J. (1991), Unemployment compensation and labour market transitions: a critical review, *J. Econ. Lit.*, 29(4).
- Bargain O., Caliendo M., Haan P., Orsini K. (2005), *Making work pay in a rationed labour market: the mini-job reform in Germany*, Berlin: DIW Discussion Paper 536, 29p.
- Bargain O., Doorley K. (2009), *Caught in the Trap? The Disincentive Effect of Social Assistance*, Bonn: IZA Discussion Paper No. 4291, 32p.
- Barr N. (2001), *The Welfare State as Piggy Bank. Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*, Oxford Univ. Press
- Bernstein N. (2002), *Side effect of welfare law: the no-parent family*, The New York Times, July 29, 2002
- Blanchard O., Leigh D. (2013), *Growth forecast errors and fiscal multipliers*, IMF Working Paper 13/1
- Bosch G., Weinkopf C., Kalina T. (2009), *Mindestlöhne in Deutschland, expertise commissioned by the Friedrich Ebert Foundation*,
- Bradshaw J., Bennett, F., *ESPN Thematic report on minimum income schemes – United Kingdom*, Brussels: ESPN / DG EMPL, 32p.
- Brady M., Cook K. (2015), The impact of welfare to work on parents and their children, *Evidence Base*, issue 3
- Brenner, H. (2013), *Unemployment and heart disease mortality in European countries*, European Commission.
- Brenner, M.H. (2015), *Impact of long term unemployment on self-perceived health in the EU*, European Commission
- Caliendo, M. and Wrohlich, K. (2010): Evaluating the German ‚Mini-Job‘ Reform Using a Natural Experiment, *Applied Economics*, 42(19), p.2475-2489.
- Callewaert, C. (2015), ‘Peeters en de verdwijntruc met werklozen’, *De Wereld Morgen* [<http://www.dewereldmorgen.be/artikel/2015/07/31/peeters-en-de-verdwijntruc-met-werklozen>]
- Carcillo S., Grubb D. (2006), *From inactivity to work: the role of active labour market policies*, OECD Social, Employment and Migration Working Paper Series n° 36, Paris: OECD-DELSA/ELSA.
- Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2015), *What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations* (No w21431). National Bureau of Economic Research.
- Dalrymple T. (2001), *Life at the bottom. The worldview that makes the underclass*, Ivan R. Dee Publ., 284p.
- De Blander R., Nicaise I., Shooting at moving targets: short- versus long-term effects of anti-poverty policies, in: Zaïdi A., Harding A., Williamson P. (eds.), *New Frontiers in Microsimulation Modelling*, Vienna: European Centre / Surrey: Ashgate, 2009, p.471-497
- Department for Work & Pensions (2013), *Support for the very long term unemployed trailblazer: longer term analysis of benefit impacts*, Londen: DWP, 28p.
- Dieckhoff M., Gash V. (2012), *The Social Consequences of Unemployment in Europe: a Two-Stage Multilevel Analysis*, Manchester: Cathie Marsh Centre for Census and Survey Research
- Duncan Greg J., Gennetian L., Morris P. (2007-2008), Effects of welfare and antipoverty programs on participants' children, *Focus*, Vol. 25, No. 2, Fall-Winter 2007–08
- Dworkin B. (1981), What is equality?, in *Philosophy and Public Affairs*, 1981 (10), p.185-345.

- EuroMemo Group (2014), *EuroMemorandum 2014 "The deepening divisions in Europe and the need for a radical alternative to EU policies"*, http://www.euromemo.eu/euromemorandum/euromemorandum_2014/index.html
- European Commission (1997), *Modernising and Improving Social Protection in the European Union*, Brussels: DG Employment
- European Commission (2006a) – Employment and Social Affairs, *Employment in Europe 2006*, Brussels: European Commission – DG Empl. / Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 290p.
- European Commission (2006b), *Implementing the revised Lisbon Strategy for growth and jobs: a year of delivery*, COM (2006) 12-12-2006
- European Commission (2012), *Employment and social developments in Europe 2012*, Brussels: DG Empl.
- European Commission (2013a), *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020*, Brussels: DG Empl., 23p.
- European Commission (2013b), *Employment and social developments in Europe 2013*, Brussels: DG Empl.
- European Commission (2014), *Employment and social developments in Europe 2014*, Brussels: DG Empl.
- European Commission (2015a), *Employment and social developments in Europe 2015*, Brussels: DG Empl.
- European Commission (2015b), *Annual Growth Survey 2016. Strengthening the recovery and fostering convergence*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank, COM(2015) 690 final.
- European Commission (2015c), *Proposal for a Council recommendation on the integration of the long-term unemployed into the labour market*, COM(2015) 462 final
- European Commission (2016), *Launching a consultation on a European Pillar of Social Rights. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, COM(2016) 127 final.
- Fahr R., Sunde U. (2009), Did the Hartz Reforms Speed-Up the Matching Process? A Macro Evaluation Using Empirical Matching Functions, *German Economic Review* 10(3), p.284–316
- Frazer H., Marlier E. (2016), *Minimum income schemes in Europe. A study of national policies*, Brussels: ESPN / DG EMPL, 62p.
- Gallie, D., Gershuny, J. and Vogler, C. (1994). Unemployment, the Household, and Social Networks. In: Gallie, D., Marsh, C. and Vogler, C. (eds.) *Social Change and the Experience of Unemployment*, Oxford: Oxford University Press, 115-53.
- Groenez S., Nicaise I., *Does the active welfare state foster social inclusion ?* Conference 'Best practice in evaluation of labour market programmes for vulnerable groups', Brussels, Aud. de Ligne, 22-23 October 2004
- Grogger J. (2003), The Effects Of Time Limits, The EITC, And Other Policy Changes On Welfare Use, Work, And Income Among Female-headed Families, *Review of Economics and Statistics*, May 2003, 85(2), p.394-408.
- Heflin, C., Kukla-Acevedo S. (2011), Welfare Receipt and Early Childhood Cognitive Scores, *Children and Youth Services Review*, Vol. 33 (5), p.634-643
- IMF, *World Economic Outlook*, 2012
- Immervoll H. (2009), *Minimum-Income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges*, IZA Discussion Paper n° 4627, 52p.
- Immervoll H., Pearson M. (2009), *A Good Time for Making Work Pay? Taking Stock of In-Work Benefits and Related Measures across the OECD*, Paris: OECD
- Immervoll H. (2016), *Supporting low-earning workers: trends and challenges*, Brussels: EC Social Situation Monitor – seminar 'Making work pay', 26 May 2016
- Jacobi L., Kluge J. (2007), Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany, *Journal for Labour Market Research*, 40(1), January 2007, p.45-64

- Jehoel-Gijsbers G., Serail S. (1998), *Evaluatie van de experimenten op grond van art. 144 ABW. Tussentijdse evaluatie*, 's Gravenhage: SZW / Elsevier Bedrijfsinformatie
- Jehoel-Gijsbers G., van de Pas I., Serail, S. (2000), *Het experimenteerartikel in de ABW. Evaluatie van toepassing en effecten van artikel 144*, 's Gravenhage: SZW / Elsevier Bedrijfsinformatie
- Katz L.F., Meyer B.D. (1990), The impact of the potential duration of unemployment benefits on the duration of unemployment, *Journal of Public Economics* 41, p.45-72.
- Klueve J. (2006), *The effectiveness of European active labour market policy*, Bonn: IZA DP No. 2018
- Knotz C. (2014), *How Tight Are the Screws? Obligations and Sanctions for the Unemployed in OECD Countries, 1980-2012*, Paper prepared for the InGRID Expert Workshop on 'Development and Dissemination of Social Policy Indicators' in Stockholm, November 19-21, 2014
- Krebs T., Scheffel M. (2013), Macro-economic evaluation of labor market reform in Germany, *IMF Economic Review*, December 2013, 61 (4), pp 664–701
- Larsen, C.A. (2008), *Networks versus economic incentives. An economic sociological account of the transition from unemployment to employment*, Aalborg: Centre for Comparative Welfare Studies, Working Paper 2008-59, 27p.
- Layard R., Nickell S., Jackman R. (1991a), *Unemployment. Macroeconomic performance and the labour market*, Oxford University Press
- Layard, R., Philpott, J. (1991b), *Stopping unemployment*, London, Employment Institute
- Legros M., ESPN *Thematic report on minimum income schemes – France*, Brussels: ESPN / DG EMPL, 26p.
- Lødemel I., Trickey H. (eds., 2001), *An offer you can't refuse: workfare in international perspective*, Bristol: The Policy Press
- Marx I., Marchal S., Nolan B. (2012), *Mind the gap: net incomes of minimum wage workers in the EU and the US*, Brussels: ETUI working paper 2012.05
- Mead, L. M. (1986), *Beyond Entitlement: The Social Obligations of Citizenship*. New York, NY: The Free Press
- Murray, C, *Losing ground: American social policy 1950-1980*, New York, Basic Books, 1984.
- Murray, C., *The emerging underclass*, Inst. of Econ. Affairs, London, 1990.
- Nicaise I. (2011), *The Revenu de Solidarité Active as a tool to fight in-work poverty*. Discussion paper for the Peer Review 'Building the tools to fight in-work poverty', Paris, 31 March – 1 April 2011
- Nicaise I., Meinema T. (2004), *Experiments in social activation in The Netherlands. Peer Review Synthesis Report*, Offenbach: INBAS (also available from www.peer-review-social-inclusion.net)
- Nicaise, I., Schepers W. (2014), Social investment: the new paradigm of EU social policy? *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid / Revue Belge de Sécurité Sociale*, 3rd trimester 2013, 55(2), p.189-230
- OECD (1994), *The OECD Jobs Study: facts, analysis, strategies*, Paris: OECD
- OECD (2006), *Boosting jobs and incomes. Policy lessons from reassessing the OECD Jobs Strategy*, Paris: OECD, 24p.
- OECD (2011), *Divided we stand: Why inequality keeps rising*, Paris: OECD Publishing, 390 p.
- OECD (2014), *Economic Outlook 2014*, Paris: OECD
- Paugam, S. and Russel, H. (2000). The Effects of Employment Precarity and Unemployment on Social Isolation. In: Gallie, D. and Paugam, S. (eds). *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*. Oxford: Oxford University Press, p.243-264.
- Paugam S. et al. (2014), *Facing the crisis. The coping strategies of unemployed people in Europe*, DG EMPL, 56p.
- Rabreau M. (2016), La France compte désormais plus de 2,5 millions de foyers au RSA, *Le Figaro*, 29/3/2016, <http://www.lefigaro.fr/economie/le-scan-eco/dessous-chiffres/2016/03/29/29006-20160329ARTFIG00011-la-france-compte-desormais-plus-de-25-millions-de-foyers-au-rsa.php>

- Rodríguez-Cabrero, G., Arriba González de Durana, A., Marbán Gallego, V., Montserrat Codorniu, J., Moreno-Fuentes, F.J. (2015), *ESPN thematic report on minimum income schemes: Spain*, Brussels: Eur. Commission / ESPN, 34p.
- Rosanvallon, P. (1981), *La crise de l'état-providence*, Paris: Le Seuil
- Rosanvallon, P. (1995), *La nouvelle question sociale, Repenser l'Etat-providence*, Paris, Seuil
- Runciman, W.G., How many classes are there in contemporary British society?, *Sociology*, 24(3), August 1990
- Sen, A., 2004, Elements of a theory of human rights, *Philosophy and Public Affairs*, 32/4, 315-56
- Sen, A., 2005, Human Rights and Capabilities, *Journal of Human Development*, 6 (2), 151-166.
- Serail S., van de Pas, I. (2001), *Duurzaam actief ? Nameting van de (arbeidsmarkt)positie van ex-deelnemers aan de experimenten ex art. 144 ABW*, 's Gravenhage: SZW / Elsevier Bedrijfsinformatie
- Serail S., van de Pas, I. (2002), *Bijstandsexperimenten: impulsen tot activering. Stand van zaken en lessen na zes jaar experimenteren in de Algemene Bijstandswet*, 's Gravenhage: SZW / Elsevier Bedrijfsinformatie
- Vandenbroucke, F., Hemerijck, A. and Palier, B. (2011), 'The EU Needs a Social Investment Pact', OSE Paper Series, Opinion paper No.5, May
- Van Lancker, A. (2016), *Report on the current experiences and trends in the reform of minimum income schemes in the countries of the European Union*, Madrid: Ministerio de Sandidad, Servicios Sociales e Igualdad / Brussels: European Commission (Progress), 63p.
- Wilthagen, T. (1998), *Flexicurity: A New Paradigm for Labour Market Policy Reform?*, Social Science Research Center Berlin Discussion Paper No. FS I 98-202
- Zaslow M., Tout K., Botsko C., Moore K. (2000), *Welfare Reform and children: potential implications*, Washington D.C., The Urban Institute
- Zimmermann, K. (2015), *Active Inclusion and the Fight against Poverty: The Challenge of Integrated Services*, European Policy Brief, FP7 Project Combating Poverty in Europe (COPE).