

Activación e inclusión social

Ana Arriba, Universidad de Alcalá
ana.arriba@uah.es

Aula de Formación Permanente en Servicios Sociales
Servicios Sociales de Cantabria
Viernes 20 de enero de 2023

A modo de gui3n

Pol3ticas de lucha contra la pobreza como pol3ticas de inclusi3n social. El marco de la inclusi3n activa

Pol3ticas de inclusi3n social en Espa1a

V3as de desarrollo de un modelo de inclusi3n activa

Lucha contra la Pobreza

Lucha contra la Pobreza y Exclusión social

Inclusión

Inclusión Activa

Lucha contra la Pobreza y Exclusión Social

- 1975 Programas de Pobreza (1975-1980; 1986-1989; 1990-1994)
- 1992 Recomendaciones Rentas Mínimas (T. de Maastricht)
- 1994 Libro Blanco de Política Social
- 1997 Estrategia Europea del Empleo (T. de Amsterdam)
- 2000 Estrategia de Lisboa
- 2001 Comité Político y Social. Indicadores (Niza)
- 2004 Informe Kok
- 2005 Revisión Lisboa. Nueva Agenda Social
- 2008 Recomendación Inclusión Activa
- 2010 Estrategia Europea 2020
- 2013 Paquete de Inversión Social
- 2017 Pilar Europeo de Derechos Sociales
- 2022 Recomendación sobre ingresos mínimos adecuados

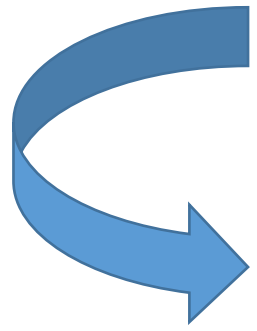
Construcción discursiva y metodológica en la política de la UE.

La Recomendación de IA de 2008 se inscribe en el proceso de construcción institucional y normativa de la política social europea de inclusión.

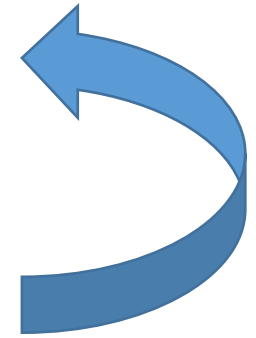
Dar el pez
Satisfacer la necesidad



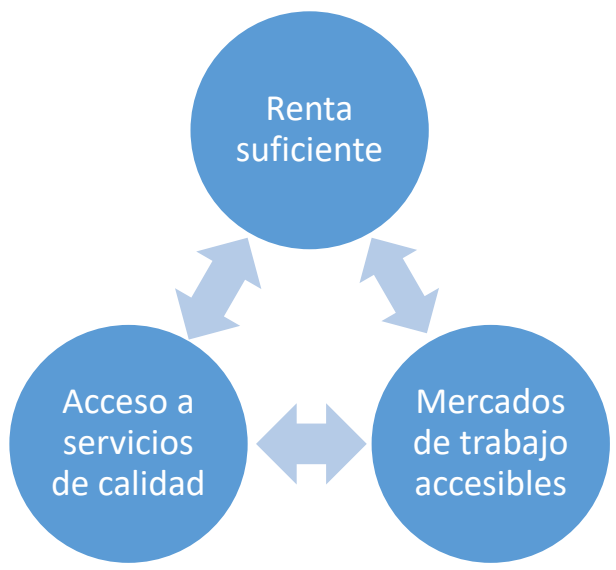
Proporcionar la caña
Herramientas para satisfacer la necesidad



DOBLE DERECHO



Recomendación C(2008)5737
sobre Inclusión activa



Las políticas de IA 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 su participación social para aquellos que no puedan hacerlo

Inclusión activa como marco de las políticas de inclusión

Ambigüedad y polisemia. Es un equilibrio entre variadas visiones ideológicas-modelos institucionales (liberal, conservador y socialdemócrata).

Universalismo/ responsabilización individual, integración/control, capacitación/condicionalidad, control moral/eficiencia.

Multiplicidad de modelos:

- Inversión en capital humano (mejora de las capacidades, empleabilidad, participación social)
- Incentivos negativos (condicionalidad fuerte, workfare)

Tipos de instrumentos:

- Incentivos (créditos fiscales, prestaciones compatibles con el empleo, limitación temporal y reducción progresiva de la prestación, condicionalidad, sanciones)
- Ayudas para acceder al empleo (servicios de colocación, bonificaciones para el empleo, asesoramiento y orientación)
- Ocupación (empleo protegido, programas de ocupación)
- Capital humano (formación, educación)

(Tipologías más teóricas que reales, las medidas tienen naturaleza mixta).

Pilares de la IA	Tendencias
1. Garantía de rentas	<ul style="list-style-type: none"> - Agrupación en torno al desempleo. - Población capaz y no capaz (merecedora/no merecedora) con prestaciones de diferente intensidad protectora y condicionalidad. - Se difuminan y redefinen los límites del merecimiento. - Endurecimiento de los requisitos. Salvo para la infancia, prioritariamente protegida. - Prestaciones como incentivos al empleo, evitar trampas y complementarias al trabajo. - Utilización de herramientas fiscales
2. Mercado de trabajo accesible	<ul style="list-style-type: none"> - Diversidad de instrumentos: tradiciones políticas - Individualización - Servicios públicos de empleo - ¿A quién va dirigido?
3. Acceso a servicios de calidad	<ul style="list-style-type: none"> - Menos articulado y escasamente coordinado con otros pilares - Orientado a grupos de población y problemas específicos

Fuerte desequilibrio entre los tres pilares

- Mayor peso de la activación laboral (al empleo, participación en el mercado de trabajo) sobre los otros dos pilares.
- Formulación condicional de la renta mínima (realización de actividades, mantenimiento de conductas).
- Pilar de servicios poco articulado, poco desarrollado y con problemas de articulación.

¿Inclusión activa o activación de la inclusión?

Cambio de 'paradigma':



Por mucho que se defiendan como equilibradas sobre ellas subyace la comprensión de la integración como participación en el mercado de trabajo (de la población en edad activa).

¿Inclusión activa o activación de la inclusión?

Alejamiento de los principios de inclusión activa en los estudios, en especial de su línea capacitadora o de inversión social

- Límites al acceso a las prestaciones. Crecimiento de la condicionalidad, control y exigencia.
- Medidas orientadas a la oferta de trabajo. También destinados a generar espacios de empleo protegidos o a la contratación de colectivos especiales.
- Acceso a servicios, el más débil; problema de la coordinación de los sectores de política social, escaso desarrollo de medidas inserción social
- Basados en la concepción individual de la inclusión (individualización).
- Baja visibilidad, compromisos débiles, limitado impacto nacional
- Falta de eficiencia y eficacia

¿Cómo valorar esta orientación ‘activadora’?

No atribuible a la Recomendación C(2008)5737 sobre Inclusión activa

- Contexto histórico: Protagonismo de estrategias de recorte y consolidación fiscal tras la crisis de 2008
- Transformación de los Estados de Bienestar.: Los cambios en las políticas de inclusión/inclusión activa forman parte de esta orientación.
 - **Tendencia común:** Óptica orientada al mercado de trabajo: control, condicionalidad e individualización, tanto en los programas e instrumentos como los argumentos para explicarla.
 - Convergencia cognitiva. Tiende a responsabilizar a los individuo de su situación, predomina una interpretación individualizada del problema.
 - Abandona las visiones estructurales del problema o las salidas basadas en acciones colectivas.
 - Se asienta en una visión que identifica a los colectivos que las emplean con el fraude. En ese contexto, la inclusión activa es un mecanismo para obstaculizar el acceso a las prestaciones.
 - Contribuye a la penalización y estigmatización de los colectivos más vulnerables, que además no son prioritarios.

Problemas de esta orientación activadora

Desde una perspectiva teórica-ideológica:

- Individualización vs. Responsabilidad colectiva.
- ¿Retroceso de los derechos sociales?

Diseño de políticas y programas

- Empleo: ¿siempre es lo más adecuado?
- Falta de análisis de los funcionamientos de los mercados de trabajo.

Evaluación de su impacto social:

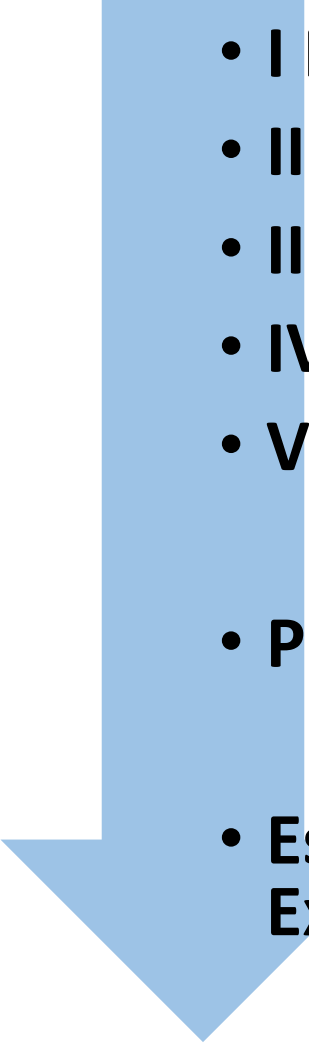
- Efectividad frente a la pobreza
- Calidad del empleo
- Pobreza de los trabajadores

Políticas de inclusión social en España

Planes de inclusión

Prestaciones de garantía de ingresos mínimos

Estrategia Española de Inclusión: Planes de inclusión

- 
- **I Plan Nacional de Inclusión Social (2001-2003)**
 - **II Plan Nacional de Inclusión Social (2003-2005)**
 - **III Plan Nacional de Inclusión Social (2005-2006)**
 - **IV Plan Nacional de Inclusión Social (2006-2008)**
 - **V Plan Nacional para la Inclusión social (2008-2010)**

 - **Plan Nacional para la Inclusión Social (2013-2016)**

 - **Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (2019-2023)**

Planes Autonómicos de Inclusión Social

Andalucía	Plan Andaluz para la Inclusión Social, 2003-2006 Estrategia Regional para la cohesión e Inclusión Social. Intervención en zonas desfavorecidas (ERACIS) (2018-2022)
Aragón	I Plan de Inclusión Social en Aragón, 2005-2006 (*)
Asturias	Plan Autonómico de Inclusión Social del Pdo. de Asturias 2009-2011; II Plan Autonómico de Inclusión Social 2015-2017
Baleares	
Canarias	Plan de Integración Social contra la Pobreza y la Exclusión Social en Canarias, 1999-2008 Plan Estratégico de Inclusión Social y Lucha contra la Pobreza de Canarias 2016-2021
Cantabria	Plan de Acción para la Inclusión Social de Cantabria (2002) I Plan de Acción para la Inclusión Social de Cantabria (2014-2017) II Plan de Emergencia Social de Cantabria 2018-2020
Castilla La Mancha	II Plan Regional de Integración Social de Castilla-La Mancha, 2002-2005 Estrategia contra la pobreza y la desigualdad social de Castilla-la Mancha 2017-2020
Castilla León	Plan Regional Sectorial de Acciones para la Inclusión Social en Castilla y León, 2004-2007 Plan Estratégico de Servicios Sociales de Castilla y León 2017-2021
Cataluña	Plan para la Inclusión y la Cohesión Social en Cataluña, 2006-2009
Extremadura	II Plan de Inclusión Social de Extremadura, 2008-11
Galicia	II Plan Gallego de Inclusión Social, 2007-2013. Estrategia de la Inclusión Social de Galicia 2014-2020
Madrid	Plan contra la Exclusión de la Comunidad de Madrid, 2002-2006 Estrategia de Inclusión Social de la Comunidad de Madrid 2016- 2021
Murcia	
Navarra	I Plan de Lucha contra la Exclusión en Navarra, 1998-2005 Plan Estratégico de Inclusión de Navarra 2018-2021
País Vasco	II Plan Interinstitucional Vasco de Inclusión, 2007-2009. III Plan Vasco para la Inclusión Social-Inclusión Activa 2012-2016 IV Plan Vasco de Inclusión Social 2017-2021 V Plan de Inclusión 2022- 2026 (Política integral)
La Rioja	Plan de Acción contra la Exclusión Social de La Rioja, 1998-2002 I Plan de Inclusión Social 2015-2018
Valencia	Plan Estratégico de la C. Valenciana para la Inclusión Social, 2006-2008 Plan Valenciano de Inclusión y Cohesión Social 2017-2022
Ceuta	Plan de Inclusión Social 2008-2011 II Plan de Inclusión Social 2012-2015

Prestaciones de garantía de ingresos mínimos

Garantía asistencial de ingresos mínimos

Sistema de mantenimiento de unos ingresos mínimos (unos mínimos de vida) para aquellos que carecen de ingresos suficientes (pobreza).

Acceso asistencial: 'condicionado' mediante comprobación de ingresos o medios (means-tested)

Población activa (desempleada) - Población inactiva (pensiones insuficientes)

Orientación a la inclusión/activación de la población potencialmente activa:

- Rentas mínimas: ha estado presente siempre en las rentas mínimas desde su origen. Denominaciones integración, inserción, inclusión.
Idea de que las situaciones más vulnerables además de situaciones de pobreza tenían otras sobre las que había que intervenir, acompañar
- Prestaciones asistenciales de desempleo (*subsidios*): no presente inicialmente

Procesos de transformación de sus lógicas hacia la activación/inclusión: Subsidios de desempleo

Más tardío: EEE (1997), RAI

Más intenso desde 2008

- 2008-2010: Ampliación de cobertura
 - PRODI: Línea de ampliación extraordinaria. Programas de activación
- 2011-2014: Control
 - Obligaciones: inscripción como demandante, compromisos de actividad, participación en la formación, búsqueda activa, aceptación de ofertas de empleo, formación, limitación de estancias en el extranjero
 - PREPARA – PAE (tutor individual)
- 2015-2018
 - Interrupción de PREPARA/PAE. Sin acuerdo de renovación.

Procesos de transformación de sus lógicas hacia la activación/inclusión: Rentas Mínimas

Desde su origen, una concepción más cercana a herramientas que vinculan la prestación al compromiso y realización de actividades (con modalidades muy diversas).

- Papel fundamental en la identidad y aceptación de las rentas mínimas (Legitimación)
- Asentadas sobre una concepción de la pobreza como algo que va más allá de la falta de recursos , como una acumulación de desventajas (exclusión). Apoyos múltiples.
- Definición ambigua: ¿inserción social o laboral?
- Limitado desarrollo y menor influencia de las diversas materializaciones: programas anuales de financiación de proyectos, firma de planes o contratos individuales

Andalucía	<i>(Ingreso Mínimo de Solidaridad)</i> Renta Mínima de Inserción Social
Aragón	<i>(Ingreso Aragonés de Inserción/Renta Social Básica)</i> Prestación aragonesa complementaria IMV
Asturias	Salario Social Básico
Baleares	<i>(Renta Mínima de Inserción)</i> Renta Social Garantizada
Canarias	Renta de Ciudadanía (Prestación Canaria de Inserción)
Cantabria	Renta Social Básica
Castilla La Mancha	Ingreso Mínimo de Solidaridad <i>(Renta Garantizada)</i>
Castilla León	Renta Garantizada de Ciudadanía
Cataluña	<i>(Renta Mínima de Inserción)</i> Renta Garantizada de Ciudadanía
Extremadura	(Renta Básica Extremeña de Inserción) <i>Renta Extremeña Garantizada</i>
Galicia	Renta de Inclusión Social
Madrid	Renta Mínima de Inserción
Murcia	Renta Básica de Inserción
Navarra	Renta Garantizada
País Vasco	<i>(Ingreso Mínimo de Inserción/Renta Básica)</i> Renta de Garantía de Ingresos
La Rioja	Renta de Ciudadanía
Valencia	<i>(Renta Garantizada de Ciudadanía)</i> Renta Valenciana de Inclusión
Ceuta	Ingreso Mínimo de Inserción Social
Melilla	Ingreso Melillense de Integración/Prestación Básica Familiar

Procesos de transformación de sus lógicas hacia la activación/inclusión: Rentas Mínimas (2008-2014)

2008-2010: Desarrollos garantistas /Doble derecho

Exenciones /Renta complementaria por ingresos del trabajo

2011-2014: Control del gasto

- Requisitos (recortes en el acceso) / Recorte de cuantías / Sanciones-Fraude. Entre ellas: firmas de acuerdos de activación, registro de desempleo/aceptación de ofertas (refuerzo de la vinculación al empleo).
- Condicionalidad de uso de la prestación.
- Separación de colectivos/itinerarios. Distintos itinerarios según empleabilidad; Orientación a la exclusión o distintas prestaciones con distintos niveles de condicionalidad a actividades de activación.

Innovaciones IA :

- Paso a servicios de empleo (P. Vasco).
- Complementariedad de ingresos de traba

Valoración del alcance (2008-2015)

- Investigación/Evaluación

- Trabajos centrados en los efectos y dinámicas alrededor de las prestaciones y también sobre la participación en actividades
- Pero no sobre cómo la IA afecta a la protección proporcionada por las prestaciones

- Posibles efectos:

- Mecanismo para encubrir de control de gasto. Desincentivar la solicitud
- Discrecionalidad/Merecimiento. Una valoración del merecimiento que aparece vinculado al empleo
- Permanente sospecha de fraude. Penalización de los individuos
- Individualización de la responsabilidad, ocultando los procesos colectivos y estructurales

¿En qué medida minan los derechos? Condiciones para evitarlo

- La protección frente a la pobreza como prerrequisito para la activación
- Empleo, empleo decente (no se crea a través de IA)

Retos de futuro:

- Transformaciones de los hogares: mayor incidencia del desempleo en los sustentadores principales, formas de empleo parciales, de corta duración...
- Coordinación de políticas pasivas/activas

Procesos de transformación de sus lógicas hacia la activación/inclusión: Rentas Mínimas (2014-2020)

Garantía de acceso (vs. discrecionalidad)

- Mecanismo de regulación fuerte (Ley)
- Capacidad de ampliar el presupuesto en función de necesidades (sin limitación)
- Condiciones objetivas de acceso: ausencia de renta

Condicionalidad suave (vs. condicionalidad fuerte)

- Doble / Dos derechos
- Separación de la gestión y la intervención
- Tramos de ingresos no condicionados
- Plan negociado de activación
- Disponibilidad para el empleo

Compatibilidad (vs. selectividad)

- Universalidad para menores (no exclusión por retirada de prestación)
- Descuento parcial de los salarios
- Introducción de estímulos al empleo
- Complementariedad de otras prestaciones (PNC, viudedad...)

Vías de desarrollo de un modelo de inclusión activa

Punto de partida:

Cambios en los modelos productivos y en las relaciones salariales.

Aprendizajes y conocimientos de las actividades de la población en situación de necesidad.

Garantía de mínimos como base

- En sí misma es una medida eficaz de inclusión y cohesión social. Condición *sine qua non*.
- Definir los objetivos y alcance de una renta garantizada y dar respuesta a cuestiones como la pobreza de los trabajadores, trampas de la pobreza o la pobreza infantil, acceso a la vivienda.

Dos derechos. Vínculo entre la prestación económica con los apoyos para la integración y el empleo. Otro derecho real, el de participar en apoyos para la participación y la inclusión social.

- Problemas de la condicionalidad.
- Lográndolo a través de la oferta de servicios, de calidad y de amplio acceso.

Concepción amplia de la inclusión, planes personalizados trayectorias largas

- ¿Qué significa logro en los procesos de inclusión? Cuestionar la estandarización de trayectorias (concebidas como etapas) que finalización en participación en el empleo (inclusión laboral) y limitada temporalmente.
- Uso de multiplicidad de dispositivos y recursos.
- Refuerzo de otros sectores de política: vivienda, educación o salud
- Acompañamiento social que permita resolver problemas.
- Objetivo: hacer efectivos los derechos sociales.

Reto organizativo de la coordinación de los servicios sociales y de empleo

- Reto organizativo (niveles y áreas) que supere la fragmentación y diversidad de criterios de intervención. Caso español.
- Distribución de responsabilidades y coordinación.
- Nivel local como espacio para la coordinación
- Poniendo en juego mecanismos diversos.

Definir las tareas. El papel de los servicios sociales

- **Enfoque comunitario y territorial**
 - Generar espacios de coordinación estable, marcos de colaboración flexibles y amplios, cooperación
- **Tercer sector**

- **Legitimidad, apoyo social y apoyo político**

- Legitimación, visibilidad: Contrarrestar discursos sobre incentivos y desincentivos, dependencias, cronicidades, efectos llamada, exclusiones de derechos... Construir alternativas basadas en justicia, solidaridad y derechos.

Muchas gracias por vuestra atención

ana.arriba@uah.es