
Una propuesta de análisis de las políticas de inclusión¹

Begoña Pérez Eransus

begonia.perez@unavarra.es

Profesora titular de política social del departamento de trabajo social de la Universidad Pública de Navarra. Sus líneas de investigación se centran en el ámbito de la exclusión social y el análisis de las políticas sociales públicas y ha participado en diversas investigaciones de ámbito nacional y europeo. Entre sus últimas publicaciones se encuentra el capítulo 3 del VI Informe FOESSA “La fractura social se ensancha: intensificación de los procesos de exclusión en España durante 7 años”, “Jóvenes, vulnerabilidades y exclusión social” (publicado en Documentación Social), “Crisis y Fractura social en Europa, Causas y efectos en España” (Colección Estudios Sociales de La Caixa, 2012) y “El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España” (FOESSA, 2010).

1 El presente trabajo ha sido desarrollado en el marco del Proyecto “Políticas de inclusión en las CCAA. Ubicación en el contexto europeo y respuesta a las nuevas situaciones” financiado por el Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia (Plan Nacional de I+D+i, Ref: CSO2012-32901) del Ministerio de economía y competitividad.

RESUMEN

Las políticas de inclusión centran el protagonismo en la lucha contra el desempleo y la pobreza en Europa. Existe cierto consenso en incluir bajo esta denominación la acción de los sistemas de garantía de ingresos, las políticas activas de empleo y los servicios sociales. Sin embargo, la forma en la que se relacionan las prestaciones económicas y los programas de activación y el esfuerzo destinado a estos últimos da lugar a diversos modelos de inclusión en Europa. En España, la diversidad de actuaciones y actores implicados en la financiación, diseño y gestión de la inclusión genera grandes dificultades para analizar su eficacia. Este trabajo pretende contribuir al avance en el conocimiento de las políticas de inclusión mediante una propuesta de análisis.

PALABRAS CLAVE

Inclusión, inserción, políticas activas, exclusión, pobreza, servicios sociales.

ABSTRACT

The inclusion policies are focused in the fight against the unemployment and poverty in Europe. There are certain consensus to include under this denomination the actions related to the income guaranty system, active employment policy and the social services. However, the relationship between economical benefits and activation programmes and the efforts devoted to the latter, gave form to the diverse inclusion models of Europe. In Spain, the diversity of actions and actors involved in the financing, design and management of inclusion generate significant obstacles to the analysis of its effectiveness. The aim of this work is to contribute by means of an analysis proposal in the advance of the knowledge of inclusion policies.

KEYWORDS

Inclusion, insertion, active policies, exclusion, poverty, social services.

1. INTRODUCCIÓN

El carácter estructural que está adquiriendo el elevado volumen de desempleo en España y el agotamiento progresivo de la protección contributiva explican el aumento del protagonismo de las prestaciones asistenciales, entre ellas las rentas mínimas autonómicas.

Las múltiples controversias que acompañan a este tipo de prestaciones desde su origen son también ahora objeto de discusión social y política: ¿quiénes, encontrándose en situación de desempleo, merecen cobrarla?; ¿qué cuantía es adecuada para cubrir las necesidades básicas?; ¿cuánto debe prolongarse la percepción de la prestación?; ¿cuáles son los derechos y deberes de las personas beneficiarias? Este último tema, especialmente polémico, es el que vincula las prestaciones económicas con las llamadas acciones de inserción o inclusión.

El viejo debate sobre la caña o el pez, presente en la puesta en marcha de estas prestaciones en los años ochenta, se ve ahora reavivado en un contexto de elevado desempleo. Esta disyuntiva es enfocada desde diversas lógicas, y muchas de ellas, aunque antagónicas, se entremezclan y acaban haciéndose compatibles en la práctica. La lógica de la contrapartida considera justo que aquellas personas que reciben protección económica de la colectividad "*hagan algo a cambio*" en términos laborales y que, además, vuelvan al mercado laboral lo antes posible. Por el contrario, la lógica de la inserción parte de que la protección económica no es suficiente para transformar una situación de pobreza, y por tanto es preciso "*enseñar a pescar*" para que las personas puedan cubrir de forma autónoma sus necesidades; en este sentido, la inserción debe entenderse como el derecho a adquirir formación, habilidades u orientación para volver al mercado laboral.

Desde hace algunos años en Europa, al menos en el plano teórico e institucional, parece haber ya cierto consenso sobre cómo superar este debate mediante la lógica del "doble derecho", esto es, aunar protección económica y apoyos que favorezcan la vuelta al empleo. Sin embargo, cuando se examina con detenimiento la práctica, se comprueba que coexisten múltiples materializaciones de la relación entre prestaciones y acciones de inserción, algunas de ellas todavía cercanas a la lógica de la contrapartida.

En nuestro caso, España da buena muestra de la gran heterogeneidad de modelos existentes, siendo más frecuentes aquellos en los que la inserción responde a la lógica de la contrapartida y donde, por consiguiente, el acceso a la protección económica queda condicionada al cumplimiento de obligaciones de diversa índole y a regímenes sancionadores con distintos niveles de intensidad: compromiso de aceptar ofertas de empleo adecuadas, asis-

tir a acciones formativas, cumplir acuerdos de inserción social y laboral, etc. Ciertamente, también, que podemos encontrar determinados programas más claramente ubicados en la lógica del doble derecho, en los cuales a una parte de los perceptores se les ofertan distintas acciones de inserción: formativas, de orientación, acompañamiento social e incluso la opción de acceso a empleos protegidos (si bien, solo en contadas comunidades como País Vasco, Navarra o Asturias).

Hemos de tener en cuenta que aunque buena parte de estos programas denominados de inserción son de largo recorrido, este ámbito de intervención pública sigue constituyendo un "cajón desastre" que engloba muy diversas prácticas de difícil sistematización. De igual modo, en tanto programas de gestión autonómica y en ocasiones local, generan muy poca información homogénea y comparable que permita arrojar luz sobre la naturaleza, alcance y eficacia de estas acciones.

Junto a los antedichos, muchos son los motivos que explican la complejidad inherente al análisis de este nivel de intervención:

- La responsabilidad compartida en materia de inclusión por distintos niveles de la administración (local, autonómica y estatal) se traduce a veces en acciones diferenciadas destinadas a la misma población del mismo territorio, aunque a veces también se despliegan programas que emplean mecanismos de financiación compartida y de coordinación interadministrativa. Por poner ejemplos específicos, podemos encontrar esfuerzos públicos en materia de inclusión organizados por entidades locales junto con otros de ámbito autonómico vinculados a los programas de renta mínima y/o a leyes de servicios sociales o incluso planes de empleo o de lucha contra la exclusión. Y al respecto, cabe recordar que también en el plano nacional se han elaborado planes de inclusión enmarcados en la estrategia europea de inclusión social. Esta multiplicidad de actores hace compleja la tarea de cuantificar y diferenciar estrategias o identificar duplicidades o complementariedad entre ellas.
- Estrechamente vinculado con lo anterior, los programas de inserción destinados a las personas más alejadas del empleo se encuentran tradicionalmente ubicados en servicios sociales y estrechamente vinculados con la gestión de las rentas mínimas. Sin embargo, el aumento del protagonismo de las políticas activas de empleo a partir de los años noventa en el marco de la Unión Europea sitúa a los servicios y planes de empleo ante la necesidad de acercarse a las características específicas de los colectivos más alejados del empleo. En ocasiones esto se ha traducido en nuevas acciones para población en distintos estadios de empleabilidad o

en propuestas de coordinación entre servicios sociales y de empleo bajo el paraguas de planes de inclusión.

- El tercer hecho que introduce complejidad radica en que, al margen de la responsabilidad y la financiación de las acciones, existe también diversidad de actores implicados en su gestión. La presencia de entidades no lucrativas en el ámbito de la inserción es, en ocasiones, preexistente al propio origen de las acciones y estrategias públicas. En el ámbito de las estrategias de activación impulsadas desde el empleo, actores sindicales y empresariales participan también en la gestión de acciones formativas y de intermediación laboral.

Se comprende así entonces que la diversidad de actuaciones y actores implicados en la financiación, diseño y gestión de la inclusión conlleva grandes dificultades para describir el mapa real de este nivel de acción. También para discernir los objetivos que están detrás de muchas de estas prácticas y que influyen en las distintas formas de definir a la población diana o articular la intervención. Si bien, y a pesar de que existen grandes obstáculos para conocer el esfuerzo y la eficacia de este ámbito de acción, de un tiempo a esta parte parece razonable pensar que el fuerte aumento de la demanda de esta red heterogénea ha disminuido claramente el nivel de cobertura y la eficacia de su acción.

Por todo ello, y dado que en la actualidad centran el protagonismo de la lucha contra el desempleo y la pobreza defendidas por ideologías muy distantes, entendemos que puede contribuir al avance en este terreno una propuesta de definición y análisis de este tipo de acciones.

2. INTEGRACIÓN, INSERCIÓN, INCLUSIÓN: DISTINTOS CONCEPTOS, DISTINTOS NIVELES DE RESPONSABILIDAD

Parte de la complejidad inherente a este ámbito de actuaciones públicas se origina en su propia concepción. En la documentación normativa e institucional se utilizan términos como activación, inserción e inclusión sin que aparezcan claramente criterios de diferenciación entre ambos.

Parece pues oportuno clarificar este aspecto, no tanto por la importancia de utilizar unos u otros términos, sino por el tipo de acción que describen y el nivel de responsabilidad al que se hace referencia.

Concepto	Integración	Inclusión	Inserción
Nivel de responsabilidad	Estructural	Institucional	Individual-familiar
Definición	Capacidad de una sociedad de favorecer la participación social de miembros. Grado de cohesión social.	Acciones destinadas a mejorar el acceso de determinadas personas al empleo o sistemas de protección.	Programas específicamente diseñados para favorecer la participación social de determinadas personas o familias.
Tipo de políticas	Influencia de los Estados en la generación de oportunidades de empleo o acceso a prestaciones. Posición en la división internacional del trabajo. Capacidad de incidir relaciones comerciales internacionales.	Políticas de inclusión social: políticas activas, programas de inclusión educativa y otros.	Programas de inserción: itinerarios de inserción personalizados, acompañamiento social, empleo protegido y otros.

La mayor parte de las acciones objeto de este trabajo se plantean en el nivel institucional (inclusión) y el individual (inserción). Si adoptamos el cariz que toma el término inclusión en el marco europeo, generalizado en Europa a raíz de las recomendaciones de la estrategia 2020 de la Unión Europea (Comisión Europea, 2008), se trataría de instar a los estados miembros a emprender políticas con el objetivo último de favorecer la participación social de todas las personas, sobre todo las más excluidas. Esta concepción se basa esencialmente en que la participación se realiza principalmente a través del empleo para aquellas personas que puedan acceder al mismo, y a través de la protección económica en el caso de las personas que no se encuentren en disposición de trabajar. De este modo, la UE, entiende que las políticas de inclusión favorecen la mejora de tres sistemas (Rodríguez Cabrero, 2011):

- Las políticas destinadas a favorecer la vuelta al mercado laboral de los/as desempleados/as (también denominadas políticas activas).
- La accesibilidad y cobertura del sistema de garantía de ingresos.
- La calidad de los servicios sociales dirigidos a las familias.

Se enfatiza en esta concepción la responsabilidad institucional para potenciar su carácter inclusivo y mejorar el acceso de los más desfavorecidos a los mismos. En este caso, esta responsabilidad recae en los servicios de empleo, los servicios sociales y sistemas de garantía de ingresos.

En relación con este nivel intermedio, se produce una amplia diversidad de modelos de políticas de inclusión, no solo por la naturaleza previa de los sistemas de garantía de ingresos y el esfuerzo destinado a políticas de activación y servicios sociales, sino también por su capacidad de adaptarse a las nuevas dinámicas de exclusión social.

Con el término inserción se hace generalmente referencia a prácticas de intervención enfocadas al individuo y/o a las familias en dificultad en aras de favorecer su autonomía y mejorar su participación social. Existe una larga trayectoria de experiencia en procesos de inserción social a través del empleo en los que el trabajo, además de un fin, constituye un “medio” adecuado en el que trabajar aspectos motivacionales, de autoestima, relaciones, personales y otros. Esta lógica ha adoptado múltiples formas impulsadas desde el sector público y no lucrativo: empleo protegido, empresas de inserción, talleres formativos y otros.

También las políticas activas de empleo han identificado que los procesos de formación y orientación para el empleo adaptados a la realidad individual acaban siendo más exitosos, de tal forma que en los últimos años existe un creciente interés por los servicios que ofrecen itinerarios personalizados de vuelta al empleo ordinario.

Que este nivel de acción ponga el énfasis en la realidad individual no significa que asuman que la responsabilidad de la vuelta al empleo sea exclusivamente atribuible a acciones de mejora de la empleabilidad o la motivación de las personas en desempleo. De hecho, este tipo de prácticas pierden eficacia en contextos en los que no existen oportunidades de empleo. Por este motivo, los modelos más avanzados entienden como complementarias las acciones de inserción con las políticas de activación. La propia OCDE reconoce que las estrategias exitosas de vuelta al empleo se basan en tres ejes: en el personal, la presencia de motivación; en el institucional, favorecer herramientas que mejoren la empleabilidad; pero también en el estructural, la presencia de oportunidades laborales (OCDE, 2016).

Por último, en cualquier análisis de la capacidad de las políticas de inclusión e inserción es importante no perder la referencia de que buena parte de los procesos causales que se encuentran detrás del desempleo y la pobreza tienen origen en los procesos originados en el nivel estructural. Las dinámicas de la economía capitalista determinan los procesos de exclusión del mercado de trabajo. En general, en Europa, la exportación de procesos productivos, el auge de

la economía financiera o la aplicación de la tecnología a la producción explican la expulsión de mano de obra del tejido industrial.

En el caso específico de España, la forma de competencia en la economía global mediante la especialización en procesos productivos que no requieren cualificación (montaje, turismo, construcción) y los requerimientos de incorporación a la UE, constituyen algunos de los factores que explican el mayor volumen de desempleo y precariedad.

De este modo, y dado que los procesos de desempleo y pobreza obedecen a procesos que pueden producirse en los tres niveles, estructural, institucional e individual, tiene sentido pensar que las acciones encaminadas a luchar contra el desempleo y la pobreza debieran venir de la mano de una actuación orientada igualmente a todos ellos.

En un escenario de crecimiento económico en el que se generan oportunidades laborales, las estrategias de diseño de itinerarios adaptadas a las realidades más alejadas del mercado laboral tenían cierto sentido. Sin embargo, en el escenario actual un enfoque exclusivamente orientado a las personas resulta claramente deficitario.

3. POLÍTICAS DE ACTIVACIÓN: DISTINTOS OBJETIVOS, DISTINTOS ESFUERZOS, DISTINTOS RESULTADOS

Desde los años ochenta se viene produciendo una vinculación creciente entre las prestaciones económicas destinadas a las personas desempleadas y los programas orientados a favorecer su vuelta al empleo (políticas de activación, incluyendo programas de inserción). Esta vinculación responde a objetivos diversos, pero su desarrollo coincide con la influencia creciente en el contexto europeo de dos perspectivas ideológicas: el pensamiento neoliberal y lo que ahora denominamos como paradigma de la inversión social.

Desde la perspectiva neoliberal, las prestaciones económicas (pasivas) son criticadas por ser un gasto ineficaz. Generan, además, efecto disuasorio con vistas a la vuelta al mercado laboral de quienes se encuentran en situación de desempleo y situaciones de cronificación. Frente a ellas, las estrategias de activación son defendidas por su mayor eficacia frente a este fenómeno. Por su parte, desde posiciones socialdemócratas, las políticas activas también son defendidas por su mejor eficacia frente al desempleo, pero en este caso, el paradigma de la inversión social defiende el doble derecho a recibir apoyos para mejorar la empleabilidad y favorecer la vuelta al empleo de las personas desempleadas.

Aunque haya cierta similitud en la superficie, ambas posturas plantean modelos de activación radicalmente distintos. La postura neoliberal, en un

contexto de limitación progresiva del gasto social, busca la sustitución progresiva de la protección económica por medidas que favorezcan la rápida vuelta al mercado. Desde este modelo se impulsan medidas como la introducción de condicionamientos a aceptar ofertas de empleo en las prestaciones de mínimos, la limitación temporal de las prestaciones e incluso procesos de desregulación laboral que favorecen una mayor flexibilidad y abaratamiento de la contratación.

El paradigma de la inversión parte, al menos en la teoría, del reconocimiento del doble derecho, y defiende un tipo de estrategias que realmente suponen un nuevo esfuerzo en términos de gasto social: inversión en programas de formación, servicios de intermediación de calidad, e incluso, en los modelos más avanzados del norte de Europa, en la generación de oportunidades laborales promovidas desde el sector público.

Es difícil discernir el peso de los diversos argumentos ideológicos en la puesta en marcha de distintos programas y reformas en cada contexto. Sin embargo, analizar el volumen de gasto destinado a políticas activas y el perfil de las mismas sí permite identificar diversos modelos de activación con distintos impactos en el desempleo.

Aunque someramente, una primera aproximación al esfuerzo activador de cada territorio puede hacerse a través del volumen de PIB destinado. En este caso, España, a pesar de poner el mayor esfuerzo en la protección económica, se ha venido situando en los últimos años incluso algo por encima de la media Europea en inversión de políticas activas, con un 0,7 % del PIB (Eurostat, 2011). Sin embargo, inevitablemente debemos poner en relación los recursos dedicados a políticas activas con el volumen de población susceptible de beneficiarse. En este caso, la elevada cifra de desempleo en nuestro país pone en evidencia la debilidad del gasto dedicado a ellas. En 2011, se destinaron de media 3.700 € por desempleado, muy por debajo de los modelos europeos avanzados: Alemania, 4.800 €; Francia, 7.000 €; Holanda, 13.000 €; Suecia, 19.000 €; y Dinamarca, 27.000 € (Eurostat, 2011).

La segunda aproximación comparada al modelo de activación puede hacerse tal y como avanzábamos en función del tipo de medidas promovidas. En este caso, los modelos nórdicos más avanzados realizan apuestas que complementan acciones en los tres niveles: promoción de oportunidades de empleo, diseño de acciones formativas e itinerarios personalizados de vuelta al empleo especialmente adaptados a la población más alejada del mismo. El caso de Holanda y Francia también se caracteriza por una fuerte apuesta pública por la creación de empleo y el apoyo a iniciativas de inserción promovidas desde el tercer sector. El caso alemán destaca en este caso por haberse orientado a evitar la destrucción de empleo mediante ayudas al mantenimiento de puestos

de trabajo. En el Reino Unido, el esfuerzo de gasto se ha orientado a la mejora de la calidad de los servicios públicos de empleo con especial énfasis en los itinerarios personalizados.

El modelo español de activación se caracteriza por dedicar prácticamente todo el esfuerzo a dos tipos de acciones: los incentivos a empresas para la contratación (30 %) y la formación (44 %). La primera fórmula ha sido intensamente sometida a discusión por su escasa capacidad para generar nuevas oportunidades de empleo, propiciando la sustitución en el empleo de determinados perfiles (más de 45 años, discapacidad, o jóvenes). En cuanto a la formación, destacar que en este país el mayor esfuerzo formativo se ha orientado hacia quienes ya se encontraban trabajando y las empresas, siendo menor la cuantía destinada a la cualificación de desempleados y desempleadas.

De este modo, la fragilidad de determinados modelos de activación se evidencia no solo por su intensidad en relación con el volumen de personas desempleadas, sino también por el destino de las acciones desarrolladas. Debilidad así mismo perceptible por el nivel de alejamiento y escaso desarrollo de actuaciones paralelas en torno a los tres ámbitos clave ya mencionados: la generación de oportunidades laborales, la mejora de los servicios de empleo y formación, y el desarrollo de itinerarios personalizados.

4. REPENSAR LAS POLÍTICAS DE ACTIVACIÓN EN UN CONTEXTO DE ECONOMÍA POSTFORDISTA

En las últimas décadas se están produciendo dinámicas de cambio en los mercados laborales europeos que elevarían el nivel de exigencia requerido a las políticas de activación laboral. Su origen en los años ochenta aparecía vinculado a la preocupación por un perfil de desempleo coyuntural, asociado a procesos de reconversión de tejidos productivos obsoletos. En dicho contexto, su función estaba orientada a favorecer la vuelta al empleo de aquellas personas recién expulsadas del mercado laboral o de jóvenes sin empleo. En ambos casos, la dinámica de crecimiento económico acababa generando oportunidades de acceso al empleo en nuevos nichos de producción.

Sin embargo, en la actualidad, el intenso proceso de destrucción de empleo industrial en Europa es acompañado por una progresiva polarización del nuevo empleo creado -mayoritariamente en el sector servicios- y la distensión del vínculo entre trabajo y acceso a ingresos suficientes.

Como se acaba de señalar, coexisten en el sector servicios, en un extremo, empleos dirigidos a empresas caracterizados por requerir un elevado nivel de cualificación y para los que se producen fuertes lógicas de competencia entre los desempleados más cualificados (servicios financieros, informáticos, publi-

citarios...), y en el otro extremo, empleos que requieren poca cualificación y se caracterizan por su elevada precariedad (restauración, cuidados, trabajo doméstico...).

A su vez, es un hecho cada vez más visible en nuestro contexto laboral la existencia de un grupo de trabajadores y trabajadoras de bajos salarios que a pesar de participar en el mercado laboral no logran salir de la pobreza; acceder al empleo ya no favorece siempre la participación en la sociedad.

Ante tales retos, las políticas activas deben afrontar un cambio de contenidos, orientándose más al nuevo empleo de servicios. Pero también de lógicas de intervención y culturas profesionales, adaptándose a una realidad en la que una parte de las personas en situación de pobreza lo están a pesar de trabajar intensamente. Este hecho afecta no solo a las políticas de activación, sino al conjunto de estrategias de inclusión social.

En este sentido, existe cierto consenso entre los expertos europeos en cómo reorientar la estrategia de inclusión (Frazer y Marlier, 2012):

- Favorecer que las prestaciones asistenciales destinadas a la población bajo el umbral de pobreza tengan en cuenta la existencia de trabajos precarios y no penalicen la inserción laboral, sino que la estimulen mediante una lógica de compatibilidad de ingresos.
- Elevar el nivel de cualificación de las políticas de activación laboral, de tal manera que las personas que participen en ellas puedan adquirir un nivel de empleabilidad elevado (empleos subvencionados, formación...) que les permita superar la “trampa” de los empleos precarios.
- Mejorar la calidad de los servicios sociales para favorecer procesos de apoyo en la mejora de la participación social y laboral de las personas.

Este proceso de adaptación de los modelos de inclusión se hace especialmente necesario en nuestro país, en donde las dinámicas de destrucción de empleo y precarización están siendo más intensas.

A la destrucción de empleo industrial en España se suma la población expulsada del sector de la construcción. En 2014, el empleo de servicios supone ya un 76 % del total (EPA, 2014). El carácter no cualificado de una parte importante de este nuevo empleo de servicios y los procesos de desregulación laboral sufridos en las últimas décadas explican la mayor incidencia de la precariedad en este país.

Es por ello por lo que las recomendaciones europeas adquieren especial relevancia en nuestro contexto. Cualquier solución frente al desempleo y la pobreza debe enmarcarse en esta realidad específica de nuestro país, caracterizada por el desempleo y la precariedad. La “importación” de buenas prácticas

europeas relativas al nivel institucional o individual (itinerarios personalizados, ventanillas únicas) no tienen mucho sentido en sí mismas sin tener en cuenta nuestro contexto de falta de oportunidades de empleo de calidad.

En este sentido, en tanto en cuanto no se generen cambios significativos de modelo económico, parece razonable repensar, al menos, las estrategias de inclusión de nivel institucional y las formas de intervención con las personas desempleadas:

- Cualquier modelo de inclusión en nuestro país debe plantearse el objetivo prioritario de favorecer al menos el acceso de la población en situación de pobreza a unos ingresos mínimos. Esto pasa no solo por mejorar la cobertura y accesibilidad del nivel de protección de mínimos, sino también porque las prestaciones se adapten a la realidad de los trabajadores y las trabajadoras pobres.
- Favorecer que quienes perciben prestaciones de mínimos acepten trabajos precarios solo tiene sentido desde la lógica del estímulo y de la complementariedad de ingresos.
- Tanto los servicios de empleo como sociales deben adaptarse a la proliferación de trayectorias de empleo intermitentes en las que se combinan trabajos precarios con acceso a prestaciones.
- Cualquier estrategia de activación laboral debe tener en cuenta que el nivel de cualificación al que se aspire debe permitir superar la franja de trabajos precarios. Para ello son precisas acciones de formación y empleo protegido de larga duración y vinculadas con salidas laborales específicas.
- Los programas de inserción que utilizan el empleo como medio de intervención social deben ser planteados en lógica de discriminación positiva orientada a aquellos procesos en los que se consideran precisos recursos más allá de la garantía de ingresos o el empleo.
- Es preciso repensar nuestra estrategia de activación teniendo en cuenta el peso del sector servicios y analizando las posibles vías de creación de empleo en dicho sector. En otros países, la promoción pública de un sector cualificado de provisión de servicios a la dependencia ha permitido la generación de nuevos puestos de trabajo vinculados a programas de activación e inserción social. En el caso francés, se estima que se han creado más de 8 millones de puestos de trabajo vinculados a la generación de empleo en el sector de la dependencia. Parte importante de este empleo ha sido promovido por empresas de inserción (Frazer y Marlier, 2014).
- En un contexto como el nuestro puede que tenga sentido la apuesta

por un modelo de inclusión en el que el acceso a la vivienda tenga una presencia importante. La combinación de desempleo y bajos salarios con precios elevados de vivienda caracteriza una parte importante de los procesos de exclusión de este país (Foessa, 2014). Por este motivo, favorecer el acceso a la vivienda a las personas con trabajos precarios se muestra como una medida de inclusión eficaz y accesible para las administraciones, independientemente de que seamos capaces de transformar las características de nuestro mercado laboral en el medio-largo plazo.

Más allá de estas propuestas de reorientación de los actuales modelos de políticas de inclusión y, por tanto, más allá de las líneas de acción defendidas por los paradigmas dominantes, son crecientes en Europa las voces alternativas que defienden el reconocimiento de formas de participación social más allá del empleo. Propuestas como la del reparto del empleo, reconocimiento de trabajos de cuidados en el seno familiar o establecimiento de una renta básica universal, parten de un diagnóstico común. Este considera que estamos ante un proceso de fin del empleo tal y como lo hemos conocido hasta ahora, asociado a modelos de crecimiento económico poco probables de ser reproducidos en el futuro. Por este motivo proponen formas de redistribución de la riqueza más justas que trasciendan las relaciones salariales y contemplen otras formas de participación ciudadana.

5. UNA PROPUESTA DE ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN EN NUESTRO PAÍS

Motivos urgentes avalan la necesidad de comenzar, al menos, por reforzar las políticas de inclusión en nuestro país. La apremiante situación de necesidad de muchos hogares en situación de pobreza sin duda constituye la principal motivación. A ello habría que sumar la voluntad —y necesidad— de hacer más eficaces los recursos ya existentes en materia de inclusión en un contexto de cuestionamiento del gasto y replanteamiento de prioridades, entre las que no pueden posponerse, reiteremos, la atención de la población con mayores dificultades. Por último, hay motivos para pensar que a pesar de este contexto, en determinados espacios sociales y políticos pueden concitarse voluntades para impulsar nuevas propuestas en este terreno de acción colectiva. En cualquier caso, se requiere un análisis en profundidad de las políticas de inclusión. Con ánimo de contribuir a esta tarea, que deberá ser emprendida de manera colectiva por el conjunto de actores implicados —del nivel político, profesional, social o académico— planteamos aquí algunos ejes con los que vertebrar el análisis:

5.1. Eje conceptual

Existe un primer nivel de definición de las acciones de inclusión social, normalmente visible en la documentación normativa y de planificación institucional. A este nivel corresponden los planes de inclusión (estatales, autonómicos y locales), las leyes de servicios sociales, normativas de rentas mínimas y planes de empleo. En dichos textos podemos encontrar las claves de algunas cuestiones:

- La finalidad explícita que se quiere atribuir a las acciones.
- La forma de nombrar y delimitar la población diana de las políticas nos suele dar pistas sobre cuál es el nivel de responsabilidad que se atribuye al sistema, a las instituciones o al individuo en la lucha contra la pobreza y el desempleo.
- La definición del concepto de inclusión también puede ayudarnos a entrever el peso del empleo o si se consideran otras formas de inclusión como la garantía de ingresos, la vivienda y otras formas de participación social.
- Igualmente se puede tratar de dilucidar quién asume la responsabilidad en materia de inclusión: servicios sociales, empleo u otros ámbitos.
- La forma que adopta la vinculación de las acciones de activación/inserción con la protección económica en términos de contrapartida o doble derecho.

5.2. Adecuación de los recursos de activación

Necesariamente debe ponerse en relación el volumen de personas que participen en acciones de inclusión/activación/inserción con la población susceptible de ser objeto de dichas acciones. Pero para una óptima adecuación resulta igual de importante clarificar qué acciones son de activación y cuáles de inserción, esto es, diferenciar a aquellas personas desempleadas que acumulan problemáticas -más allá de la falta de trabajo y/o ingresos— susceptibles de procesos de intervención social continuada del resto, cuyo problema primordial es la falta de ingresos suficientes, bien por desempleo, bien por empleo precario. Dentro de este grupo más amplio será preciso profundizar a su vez en las opciones de empleabilidad en función de los trabajos precarios desempeñados, la disponibilidad, presencia de cargas familiares, nivel de cualificación y otros.

También en este apartado debe construirse por parte de los actores implicados un mapa de acciones de inclusión en el que pueda evidenciarse el volumen de esfuerzo económico destinado a cada tipo de programa, así como su

tipología.

Unido a esta tarea sería interesante analizar cómo se define la población diana de cada programa y quién queda de hecho excluido/a o cuáles son las distancias y acercamientos profesionales entre servicios sociales y de empleo.

Por último, en este apartado, el análisis de este mapa tendría que ponerse en relación con las dinámicas del mercado laboral: posibilidades de empleo, nivel de cualificación requerido, opciones de creación de oportunidades laborales.

5.3. Eje de la gestión

En el caso español resulta necesario conocer la forma en la que las distintas administraciones territoriales asumen la responsabilidad de la inclusión. Es decir, cuál es el peso que se asume en el nivel local, regional y estatal y cómo son las relaciones entre dichas administraciones; si se producen en una lógica de complementariedad y cooperación o por el contrario se dan situaciones de duplicidad de servicios en el territorio y ausencia de coordinación.

A su vez es pertinente plantear este mismo enfoque de análisis a las relaciones entre el sector público y las entidades privadas del tercer sector y lucrativas: ¿cuál es la relación existente entre las administraciones y las entidades sociales?; ¿se caracteriza por la planificación, evaluación y coordinación?

5.4. Identificación de estrategias eficaces de inclusión

Por último, a pesar de la confusión inherente a este ámbito de la inclusión, la larga trayectoria de trabajo sí ha permitido identificar a nivel profesional algunas estrategias de inclusión más adecuadas en términos de eficacia y funcionamiento. Es por este motivo que sería un ejercicio valioso recopilarlas. Esta recopilación debiera incluir, además de las prácticas de nivel relativo a programas de inserción y activación específicos, también estrategias adecuadas en materia de:

- Acciones de inclusión coordinadas entre distintos ámbitos de la administración (servicios sociales y empleo).
- Colaboración administrativa a distintos niveles (autonómico, local, etc.).
- Formas exitosas de partenariado público-privado.
- Acciones de inclusión especialmente adaptadas a la realidad de las dinámicas de integración-inclusión del territorio.

En relación con ello, sería interesante no solo identificarlas, sino analizar las claves de su funcionamiento en los términos anteriormente descritos: defini-

ción de los programas, niveles de responsabilidad, actores implicados, lógicas de gestión y otros.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Angermann, A., Eichhorst, W. (2013) "Who cares for you at home? The situation of household services in Europe" Policy Paper, nº 71 IZA Institute for the study of Labour.

Antonnen, A. and Sipila, J. (1996) 'European social care services: is it possible to identify models?' Journal of European Social Policy 6, 2 pp. 87-100.

Barbier, Jean-Claude (2001b), *Welfare to work policies in Europe: The current challenges of activation policies*. Paris, Centre d'études de l'emploi: 24.

Blades, Rachel (2012). Denmark case study. National Children's Bureau: working with children, for children. Research centre.

http://www.ncb.org.uk/media/892289/appendix_b_denmark_case_study.pdf

Consejo Europeo, Informe Conjunto sobre Protección e Inclusión Social (Consejo Europeo, 2009).

Comisión Europea (2008). Recomendación de la Comisión 2008/867/CE, de 3 de octubre de 2008, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral [Diario Oficial L 307 de 18.11.2008].

Comisión Europea (2012). Documento de trabajo de los servicios e la comisión Europea domésticos. Que acompaña al documento "Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las Regiones: Hacia una recuperación de generadora de empleo.

Del Pino, y Rubio Lara (Ed.) (2013). Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas Sociales en Perspectiva Comparada. Tecnos, Madrid.

Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism* Cambridge: Polity Press.

Frazer, H, & Marlier, E. (2014) Investing in children: breaking the cycle of disadvantage: a study of national policies. Assessment of what Member States would need to do to implement the European Commission Recommendation. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.

Frazer, H, & Marlier, E (2012) Assessment of Social Inclusion Policy Developments in the EU. January 2012. Main Findings and Suggestions: on the Way Forward. EU Network of Independent Experts on Social Inclusion Policy.

Gaviria, Mario, Laparra, Miguel y Aguilar, Manuel (1991), *La integración*. Madrid,

Consejería de Asuntos Sociales.

Gerard, Maarten/Neyens, Inge/Valsamis, Daphné (2012). Evaluation du régime des tires-services pour les services et emplois de proximité 2011. Brussels: IDEA Consult.

Lædemel, Ivor y Trickey, Heather (2000), 'An offer you can't refuse': workfare in international perspective. Bristol, The Policy Press.

Laparra, M., Pérez, B. (Coord.) (2012) Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España. volumen 35 de la colección Estudios Sociales de la Fundación "la Caixa".

Laparra, M., Pérez, B. (Coord.) (2010) El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España. Fundación FOESSA.

Laparra, M (2007), La construcción del empleo precario. Dimensiones, causas y tendencias de la precariedad laboral. Madrid, Fundación Foessa.

Laparra, Miguel, Pérez-Eransus, Begoña, Sarasa, Sebastià, Renes, Víctor; Pérez-Yruela, Manuel, Trujillo, Manuel, Subirats, Joan y Obradors, Anna (2007), 'Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión social', Revista del Tercer Sector n. 5 Enero-Abril 2007.

OCDE (2016). www.ocde.org

Pérez, B. (2013) El impacto de las políticas de ajuste en la cohesión social en España. Análisis y perspectivas, Informe Anual. Fundación FOESSA.

Pérez, B. (2005), Políticas de Activación y Rentas Mínimas. Madrid, Fundación FOESSA.

Pérez, B. (2004) El acompañamiento social como herramienta de lucha contra la exclusión social. Pp. 89-107. Documentación Social, 35.

Rodríguez Cabrero, G.(dir.) (2011). Estudio comparado sobre estrategias de inclusión activa en países de la Unión Europea. Ministerio de Sanidad Política Social e Igualdad. Colección: Informes Estudios e Investigación.

VVAA (2014) VII Informe FOESSA. <http://www.foessa2014.es/informe/>

Fuentes de datos

Europa Eurostat <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>

<http://www.oecd.org/statistics/>