

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

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



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

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



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE SANIDAD, POLÍTICA SOCIAL
E IGUALDAD

Índice

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

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

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

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

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

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

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

Esta tensión y ambivalencia entre políticas económicas y financieras y, por otra parte, políticas sociales se ha reflejado en las políticas de lucha contra la exclusión y la pobreza de forma que su perfil institucional ha evolucionado en función de los distintos equilibrios políticos en la UE así como de las distintas influencias ideológicas externas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Referencias bibliográficas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Referencias bibliográficas

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

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

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

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

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

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

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

A) La inclusión activa en la Unión Europea

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) La activación en el régimen de bienestar continental

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

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

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

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

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

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

c) La activación en el régimen de bienestar mediterráneo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

e) La activación en el régimen de bienestar báltico

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

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

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

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

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

f) La activación en el régimen anglosajón

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

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

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

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

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

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

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

Referencias bibliográficas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 3. La inclusión activa en los PNAIn en España y las recomendaciones de mejora de la UE durante la EEI 2000-2005.		
Objetivo común (Cumbre de Niza, 2000)	OBJETIVOS-MEDIDAS VINCULADAS EN PNAIn	VALORACIÓN-RECOMENDACIONES INFORMES CONJUNTOS
Facilitar la participación en el empleo y el acceso a los recursos, derechos y bienes y servicios (empleo y protección social: educación, salud, renta y vivienda).	<p>PNAIn 2001-2003</p> <p>– Objetivo 1 de Niza: Medidas: 1.1 Acceso al empleo: bonificaciones para contratación, reducciones de las cuotas de Seguridad Social; potenciar la contratación en servicios de atención a dependencia, las personas dependientes. Facilitar el acceso de las ONG a la formación continua y apoyarlas económicamente para gestionar programas integrados de inserción laboral, potenciar la colaboración entre los servicios de empleo y los servicios sociales ... 1.2 Acceso a recursos: mantenimiento de un sistema de garantía de recursos (rentas mínimas) sostenimiento de los servicios; sociales de atención primaria, la existencia de programas de acceso a la vivienda, educación, justicia y salud.</p> <hr/> <p>PNAIn 2003-2005</p> <p>Se incluyen 269 medidas (84 más que en el plan anterior).</p> <p>– Objetivo 1 Niza. Medidas: Acceso al empleo: Junto a las previstas en el plan anterior: itinerarios de inserción, incentivos para empleadores, fortalecer la cooperación entre las ONG y servicios públicos de empleo más descentralizados...</p> <p>Acceso a recursos: Reducir en un 2% el número de personas con una renta inferior al 60% de la mediana de ingresos en el período de vigencia del Plan.</p>	<p>INFORME CONJUNTO 2002</p> <p>– Falta de suficientes datos para evaluar los resultados en términos de movilización especialmente en lo relativo a la coordinación a nivel local y regional.</p> <p>– Problemas de integración de las políticas y de combinación de los objetivos generales entre las distintas administraciones locales, nacionales y regionales. Se recomienda una evaluación exhaustiva a nivel regional del grado de coordinación e integración de las diferentes medidas propuestas en el Plan.</p> <p>– No se cuantifican claramente los objetivos principales. Se recomienda, mejorar los indicadores relativos a la exclusión, abarcando también aspectos relacionados con la igualdad entre hombres y mujeres.</p> <p>– Mayor profundización en las medidas para favorecer el acceso de las personas con discapacidad a las TIC.</p> <hr/> <p>INFORME CONJUNTO 2004</p> <p>– Escasos progresos en atajar el problema del abandono escolar y en la participación de los actores sociales.</p> <p>– Políticas sociales muy estructuradas en torno a grupos sociales específicos. Esto dificulta una mayor transversalidad de las medidas propuestas.</p>

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

Cuadro 3. (Continuación)

INFORME CONJUNTO 2006

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

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

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

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

