

# Estudio de casos sobre estrategias de inclusión activa en países de la UE



# Estudio de casos sobre estrategias de inclusión activa en países de la UE

**Responsables del Estudio:**

**Universidad de Alcalá**

Departamento de Fundamentos de Economía e Historia Económica

**Coordinación:** Gregorio Rodríguez Cabrero

Ana Arriba González de Durana

Concepción Carrasco Carpio

Carlos García Serrano

Vicente Marbán Gallego

Gregorio Rodríguez Cabrero



Edita y distribuye:

© MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD

CENTRO DE PUBLICACIONES

Paseo del Prado, 18. 28014 Madrid

NIPO: 680-12-044-9

Depósito Legal: M-26584-2012

<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

# Estudio de casos sobre estrategias de inclusión activa en países de la UE



GOBIERNO DE ESPAÑA MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD



# Índice

<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>11</b>
1. La estrategia de Inclusión Activa (IA) como proyecto europeo de activación	11
2. Las estrategias nacionales de IA: diversidad y convergencia	13
3. Recomendaciones para el desarrollo de una estrategia de inclusión activa en el caso español	16
<b>I. Introducción. La Inclusión Activa como materialización de la activación</b>	<b>19</b>
1. La estrategia de IA: de la obligación de trabajar a la activación	20
2. La Inclusión Activa como forma de activación en la Unión Europea	25
<b>II. Estrategias y políticas de Inclusión Activa en Alemania</b>	<b>27</b>
1. Estrategias y políticas de inclusión social	27
1.1. Contexto	27
1.2. Plan Nacional para la Acción de Inclusión Social 2006-2008	29
1.3. Plan Nacional para la Acción de Inclusión Social 2008-2010	34
2. Programas de Inclusión Activa	41
2.1. Garantía de mínimos	41
2.2. Acceso al empleo de los colectivos más desfavorecidos	44
2.3. Acceso a servicios de calidad	45
3. Valoración, buenas prácticas y gobernanza de las políticas de Inclusión Activa	46
3.1. Valoración de impacto: cobertura y efectividad	46
3.2. Aprendizaje y buenas prácticas	48
3.3. Gobernanza	49
<b>III. Estrategias y políticas de Inclusión Activa en Francia</b>	<b>51</b>
1. Estrategias y políticas de inclusión social	51
1.1. Contexto	51

1.2.	Plan Nacional para la Acción por la Inclusión Social 2006-2008	54
1.3.	Plan Nacional para la Acción por la Inclusión Social 2008-2010	62
2.	Programas de Inclusión Activa	69
2.1.	Garantía de mínimos	69
2.2.	Acceso al empleo de los colectivos más desfavorecidos	74
2.3.	Acceso a servicios de calidad	79
3.	Valoración, buenas prácticas y gobernanza de las políticas de Inclusión Activa	81
3.1.	Valoración de impacto: cobertura y efectividad	81
3.2.	Aprendizaje y Buenas Prácticas	83
3.3.	Gobernanza	85
<b>IV.</b>	<b>Estrategias y políticas de Inclusión Activa en Italia</b>	<b>91</b>
1.	Estrategias y políticas de inclusión social	91
1.1.	Contexto	91
1.2.	Plan Nacional para la Inclusión Social 2006-2008	93
1.3.	Plan Nacional para la Inclusión Social 2008-2010	98
2.	Programas de Inclusión Activa	101
2.1.	Garantía de mínimos	101
2.2.	Acceso al empleo de los colectivos más desfavorecidos	103
2.3.	Acceso a servicios de calidad	104
3.	Valoración, buenas prácticas y gobernanza de las políticas de Inclusión Activa	105
3.1.	Valoración de impacto: cobertura y efectividad	105
3.2.	Aprendizaje y buenas prácticas	108
3.3.	Gobernanza	110
<b>V.</b>	<b>Estrategias y políticas de Inclusión Activa en Hungría</b>	<b>111</b>
1.	Estrategias y políticas de inclusión social	111
1.1.	Contexto	111

1.2.	Plan Nacional para la Inclusión Social 2006-2008	112
1.3.	Plan Nacional para la Inclusión Social 2008-2010	118
2.	Programas de Inclusión Activa	123
2.1.	Garantía de mínimos	123
2.2.	Acceso al empleo de los colectivos más desfavorecidos	128
2.3.	Programas de acceso a servicios de calidad	130
3.	Valoración, buenas prácticas y gobernanza de las políticas de Inclusión Activa	133
3.1.	Valoración de impacto: cobertura y efectividad	133
3.2.	Aprendizaje y buenas prácticas	136
3.3.	Gobernanza	138
<b>VI.</b>	<b>Estrategias y políticas de Inclusión Activa en el Reino Unido</b>	<b>141</b>
1.	Estrategias y políticas de inclusión social	141
1.1.	Contexto	141
1.2.	Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2006-2008	143
1.3.	Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2008-2010	156
2.	Programas de Inclusión Activa	170
2.1.	Garantía de mínimos	170
2.2.	Acceso al empleo de los colectivos más desfavorecidos	175
2.3.	Acceso a servicios de calidad	176
3.	Valoración, buenas prácticas y gobernanza de las políticas de Inclusión Activa	177
3.1.	Valoración de impacto: Cobertura y efectividad	177
3.2.	Aprendizaje y Buenas Prácticas	179
3.3.	Gobernanza	180
<b>VII.</b>	<b>Estrategias y políticas de Inclusión Activa en Dinamarca</b>	<b>183</b>
1.	Estrategias y políticas de inclusión social	183
1.1.	Contexto	183

1.2.	Plan Nacional para la Inclusión Social 2006-2008	184
1.3.	Plan Nacional para la Inclusión Social 2008-2010	189
2.	Programas de Inclusión Activa	196
2.1.	Garantía de mínimos	196
2.2.	Acceso al empleo de los colectivos menos favorecidos	199
2.3.	Acceso a servicios de calidad	201
3.	Valoración, buenas prácticas y gobernanza de las políticas de Inclusión Activa	202
3.1.	Valoración de impacto: Cobertura y efectividad	202
3.2.	Aprendizaje y buenas prácticas	205
3.3.	Gobernanza	206
<b>VIII.</b>	<b>Conclusiones</b>	<b>209</b>
1.	¿Qué es la estrategia de Inclusión Activa?	209
2.	Una síntesis de las estrategias de IA de seis casos nacionales	212
2.1.	Estrategia de IA en Alemania	212
2.2.	Estrategia de IA en Francia	213
2.3.	Estrategia de IA en Italia	215
2.4.	Estrategia de IA en Hungría	217
2.5.	Estrategia de IA en el Reino Unido	219
2.6.	Estrategia de IA en Dinamarca	222
3.	Tendencias comunes en el desarrollo de la estrategia de IA	224
<b>IX.</b>	<b>Recomendaciones para el desarrollo de una estrategia de Inclusión Activa en el caso español</b>	<b>237</b>
<b>X.</b>	<b>Referencias bibliográficas</b>	<b>241</b>
	<b>Principales siglas y acrónimos</b>	<b>247</b>

# Resumen ejecutivo

## 1. La estrategia de Inclusión Activa (IA) como proyecto europeo de activación

La estrategia europea de IA fue formulada formalmente en 2008 si bien es el resultado de un largo período de debate en el seno de las instituciones europeas. Si tomamos como referencia el año 2008 no cabe duda de que el desarrollo de las estrategias nacionales de IA se encuentra aún en fase de despegue y experimentación, tal como se comprueba a la hora de analizar y valorar las seis experiencias nacionales de IA. En efecto, en el análisis de casos nacionales se ha contextualizado el desarrollo de los programas de IA en base a los PNAin de 2006-2008 y 2008-2010; después se han analizado los diferentes programas y acciones existentes sobre IA en Alemania, Francia, Dinamarca, Italia, Hungría y Reino Unido; finalmente se hace una valoración de la efectividad de las políticas aplicadas.

Las políticas y programas de IA no son nuevas en los actuales Estados de Bienestar. El actual paradigma de la activación y su concreción, en diferentes estrategias y políticas, entre ellas la inclusión activa, no es más que la actualización de una concepción de la sociedad en la que trabajo asalariado vertebraba la vida social y económica y, por tanto, modula las condiciones de vida de las personas.

Desde finales de la década de los 70 y primeros 80 del pasado siglo los Estados de Bienestar se adentran en una fase creciente de reestructuración institucional, que se refleja en la contención de los sistemas de protección social y en cambios y reformas del mercado de trabajo pero, también, de reorientación ideológica mediante la que se abre paso la idea y práctica de la activación como nuevo, aunque en su esencia no lo sea, paradigma teórico-ideológico en el que se desarrollarán visiones muy diferentes que discurren entre enfoques de inclusión social basados en la promoción de las capacidades de las personas y aquellos enfoques basados en el control social y en ópticas de *workfare*. En todo caso cabe señalar un cierto común denominador sobre la idea de activación: la centralidad del empleo, la idea de que es preferible o más rentable trabajar que depender de prestaciones sociales, la responsabilidad del ciudadano, el establecimiento de condiciones de elegibilidad y control para acceder a las prestaciones.

Dicho de otro modo, la estrategia de la activación comprende tres objetivos, no todos ellos explícitos, eficiencia productiva (formación o mejora

del capital humano), reproducción del trabajo asalariado (inserción laboral) y legitimación de una ética de responsabilidad individual (contrato moral con la sociedad).

En el caso de la UE todos los modelos nacionales de activación se han influido mutuamente sin menoscabo de sus raíces históricas. Así, el modelo británico ha dado progresiva importancia a la garantía de renta en su relación con las exigencias de inserción laboral. Por su parte, los países del modelo nórdico han incidido en mayores exigencias de activación sobre la garantía de una combinación de renta suficiente y servicios públicos de apoyo. Finalmente, los países del modelo continental, con amplias diferencias internas entre sí, han prestado creciente atención a la condicionalidad de la renta y a la coordinación de los servicios sociales y de empleo.

Bajo esta mutua influencia se ha construido, dentro del paradigma de la activación, la idea de la IA que no es sino el compromiso político-ideológico en el seno de la UE entre tres concepciones históricas de la integración social (liberal, conservadora y socialdemócrata) cuyo común denominador es la centralidad del trabajo asalariado.

La Estrategia de Lisboa 2000 supuso un espaldarazo a la construcción de un discurso teórico-ideológico de la inclusión social que se inicia como inclusión social con los PNAin. Si la Recomendación de 2008 fija la estructura conceptual e ideológica de la IA en torno a la triada: renta adecuada (suelen utilizarse las expresiones adecuada y suficiente), acceso al mercado de trabajo y servicios de calidad, ello no quiere decir, como veremos en el análisis de los casos nacionales, que los diferentes países hayan seguido estrictamente la ruta marcada por dicha Recomendación. Prácticamente en ningún caso. Lo que se produce es una actualización de sus políticas de inclusión laboral teniendo en cuenta otras experiencias nacionales pero sin renunciar a la senda histórica propia. Si hubiera que hacer una síntesis sobre la tendencia general de desarrollo del objetivo de inclusión activa podría definirse por dos rasgos:

- a) Diferenciación del sistema de rentas mínimas en dos niveles: el primero de tipo tradicional para los que no pueden trabajar, de mantenimiento básico de renta y, por otra parte, otro sistema de nuevo cuño para los que pueden trabajar, con mayores exigencias en cuanto a renta e inserción laboral;
- b) en segundo lugar, una optimización del acceso a los servicios del bienestar cuyo rasgo dominante son los avances en coordinación entre los servicios de empleo, de formación y servicios sociales, tratando de establecer rutas y conexiones entre todos ellos.

¿A quiénes va dirigida la Recomendación de 2008? En una primera lectura parece que va dirigida a personas excluidas del mercado de trabajo que, además sufren, exclusión y pobreza. Sin embargo, la realidad es más

compleja que lo que refleja la propia Recomendación en el sentido de que, en general, la tendencia de las políticas reales de IA es que están dirigidas a colectivos ‘normalizados’, ‘ceranos relativamente al mercado de trabajo’, con ‘posibilidades de ser empleados’ que es donde operan los programas públicos de prestaciones sociales y servicios. Por el contrario, la empleabilidad de los colectivos más excluidos tiende a ser dejada, cierto que con apoyo financiero público, a entidades sociales u ONG que comprueban en muchos casos que la activación sólo puede traducirse en mejora de habilidades sociales pero que la obligación de trabajar no es posible en todos los casos.

## 2. Las estrategias nacionales de IA: diversidad y convergencia

Se han analizado las estrategias y programas de IA de seis países de la UE. En el mismo se han destacado las peculiaridades de la construcción práctica de la triada garantía de renta, acceso a servicios e inserción laboral. Una visión sintética de las diferencias nos muestra cómo, por ejemplo, en el caso británico la inclusión activa se basa en la combinación de una marcada responsabilidad individual con el apoyo y asesoramiento a la persona, complementado con ayudas fiscales. Por el contrario, en el caso francés la inclusión activa se caracteriza por la importancia de las estrategias institucionales y la acción de actores sociales variados como cobertura y apoyo a los procesos de inclusión que son tanto individuales como sociales. La flexibilidad es un rasgo que caracteriza, por ejemplo, al modelo danés, es decir, que trata de articular la triada de la inclusión de manera equilibrada y flexible. Alemania es un caso en el que la IA es una combinación de apoyo al parado y su familia junto con exigencias de formación ocupacional. En Italia la IA se caracteriza por el dualismo protector (Seguridad social versus regiones/municipios), una baja coordinación entre servicios y programas de inserción laboral categoriales. Hungría, finalmente, se ha incorporado a la estrategia de IA con programas de garantía de renta de baja intensidad protectora y exigencias de activación laboral, junto con un papel de los servicios públicos de relativa baja incidencia.

En el análisis se han destacado algunas **tendencias comunes en el desarrollo de la estrategia de IA** insistiendo en que el peso de las sendas nacionales es muy importante en el diseño y desarrollo de programas de renta mínima y activación. Entre tales tendencias comunes diferenciamos seis planos:

a) El enfoque de la IA se basa en la idea de que el trabajo es el eje central de la reforma de las políticas sociales orientadas a la lucha contra la pobreza, tanto en la orientación de los programas y los instrumentos como en la bases/razones/argumentos que se utilizan para explicarla. En la práctica y

bajo esta concepción genérica se constata que está teniendo lugar un cambio relevante: colectivos que tradicionalmente habían sido objeto de protección ‘pasiva’ pasan a ser ‘sujetos activos’ de su protección como, por ejemplo: padres solos (de familias monoparentales), personas con discapacidad o personas mayores (aunque muchas veces con condiciones moduladas).

En este sentido se puede afirmar que los programas de garantía de mínimos tienden a articularse en torno a las prestaciones por desempleo. De ahí el creciente uso de mecanismos de *make work pay* (hacer que trabajar merezca la pena) en las prestaciones sociales con una orientación positiva o incentivadora, no tanto punitiva o penalizadora. El propio concepto de inclusión activa se vincula a la estrategia de inclusión en el mercado de trabajo en el que las soluciones pasan por la resolución o determinación individual a trabajar. Las prestaciones sociales monetarias son un incentivo para acceder al empleo y evitar las trampas de pobreza. Los conceptos clave de la política son, así, la ampliación de la participación en el mercado de trabajo, la mejora de la empleabilidad, la activación, hacer que el trabajo merezca la pena, aprendizaje durante toda la vida, flexiguridad y mercados de trabajo flexibles, envejecimiento activo, antidiscriminación.

#### b) En articulación de los tres pilares de la IA

De los tres pilares de la inclusión activa, la garantía de mínimos está más desarrollada junto a los programas de inserción laboral. Por el contrario, el acceso a los servicios no es el menos desarrollado pero sí el peor articulado con los dos anteriores debido en gran medida a los problemas de coordinación entre los servicios sanitarios, sociales y formativos. Se podría afirmar que la garantía de renta está sometida a pautas crecientes de condicionalidad, el acceso al empleo a pautas de control y exigencia y el eje de los servicios interviene desigualmente en el proceso de IA.

#### c) La garantía de mínimos

Las prestaciones de mínimos están siguiendo una vía de endurecimiento de los requisitos de acceso y de las condiciones para su percepción. La protección frente a la pobreza aparece sobre todo en el caso de los niños, como una ruptura de la cadena de la herencia. De este modo la protección de los niños que viven en hogares pobres no pasa por la participación en el mercado de trabajo (aunque sí la de sus padres) y justifica el mantenimientos o aumento en los complementos de mínimos o el incremento de servicios. Por otra parte, como parte de la política de garantía de mínimos, hay que destacar el creciente empleo de las herramientas fiscales para mantener la garantía de renta mediante umbrales de mínimos no computables fiscalmente.

Por otra parte, en los últimos años la protección social de los trabajadores pobres ha pasado a primer plano, la llamada pobreza en el trabajo. Esta mejora de los niveles de renta no suele unirse a la mejora de la calidad

del trabajo y del salario con lo cual en muchos casos se trata de prestaciones para la precariedad laboral.

#### d) Las herramientas de la inclusión laboral

En cuanto al segundo pilar, la inclusión laboral, hay que señalar que su interpretación es muy diversa y tiene que ver con las tradiciones políticas de cada Estado miembro: orientada a la formación (Alemania), a la creación de herramientas adaptadas de acceso al mercado de trabajo (contratos, empresas, bonificaciones... como es el caso francés), programas de seguimiento/monitorización individual (Reino Unido) o circuitos flexibles entre renta, empleo y servicios (Dinamarca).

En los últimos años la inserción laboral a la carta ha ganado en importancia de forma que el acompañamiento individual (especialmente como metodología de los servicios públicos de empleo), la individualización de las estrategias o programas de integración a medida, aparecen como un mecanismo importante en muchas de las políticas, independientes de la percepción de prestaciones pero también como una condición para su percepción.

Existen amplias diferencias en cuanto a quiénes va dirigida la inserción laboral, si a los colectivos más alejados del mercado de trabajo o a los que están más cercanos. En teoría, y siguiendo la Recomendación de 2008 se trata de la inserción laboral de los colectivos más desfavorecidos o alejados del mercado de trabajo. En la práctica la situación es más compleja y se tiende a buscar la máxima eficiencia en los programas de inserción de los colectivos con mayores posibilidades de empleo sin que por ello se abandonen los programas y acciones dirigidas a los grupos sociales más vulnerables o excluidos del mercado de trabajo.

#### e) Descentralización de los programas de IA

La descentralización operativa de la estrategia de IA, su territorialización, es una característica común a todos los programas de inclusión activa. En todos los programas se pretende focalizar las acciones en espacios sociales que combinen la protección de las personas con las necesidades de inserción en los mercados de trabajos locales. Se trata de asignar los recursos de todo tipo en el ámbito local o territorial ya que se considera que es la forma operativa de que intervengan al mismo tiempo y de manera coordinada la garantía de renta, las acciones de inclusión laboral y los servicios de empleo y servicios sociales.

#### f) Finalmente, el desarrollo de la gobernanza

Prácticamente en todos los casos nacionales, en buena medida como resultado de la influencia de los PNAin, se estimulan formas de gobernanza en la que tenga lugar al mismo tiempo la coordinación horizontal en el seno de los servicios públicos, la coordinación vertical entre los niveles de gobierno central, regional y local, la participación del diálogo social y el protagonismo de la sociedad civil a través de asociaciones y fundaciones. La

gobernanza implica modos flexibles de coordinación de actores, instituciones y recursos para lograr la máxima efectividad de la IA.

### 3. Recomendaciones para el desarrollo de una estrategia de inclusión activa en el caso español

Del análisis de casos nacionales de IA se pueden derivar algunas recomendaciones tentativas para el diseño de políticas y programas de IA en España, tales como:

a) Organización de la garantía de mínimos y cierre de una última red

El sistema de garantía de mínimos español está fragmentado en una serie esquemas que se dirigen a distintos colectivos. Estos esquemas o programas mantienen diferentes objetivos y ofrecen distintos recursos a los que puede acceder la población activa española que carece de otras fuentes de ingresos. Las prestaciones por desempleo también se han conducido por una vía de fragmentación de programas: los subsidios de desempleo, RAI, PRODI (hoy PREPARA), entre otros, con reglas diversas en función de la edad y la familia de los perceptores.

Desde esta perspectiva posibles líneas de desarrollo futuro serían:

La estrategia en varios modelos de los analizados se dirige hacia la simplificación y armonización de los distintos esquemas de garantía de mínimos reduciendo y agrupando los esquemas de protección (en algunos casos un único esquema) desde la perspectiva de la población activa en situación de desempleo y unificando su distribución en una agencia pública encargada también de los servicios de empleo.

- Mejora de los niveles de cobertura e intensidad protectora de las rentas mínimas autonómicas de inserción, que presentan insuficiencias y desigualdades. La actuación debería ir destinada a asegurar un mínimo de cobertura de la población en situación de pobreza extrema en todo el territorio español (atendiendo también a la desigual distribución de la pobreza) y que éste mínimo fuese equivalente en todo el territorio español.
- Se debiera hacer un esfuerzo especial en la protección de la pobreza de las familias con niños. Las prestaciones asistenciales, en especial las rentas mínimas de inserción no ofrecen una protección adecuada en función del tamaño familiar (limitados por el temor a introducir desincentivos laborales) o prestaciones específicas dirigidas a las familias con niños.
- Otra línea de actuación en países europeos, es la posibilidad de complementar los bajos ingresos laborales con prestaciones de forma

que se eviten desincentivos laborales. En ese sentido sería una opción interesante siempre y cuando no suponga también una vía de subvencionar los bajos niveles salariales.

b) Establecer mercados de trabajo más accesibles, a través de estrategias que apoyen la participación laboral de los sectores más alejados del mercado de trabajo (teniendo también en cuenta la situación actual de baja demanda de trabajo).

- La experiencia europea muestra una batería de instrumentos basados en el trabajo de seguimiento o acompañamiento individual desde los propios servicios de empleo (como ya hemos indicado que están encargados también de la distribución de la garantías de mínimos), dejando en un segundo plano instrumentos de contractualización.
- La utilización de bonificaciones a la contratación de determinados sectores se beneficiaría también de sistemas de formación ocupacional y cualificación centrados en el mercado de trabajo.
- El refuerzo del sistema de evaluación y reconocimiento de las competencias profesionales, la recuperación de la figura de aprendiz o sistemas de formación en alternancia con el empleo, son instrumentos que permiten el acercamiento a colectivos con dificultades de acceso a la formación en contextos menos formalizados.
- Vinculación de los servicios de empleo y el sistema educativo, en especial en los casos de jóvenes en riesgo de abandono escolar.
- Inclusión de los colectivos más alejados entre las poblaciones atendidas por los servicios públicos de empleo, sin duplicar los instrumentos pero priorizando a los colectivos con mayores dificultades (entre ellos los perceptores de garantía de ingresos).
- Establecer estrategias locales en territorios con especiales dificultades: a través de partenariados locales con participación de los actores locales.

c) El acceso a servicios de calidad, tanto a través del refuerzo del acceso de determinados colectivos como de la mejora de la calidad de los servicios.

- Una reforma de los servicios de empleo que integre la orientación hacia los colectivos más desfavorecidos, como un colectivo más entre la población activa.
- El acceso a la vivienda es un elemento crucial como mecanismo de inclusión activa que requeriría un esfuerzo específico orientado hacia los colectivos más desfavorecidos.
- Establecimiento en los sistemas universales, como educación y sanidad, de estrategias específicas para reforzar el acceso de colectivos en situación de dificultad. En sanidad los datos de desigualdad en salud muestran la necesidad de estrategias de este tipo. En cuanto a la educación, más allá de las orientaciones hacia la formación, de

programas de acceso educativo de los jóvenes en situaciones cercanas al abandono escolar.

- Extensión y refuerzo de la coordinación entre el sistema de servicios sociales y el sistema público de empleo para reforzar el objetivo de inclusión activa de los colectivos más alejados del mercado de trabajo.

d) Gobernanza de las políticas de inclusión

- El reparto de responsabilidades en políticas de inclusión, y específicamente en inclusión activa, requiere de mejoras continuas de coordinación y cooperación entre las Administraciones Públicas. La creación de instrumentos operativos que vinculen las actividades de las Administraciones (Planes de inclusión, Programas y Servicios).

e) Información y evaluación

- Impulso de la creación de herramientas de seguimiento y evaluación. La producción de datos sobre la situación de las familias a la vez que el aprovechamiento de los datos de los programas (recogida de datos administrativos, muestras de usuarios de los distintos programas o bases de datos sobre las diferentes iniciativas de inclusión activa en marcha) es fundamental tanto para el seguimiento como la evaluación de los programas de inclusión activa.

# I. Introducción. La Inclusión Activa como materialización de la activación

En este trabajo se analiza el desarrollo de la estrategia de inclusión activa (IA) a partir de una muestra significativa de casos nacionales representativos de los diferentes regímenes de bienestar existentes en la Unión Europea. Su objetivo es extraer lecciones, si cabe la expresión, que puedan contribuir a profundizar en el debate sobre cómo desarrollar la estrategia de IA en España.

En un informe previo se analizó la génesis, naturaleza y desarrollo de la estrategia de IA en la UE desde una perspectiva general, así como su desarrollo en el caso español. Ahora se trata de analizar casos nacionales relativamente representativos de los diferentes regímenes de bienestar siguiendo en todos ellos una misma lógica: cómo se construye la estrategia de inclusión activa a partir de los PNAin de 2006-2008 y 2008-2010 en los que, dentro de una visión amplia de inclusión social, se va construyendo progresivamente la estrategia de IA bajo el impulso de la UE desde 2006 hasta su formalización en la Recomendación de 2008; a continuación se analiza cómo se ha materializado dicha estrategia en los casos nacionales elegidos mediante programas en los que en mayor o menor medida se combinan los objetivos de la estrategia de IA: garantía de rentas, acceso a los servicios públicos e inserción laboral; finalmente, se hace una valoración de la efectividad de las políticas aplicadas.

Este informe se cierra con una síntesis o conclusiones de los casos nacionales de IA y unas recomendaciones tentativas para el caso español a partir de la experiencia analizada. Recomendaciones que no pretenden tanto proponer políticas concretas cuanto destacar aquellos factores más relevantes para promover el debate sobre cómo desarrollar la estrategia de IA en España y cuyos principales elementos deben girar en torno la articulación del conjunto de programas de renta mínima, a la mejora de la coordinación en el territorio de los servicios de empleo, formación y servicios sociales y, por último, a formas flexibles de inserción laboral para adecuarse a la diversidad de colectivos sociales vulnerables o en situación de riesgo en relación con el mercado de trabajo.

Para una adecuada comprensión de las estrategias de IA que aquí analizamos es preciso enmarcarlas tanto histórica como teóricamente pues sólo de esta forma podremos comprender su naturaleza profunda.

# 1. La estrategia de IA: de la obligación de trabajar a la activación

Las políticas y programas de IA no son nuevas en los actuales Estados de Bienestar de la UE. Se podría afirmar que son una actualización de previos discursos y prácticas institucionales ya existentes desde los mismos albores del desarrollo de la reforma social en la que el trabajo asalariado constituye la esencia del sistema de capitalismo de mercado.

En efecto, desde el inicio del desarrollo de los Estados liberales, que ponen en marcha políticas de asistencia social para la población sin recursos como respuesta al llamado miserabilismo social, la centralidad del trabajo como factor de control, integración y medio de vida constituye un eje central de la vida social. Solamente quien estaba incapacitado para el trabajo y no disponía de recursos podía acceder a una prestación económica cuya cuantía estaba (y sigue estando) por debajo de los ingresos procedentes del trabajo con el fin de evitar desincentivos a la participación en el mercado de trabajo. Esta filosofía básica llega hasta la actualidad. El paradigma de la activación y su concreción, en diferentes estrategias y políticas, entre ellas la inclusión activa, no es más que la actualización de dicha concepción de la sociedad en la que el trabajo y, sobre todo, el trabajo asalariado, vertebraba la vida social y económica y, por tanto, modula las condiciones de vida de las personas.

Después de la II Guerra Mundial, y durante algunos decenios, hasta llegar a 1980 aproximadamente, el logro del pleno empleo o elevadas tasas de empleo, la universalización de prestaciones y servicios no siempre ligadas a la participación en el mercado de trabajo (lo que se conoce como proceso de desmercantilización o extensión del principio de ciudadanía) y, finalmente, un marco institucional favorable a las políticas sociales por su capacidad para facilitar la reproducción de la sociedad sin merma del beneficio empresarial, diluyeron (si cabe la expresión) o debilitaron la visión disciplinaria u obligatoria del trabajo asalariado. Pero, en todo caso, y con diferencias entre regímenes de bienestar, la obligatoriedad del trabajo y su reconocimiento como modo de acceso privilegiado a la plena ciudadanía, siempre estuvo, al menos, latente en todos los modelos de Estado de Bienestar y en buena medida relativamente explícito, incluso en los generosos modelos de bienestar del régimen nórdico en los que la solidaridad de la sociedad tiene como contrapartida la participación laboral, como bien demuestra la elevada tasa de ocupación de la mujer.

Es partir de 1980 con la primera crisis del Estado de Bienestar cuando se reactualiza el discurso de la obligación del trabajo y el control de los perceptores de prestaciones asistenciales. No deja de ser una paradoja que bajo un nuevo contexto de paro creciente se reactualice el entramado ideológico

de la activación en sus versiones de obligación individual. Pues si el desempleo supuso un creciente gasto social en prestaciones sociales, que se consideraba había que controlar para hacer sostenible el Estado de Bienestar, lo cierto es que dicho control pasaba por aumentar la demanda de empleo y ello no fue posible durante tiempo con lo que la obligación de trabajar no siempre podía materializarse, sobre todo en el caso de los colectivos más alejados del mercado de trabajo por razones de cualificación, discapacidad o diferentes formas de exclusión social.

Junto a la preocupación por el creciente gasto en desempleo tuvo lugar, ya se había planteado en los años precedentes, la llamada revolución conservadora que apelaba al recorte del Estado de Bienestar, a la disciplina del mercado de trabajo y una sustitución de la responsabilidad social por la individual frente a los riesgos sociales. La sociedad debería ser sustituida por los individuos y el Estado de Bienestar por el magma de la sociedad civil del bienestar. Esta reorientación ideológica debe ser considerada con mayor importancia si cabe que los cambios en la estructura y dinámica del mercado de trabajo si tenemos en cuenta que tal cambio ha sido largo y profundo.

Con este doble cambio, que aquí presentamos de manera esquemática, los Estados de Bienestar entran en una fase de reestructuración institucional, por cambios en su mercado de trabajo sobre todo pero, también, de reorientación ideológica en la que se abre paso rápidamente la idea y práctica de la activación. Como nuevo paradigma teórico-ideológico y bajo el mismo tienen cabidas múltiples interpretaciones en cuyo desarrollo detallado no vamos a entrar aquí (en este sentido remitimos al lector a textos de nuestro país, entre otros: Arriba y Pérez Eransus, 2007; Laparra, ; Moreno y Serrano Pascual, 2007). En efecto, bajo este paradigma cabe encontrar desde posiciones que conciben la activación bajo una concepción de estricto *welfare*, desarrollo de capacidades, hasta otras que se sitúan en concepciones disciplinarias o de estricto *workfare*. O de otro modo, en el paradigma de la activación se desarrollan desde teorías que la conciben como integración social de colectivos excluidos (en cuyo proceso la integración laboral es una dimensión entre otras) hasta aquellas en las que la activación es un proceso de control para evitar la dependencia de las prestaciones sociales de las personas activas que pueden trabajar.

Aunque resulta arriesgado establecer un común denominador conceptual en la perspectiva de la activación, dada la amplia diversidad teórico-ideológica existente en este campo, tentativamente podemos destacar algunas ideas que fluyen en el paradigma si bien bajo muy distintas interpretaciones. Nos referiremos a la centralidad del empleo, a la idea de que es preferible o más rentable trabajar que depender de prestaciones sociales, la responsabilidad del ciudadano por sus propios riesgos individuales, el establecimiento de condiciones más estrictas de elegibilidad y control para ac-

ceder a las prestaciones. En esta trama de ideas tan importantes los factores objetivos (trabajar) como los subjetivos (responsabilidad individual), pues no solo se trata de favorecer la ocupación para garantizar la sostenibilidad del Estado de Bienestar sino también de reforzar el compromiso individual con el sistema de trabajo que se consideraba, en el entorno de los inicios de la década de los 80 del pasado siglo, que había sufrido un cierto deterioro, es decir, reconstruir un cierto contrato moral de obligaciones con la sociedad a través de la inserción laboral. Empleo como garantía del Estado de Bienestar y compromiso o refuerzo de la ética en el trabajo, como refuerzo ideológico de la legitimidad del sistema de trabajo serán complementadas posteriormente con un tercer eje que es el de activación como eficiencia en el proceso de inclusión laboral a través de la centralidad de la formación, incluso de la formación a lo largo de la vida. De este modo la estrategia de la activación comprende tres objetivos generales, no todos ellos explícitos, eficiencia productiva (formación o mejora del capital humano), reproducción del trabajo asalariado (inserción laboral) y legitimación de una ética de responsabilidad individual (contrato moral con la sociedad).

Por lo tanto, cabe afirmar que la lógica social de la activación se abre paso ya desde la década de los años 80, primero como un planteamiento conservador (la obligación) y liberal (eficiencia) de las prestaciones sociales por desempleo y, casi inmediatamente, como un campo de acción en el que brotan las variadas concepciones de la activación que, en el caso de la UE, caminarán por la amplia ruta interpretativa de la inclusión social. Ello es así, porque ya desde la Recomendación 92/442/EEC sobre garantía de ingresos mínimos se produjo la pugna entre las tres concepciones que han estructurado históricamente el modelo social europeo: la visión liberal que enfatiza en la inserción laboral como obligación y objetivo fundamental de la inclusión social; la visión conservadora que enfatiza en la importancia de las prestaciones sociales como factor de protección social del trabajador y de su familia; la visión socialdemócrata para la cual la integración social se incardina en la solidaridad del conjunto de la sociedad a través de un sistema de servicios públicos. Así, a lo que será el futuro trípode de la IA contribuirán los diferentes énfasis sobre el empleo (mundo liberal o neoliberal), la renta (mundo conservador) y los servicios (mundo socialdemócrata).

Obviamente se trata de un esquema ideal interpretativo que en la práctica institucional se entrefiera en combinaciones específicas que no siempre se ajustan al modelo ideal ya que las circunstancias concretas de cada país, su situación económica, los cambios políticos, la existencia o no de pactos entre partidos y entre sindicatos y organizaciones empresariales, la mayor o menor incidencia de una crisis económica, entre otros factores, pueden cristalizar en formas específicas o programas de inclusión que no siempre reflejan el modelo ideal. De hecho, todos los modelos se han influido mutua-

mente sin menoscabo de sus propias raíces históricas institucionales. Así, el modelo británico ha dado progresiva importancia a la garantía de renta en su relación con las exigencias de inserción laboral. Por su parte, los países del modelo nórdico han incidido en mayores exigencias de activación sobre la garantía de una combinación de renta suficiente y servicios públicos de apoyo. Finalmente, los países del modelo continental, con amplias diferencias internas entre sí, han prestado creciente atención a la condicionalidad de la renta y a la coordinación de los servicios sociales y de empleo.

Bajo esta mutua influencia se ha construido la idea de la IA que no refleja sino el compromiso político-ideológico en el seno de la UE entre tres concepciones históricas de la integración social cuyo común denominador es la centralidad del trabajo asalariado.

La Estrategia de Lisboa 2000 supuso un espaldarazo a la construcción de un discurso teórico-ideológico de la inclusión social que se inicia como inclusión social con los PNAin, continúa como inclusión social activa para finalizar ya en 2008 como inclusión activa (IA) a partir de la Recomendación de la Comisión Europea, si bien ya en 2006 estaba construida su trama conceptual que, también recoge en buena medida la Nueva Agenda Social europea 2005-2010. Si la Recomendación de 2008 fija la estructura conceptual e ideológica de la IA en torno a la triada: renta adecuada (a veces suficiente), acceso al mercado de trabajo y servicios de calidad, ello no quiere decir, como veremos en el análisis de los casos nacionales, que los diferentes países hayan seguido la ruta marcada por dicha Recomendación. Prácticamente en ningún caso. Lo que se produce es una actualización de sus políticas tradicionales sin renunciar a la vía histórica propia. De hecho los diferentes países se limitan a actualizar o modernizar sus sistemas de rentas mínimas articulándolas, en función de su tradición y herramientas propias, con las otras dos dimensiones de la IA. Si hubiera que forzar una síntesis de tendencia global de inclusión activa se podría definir por dos rasgos:

- En primer lugar, diferenciación del sistema de rentas mínimas en dos niveles: uno tradicional para los que no pueden trabajar, de mantenimiento básico de renta, de simple sustitución de la incapacidad de trabajar por una renta y otro de nuevo cuño para los que pueden trabajar con mayores exigencias en el acceso a una renta o prestación asistencial, pero también con mayor complementariedad en los casos en que existen niños cuya pobreza se debe evitar o cuando se trabaja pero los ingresos del trabajo están por debajo de la línea de la pobreza (trabajadores pobres). Es decir, se está produciendo una reconstrucción del sistema asistencial por la vía del endurecimiento de las condiciones de acceso, con un mayor control, pero también con un apoyo a las situaciones de pobreza familiar y en el trabajo. Para facilitar esta transición hacia una renta asistencial activa los

diferentes gobiernos europeos han aplicado progresivamente nuevas reformas laborales en las que pierden peso las políticas pasivas sensu estricto y ganan peso las políticas activas que conjugan subvenciones a las empresas para generar empleo, mayor flexibilidad en la contratación y el despido y nuevas combinaciones de garantía de renta con compromisos contractuales de inserción laboral.

- En segundo lugar, una optimización del acceso a los servicios del bienestar cuyo rasgo dominante son los avances en coordinación entre los servicios de empleo, de formación y servicios sociales, tratando de establecer rutas y conexiones entre todos ellos. Como complemento de este acceso se han desarrollado en algunos de los países programas de apoyo para el acceso a la vivienda en los casos de hogares con niños. En todo caso mientras la reorganización de un sistema de renta fuertemente unido a la obligación de trabajar, buscar empleo y formarse se está consolidando no sucede lo mismo con los servicios que siguen siendo en ocasiones más un objeto de discurso retórico que una pieza institucional ajustada con la garantía de renta y la inserción laboral.

Por lo tanto es necesario diferenciar entre el discurso articulado del paradigma de la IA y su desarrollo nacional concreto. En este último sentido cabe señalar un contraste no por evidente, menos llamativo. Nos referimos al propio contenido de la IA. La propia Recomendación de 2008 parece que va dirigido a los excluidos del mercado de trabajo que, además sufren, exclusión y pobreza, que acumulan diferentes carencias que en muchos casos hacen inviable el acceso al mercado de trabajo como reconoce la propia Recomendación al incidir en la necesidad de garantía una renta para aquellos que en ningún caso pueden trabajar. Sin embargo, la realidad es más compleja que lo que refleja la propia Recomendación en el sentido de que, en general, la tendencia de las políticas reales de IA es que están dirigidas a colectivos ‘normalizados’, ‘ceranos relativamente al mercado de trabajo’, con ‘posibilidades de ser empleados’ que es donde operan mayoritariamente los programas públicos de prestaciones sociales y servicios a la búsqueda de la eficacia. Por el contrario, la empleabilidad de los colectivos más excluidos tiende a ser dejada, con apoyo financiero, bajo la gestión por parte de entidades sociales que comprueban en muchos casos que la activación sólo puede traducirse en mejora de habilidades sociales pero que la obligación de trabajar no es posible.

## 2. La Inclusión Activa como forma de activación en la Unión Europea

Este marco, en el que hemos definido la génesis y naturaleza de la estrategia de IA, ha sido objeto recientemente de valoración (entre otros Frazer, Marlier y Nicaise, 2010). En 2011 la organización EAPN ha valorado la estrategia de IA a través de su trabajo ‘Active inclusión. Making it happen’ (2011), basado a su vez en la valoración de la estrategia por parte de las EAPN nacionales.

De estos análisis, entre otros, podemos destacar algunos de los problemas más importantes que surgen cuando valoramos los debates y las políticas, los diseños y los programas en que se materializa la estrategia de IA. Tales problemas, a los que a continuación aludimos de manera sucinta, y que mencionamos en el análisis de los casos nacionales, son de tres tipos: de naturaleza teórico-ideológica, de diseño de las políticas y programas de IA y, por último, de resultados.

a) Desde el punto de vista **teórico-ideológico** el énfasis en la responsabilidad individual del trabajador tiene su reverso en formas de retroceso de la responsabilidad colectiva; más obligaciones individuales pueden implicar menos derechos. Esta supone preguntarse si los programas de activación en general, y los de IA en particular, no son sino modos de contención y retroceso a largo plazo en la estructura de los derechos sociales. Si bien la estrategia europea de IA enfatiza en el derecho a una renta y en el derecho al acceso a los servicios públicos de calidad la pregunta es si efectivamente los modelos de activación, como es el caso del de IA, en su desarrollo práctico, no contribuyen o están contribuyendo a minar la idea del derecho subjetivo en el ámbito del Estado de Bienestar.

b) Desde el punto de vista del **diseño de las políticas y programas** cabe preguntarse por qué la activación se concibe casi siempre desde el punto de la inserción laboral cuando a veces ni es posible ni es la solución de un problema. También, por qué los programas de IA, en general, no mantienen el equilibrio teórico supuesto de forma que en la práctica se trata de tres niveles o círculos de intervención paralelos y jerarquizados: en el centro la obligación de trabajar, como apoyo en su caso la garantía de renta y en la periferia de la estrategia el apoyo de los servicios. Por el contrario, resulta difícil encontrar programas de IA en los que se encuentren integrados los tres ámbitos de intervención. Los programas caracterizados por la llamada flexiguridad se acercan a esa concepción que podríamos denominar como equilibrada de la IA. En este sentido los diseños de las políticas suelen minusvalorar el hecho central de la segmentación del mercado de trabajo en el que se producen posibilidades muy diferenciadas de acceso al mercado de trabajo debido a cualificaciones y redes sociales altamente diferenciadas.

c) Finalmente, desde el punto de vista de los resultados, del **impacto social de los programas de IA**, se plantean tres problemas de eficacia: los programas de rentas no parecen facilitar la salida de las situaciones de pobreza relativa con la excepción de aquellos en los que tienen un alto grado de complementariedad las prestaciones por hijos a cargo y/o ayudas de acceso a la vivienda. En general, las prestaciones tratan de evitar la trampa de la pobreza lo que, siendo razonable pues estimulan a la búsqueda de empleo, siguen sin solventar el problema de la pobreza. Por otra parte, el retorno al empleo no siempre se produce como acceso a empleos de calidad en los que se garantice un salario suficiente y unas condiciones de trabajo dignas. La idea de “trabajo decente” es tomada en consideración por los analistas como un buen indicador de resultados de los programas de inserción laboral. Finalmente, la pobreza en el trabajo, si bien empieza a tenerse en cuenta en diferentes programas de renta mínima (Francia, Reino Unido, País Vasco) sigue siendo una realidad social no siempre considerada en su verdadera dimensión e importancia.

Este conjunto de problemas no suelen darse aisladamente en el desarrollo de las políticas de IA sino de forma interrelacionada. La concepción teórica de lo que debe ser la activación es determinante en muchos sentidos del diseño de los programas y un buen pronóstico de sus resultados. En nuestro caso, y aun tratándose de un trabajo descriptivo de casos, no hemos renunciado a valorar la aplicación de la estrategia de IA desde dos perspectivas: a) Una de tipo general, según la cual la IA debe ser una ruta flexible de inclusión social y laboral en la que la responsabilidad individual tiene su necesario complemento en la responsabilidad colectiva; b) la segunda perspectiva, de tipo práctico, ha consistido en poner en valor los programas más próximos o cercanos a la visión equilibrada de la IA así como los déficits o limitaciones de aquellos programas inclinados sobre todo a la inserción laboral y al control de los beneficiarios de rentas mínimas o rentas de activación.

## II. Estrategias y políticas de Inclusión Activa en Alemania

### 1. Estrategias y políticas de inclusión social

#### 1.1. Contexto

El Estado de Bienestar alemán forma parte del llamado régimen continental de bienestar. Se caracteriza por la centralidad de la Seguridad Social como sistema de protección social que se completa con un subsistema asistencial para las personas en situación de necesidad que están incapacitadas para el trabajo. El Estado Federal regula y financia el sistema de Seguridad Social con cotizaciones sociales que cubren la asistencia sanitaria, el desempleo, la incapacidad laboral y la protección a los hijos. La planificación y gestión de los servicios públicos de educación, sanidad, vivienda y servicios sociales está bajo la competencia de los *Länder* que se financian por el Estado y las propias regiones. Esto supone que en el caso de la inclusión activa las prestaciones económicas están bajo control de la Seguridad Social mientras que los servicios públicos de apoyo están descentralizados si bien su regulación es federal.

Bajo este sistema de protección social tiene una creciente importancia el principio de necesidad en la estructura de prestaciones monetarias, el mantenimiento de un mínimo frente al mantenimiento del nivel de ingresos. El reemplazo del desempleo asistencial por una prestación de cuantía fija (*flat rate*), con unos criterios de acceso más estrictos, significa un acceso a una mera seguridad básica (Hinrichs, 2010). Tanto los niveles contributivos como los no contributivos están regulados por el Código Social Alemán o *Socialgesetzbuch* (SGB).

Es necesario advertir que desde la década de los 80 Alemania ha estado poniendo en marcha políticas activas de mercado de trabajo. Sin embargo, el contexto más reciente son las llamadas Reformas Hartz o conjunto de reformas propuestas por la Comisión encabezada por Peter Hartz que se inician en 2002 y cuya filosofía básica consiste en endurecer las condiciones de permanencia en la prestación de desempleo por parte de los parados y acelerar su retorno al mercado de trabajo. Justamente la última reforma, denominada Hartz IV, es la que da paso a la creación de lo que se denomina como Desempleo II, al que luego nos referiremos, que está regulado en el

tomo II del Código Social Alemán. El Desempleo II, que es fruto de la fusión de la llamada ayuda social y del subsidio de desempleo, se hace efectiva en enero de 2005 y su objetivo es reforzar la responsabilidad de los parados en estado de necesidad que tienen capacidad para trabajar así como de los que convivan con él.

Esta reforma es central ya que forma parte de la interpretación específica de lo que la legislación alemana entiende en la práctica como inclusión activa y que, si bien genera nuevos estímulos a la inserción laboral, en la práctica tendrá como consecuencia el recorte de las ayudas asistenciales por desempleo hasta entonces existentes. La importancia de dichos recortes llevó al Tribunal Constitucional alemán a ordenar la reforma de cálculo de las prestaciones del sistema de Desempleo II antes del 1 de enero de 2010 al entender que 'no garantizan el derecho a una subsistencia digna sin discriminaciones'.

No existe como tal una estrategia de inclusión activa en Alemania. Por el contrario, se trata de una estrategia general de inclusión social que incluye, junto a la política de inclusión social, la política de pensiones así como el desarrollo de los servicios de sanidad y de dependencia. Ello no quiere decir, como veremos, que el PNAin 2006-2008 no realice avances en la dirección de lo que será a partir de 2008 la estrategia de inclusión activa.

El contexto de dicho Plan, en un país de elevado nivel de desarrollo como es Alemania, viene constituido por desafíos relacionados con el desempleo, sobre todo en mujeres, jóvenes y personas inmigrantes, la necesidad de ampliar el empleo en la población mayor y garantizar la viabilidad del sistema pensiones junto a la modernización del sistema sanitario y cuidados de larga duración.

La tasa de pobreza se ha incrementado entre finales de la década de los 90 y los primeros años de la primera década del presente siglo y está asociada sobre todo al desempleo siendo los hogares en paro con niños los más afectados por aquella. En concreto en 2005, antes de la aplicación del Plan de inclusión 2006-2008, la tasa de paro se acercaba al 12 por cien (25 por cien en las personas inmigrantes), el 36 por cien de los parados lo eran de larga duración, casi el 40 por cien de los parados no seguían ningún curso de formación ocupacional (que alcanzaba al 76 por cien de las personas inmigrantes) y el 9 por cien de los jóvenes no obtenían su título de estudios básicos. El contexto en que se desarrolla el MAC y el nuevo PNAin 2008-2010 de inclusión es de crecimiento económico y expansión del mercado de trabajo a pesar del inicio de la crisis económica y financiera. Ello no ha impedido que la tasa de pobreza haya crecido respecto a los años previos, 2004 en concreto, y que las diferencias de renta entre los hogares de mayores ingresos y los de menos también se haya incrementado. En 2008 la tasa de pobreza relativa de Alemania era del 13 por cien, la pobreza infantil alcan-

zaba al 14 por cien de los hogares, los trabajadores pobres eran el 5 por cien de la hogares con personas ocupadas.

Siendo los objetivos fundamentales de la Estrategia de Lisboa 2000 el crecimiento económico, la creación de empleo y la cohesión social bajo un contexto de envejecimiento demográfico y preocupación creciente por la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y sanidad el PNAin 2006-2008 cubre un espacio que, en cierto modo, es reactivo a las consecuencias del proceso de modernización económica y de competitividad. Habrá que esperar al siguiente PNAin 2008-2010 para disponer de una estrategia pro activa en materia de inclusión activa. En cierto modo las estrategias y políticas del plan de 2006-2008 forman parte de esa dimensión que denominamos reactiva o necesidad de hacer frente a las consecuencias sociales del cambio socio-técnico. Ello no quiere decir que algunas de las políticas no sean diseñadas de forma proactiva, como pueden ser las de educación y formación por su importancia en la constitución de capital humano o las de integración lingüística de las personas inmigrantes, dada en este último caso la importancia cuantitativa de los colectivos inmigrantes.

## 1.2. Plan Nacional para la Acción de Inclusión Social 2006-2008

A mediados de la década pasada Alemania se plantea, en el contexto de un acelerado proceso de modernización económica, el desarrollo de una estrategia nacional basada en los siguientes principios:

Reforzar la cohesión social, la equidad y la igualdad de oportunidades para todos combinando y equilibrando solidaridad y responsabilidad. En esta estrategia está incluida la lucha contra la pobreza y la exclusión social no solo su dimensión de **pobreza económica** sino también de **creación de oportunidades para todos en cuanto a participación y realización personal en la vida social, para lo cual se ha de reforzar el acceso a recursos, derechos y servicios**. La **educación y la formación** son en este punto cruciales. La idea de **'activación'** aparece con claridad aquí como medio de movilización de todas las personas excluidas del mercado de trabajo debido a la carencia de cualificaciones o situación de paro de larga duración. Como medio de garantizar la seguridad de los que buscan un empleo, personas mayores con bajas pensiones o trabajadores en situación de pobreza se señala **la necesidad de una renta o ingreso mínimo**. El desarrollo de la cohesión social requiere de políticas y programas que estimulen el **aprendizaje a lo largo de la vida**, sobre todo en el caso del colectivo de personas que sufren desventajas sociales.

Por otra parte, la estrategia alemana de crecimiento, empleo y cohesión se plantea como objetivo la interacción efectiva entre los objetivos de Lisboa 2000. El crecimiento económico y el empleo son condiciones de

seguridad colectiva e igualdad de oportunidades. Sin embargo, no son suficientes para prevenir la pobreza y la exclusión social en un contexto de mundialización económica que afecta sobre todo a las personas con baja cualificación. De ahí la necesidad de contraatacar las tendencias de exclusión social mediante el énfasis en la participación laboral.

Finalmente, la mejora de la gobernanza es otro de los principios de la nueva estrategia mediante la **evaluación** de las políticas, la promoción de la **participación de la sociedad civil** y avances de **coordinación** entre Administraciones (reforzando la coordinación y delimitación de funciones entre el Gobierno Federal, los *Länder* y las autoridades locales) y entre programas.

#### a) Estrategias

Las estrategias del PNAin se concretan en siete prioridades de actuación, cinco de ellas referidas al desarrollo de la inclusión social y las dos últimas relacionadas con el reforzamiento del sistema de servicios sociales y de la gobernanza:

- Incrementar la población que participa en el mercado de trabajo.
- Eliminación de las desventajas existentes en el sistema de educación y formación ocupacional.
- Desarrollo de una nueva política de familia cuya condición sea la eliminación de la pobreza infantil.
- Reforzar la integración de los inmigrantes.
- Erradicar la discriminación y reforzar la integración de las personas con discapacidad.
- Reforzar los servicios sociales y la responsabilidad de la sociedad civil.
- Mejorar la gobernanza.

#### b) Políticas y medidas

Los programas y medidas del PNAin se organizan en torno los seis objetivos (ver **Cuadro II.1** para mayor detalle):

**Acceso al mercado de trabajo.** La importancia de la mejora de la participación de los ciudadanos en el mercado de trabajo ha pasado a primer plano en Alemania, al igual que en prácticamente todos los países de la UE. Cinco leyes de reforma de los servicios de empleo dan fe de ello - Ley Job-AQTIV (2002) junto con las cuatro leyes de modernización de los servicios de empleo y mercado de trabajo (2002, 2003, 2004 y 2005), más conocidas como leyes Hartz. Se ha producido una nítida diferenciación entre los niveles de protección por desempleo contributivo y asistencial reforzando en ambos casos la vuelta al empleo. El nuevo Libro II del Código Social (2005) recoge justamente la filosofía de la eficiencia de los sistemas de protección social y de empleo.

Dentro de la extensión asistencial de la protección por desempleo las políticas públicas dan prioridad a varios colectivos en relación con los cuales se han desarrollado diferentes programas:

- Personas con bajo nivel de cualificación. Apoyo a las personas con baja cualificación profesional dándoles prioridad en el acceso al empleo, la formación, ingresos complementarios de bajos salarios y otras prestaciones.
- Mayores. Estimular la participación en la formación y en el empleo de los trabajadores mayores a través de programas (*Perspektive 50 plus*) de formación, empleo y bonificación en la cotización social y ayudas a la integración.
- Jóvenes. Mejora de oportunidades de acceso al empleo y reducción de desempleo a través de su priorización en los servicios de empleo (asesoramiento y colocación), prestaciones básicas con orientación activadora, priorización de los jóvenes menores de 25 años en la formación y acceso al empleo, priorización en los programas de formación y programas de seguimiento intensivo.
- Inmigrantes. Mejora de las habilidades en lengua alemana y de los niveles de cualificación mediante programas cofinanciados por el programa EQUAL.
- Personas con desventajas en el mercado local de trabajo. Mejora de la integración social y laboral de las personas con especiales desventajas sociales en el ámbito local.

Las medidas correspondientes al objetivo de **eliminación de desventajas en educación y formación** se estructuran según distintas áreas temáticas. El primer grupo se refiere a las que están dirigidas a menores y colectivos en edad escolar, con un acento especial en los niños de origen inmigrante: oferta de plazas para los niños menores de 3 años, refuerzo de las edades de 3-6 años dada la importancia de la adquisición de habilidades en lengua alemana, ampliación de horarios escolares (*Zukunft Bildung und Betreuung*) y medidas de refuerzo curricular.

A ello se añaden programas dirigidos a grupos de personas jóvenes con necesidades especiales. Por una parte, el establecimiento de rutas flexibles para la cualificación así como el apoyo a las empresas para la formación de aprendices que puedan constituir la próxima generación de trabajadores especializados es un programa fundamental. Por otra, se apoya la oferta de cualificación básica de personas jóvenes que hayan abandonado la escuela sin cualificación.

Todo ello se cierra con una estrategia federal de aprendizaje a lo largo de la vida y de formación continua que debe estar interconectado con otras áreas, como la educativa.

**El Desarrollo de una política para niños y familias orientada a eliminar la pobreza infantil** constituye seguramente el núcleo central de las acciones de inclusión social en este plan tanto en su vertiente activa como preventiva, sobre todo a través de medidas de apoyo no reducibles a las de tipo financiero. Para ello se introduce una Prestación por parentalidad (que sustituye a la prestación por crianza infantil) para animar la independencia económica de los padres y un Complemento por hijo de manera que estén protegidas las familias de bajos ingresos sin necesidad de que sean dependientes de las prestaciones de paro para personas que buscan empleo.

A otro nivel se refuerza la conciliación entre trabajo y cuidados para madres y padres así como las acciones de prevención a nivel local mediante la combinación de acciones educativas (animar el uso de guarderías), sanitarias y de cuidados. Se prevé desarrollar una oferta de programas de centros infantiles, ampliación de horarios escolares, asesoramiento educativo y sanitario a partir de 2007. Los programas de apoyo temprano a los niños y jóvenes en situación de fragilidad en áreas desfavorecidas son otra vía de intervención social bajo responsabilidad de los *Länder*.

**El refuerzo de la integración de las personas inmigrantes**, sobre todo en términos de lengua y cultura alemana, es un objetivo básico desde la Ley de integración de 2005. En este marco, se han puesto en marcha cursos de integración, servicios de asesoramiento y programas para el bienestar común dirigidos a la prevención de conflictos entre comunidades y a favorecer elevados niveles de tolerancia y respeto entre los diferentes grupos y culturas existentes en Alemania.

La dimensión de género de las políticas de inmigración se confirma mediante programas dirigidos a la eliminación de barreras a la mujer inmigrante mediante cursos de formación específicos.

**Erradicar la discriminación y reforzar la integración de las personas con discapacidad.** Son varias las leyes aprobadas para desarrollar este objetivo: para combatir el paro entre las personas con grave discapacidad, para mejorar la formación y el empleo de las personas con grave discapacidad. La reforma del Código Social Libro IX (rehabilitación y participación), así como la ley de igualdad que promueve la participación en la sociedad y en el mercado de trabajo de las personas con discapacidad. Se establece el principio de “rehabilitación mejor que pensión”, según el cual la rehabilitación debe estar dirigida a mejorar la capacidad para participar en el mercado de trabajo. La eliminación de barreras de todo tipo, la instauración de los presupuestos personales para favorecer la libertad de elección de las prestaciones de rehabilitación y el estímulo para que se opte por el mercado de trabajo ordinario de trabajo frente al mercado protegido (con medidas de formación, empleo y prevención, además de apoyo a las empresas), son algunas de las políticas desarrolladas.

<b>Cuadro II.1. Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2006-2008. Alemania. Articulación de las medidas y políticas según prioridades estratégicas en ejes de inclusión activa.</b>					
<b>PRIORIDADES ESTRATEGIAS</b>	<b>PRIORIDAD 1: Incrementar la participación en el mercado de trabajo</b>	<b>PRIORIDAD 2: Eliminar las desventajas en educación y formación</b>	<b>PRIORIDAD 3: Nueva política de familia e infancia enfocada a la erradicación de la pobreza infantil</b>	<b>PRIORIDAD 4: Reforzar la integración de las personas inmigrantes</b>	<b>PRIORIDAD 5: Erradicar la discriminación y reforzar la integración de las personas con discapacidad</b>
<b>Garantía de ingresos</b>	Garantía de renta asociada a la búsqueda de empleo por parte de las personas capacitadas para el empleo. Las personas incapacitadas para el trabajo se les garantiza una renta		Prestación de paternidad para apoyar la independencia económica de los padres y cumplimiento por hijo para familias de bajos ingresos		Garantía de ingresos para personas incapacitadas para el trabajo
<b>Acceso al empleo colectivo más desfavorecidos</b>	Acceso de colectivos con bajo nivel de cualificación Programa de empleo para personas de 50 y más Prioridad de formación y empleo de jóvenes menores de 25 años Acceso local al empleo de grupos con especiales desventajas	Desarrollo de la formación profesional ligada al empleo para personas con menos de 25 años y personas mayores de 50	Conciliación del trabajo y los cuidados		Planes de empleo específicos para personas con discapacidad
<b>Acceso a servicios</b>		Refuerzo escolar de menores entre 3 y 6 años con especial referencia a menores inmigrantes Programas de apoyo a jóvenes con especiales necesidades que abandonan la escuela sin título de graduación Estrategia de aprendizaje a lo largo de la vida	Programa de centros infantiles Programas de apoyo temprano a niños y jóvenes en situación de fragilidad	Servicio de apoyo a la mejora de habilidades en lengua alemana	Programas de formación y rehabilitación

### 1.3. Plan Nacional para la Acción de Inclusión Social 2008-2010

En el Informe Nacional de Estrategias sobre protección social e inclusión 2008-2010 se consolidan los grandes objetivos estratégicos del período precedente 2006-2008 sobre el desarrollo del MAC. El primero de los objetivos se centra en el acceso al trabajo evitando el atrapamiento en la pobreza, requiriendo a los afectados la mejora activa de su situación, de sistemas de protección social eficientes y sostenibles a largo plazo y con un nivel de cotización limitado, refuerzo del acceso a oportunidades, educación y cualificación. La conciliación y compatibilidad entre trabajo y cuidado de los hijos, que facilite la participación laboral de ambos cónyuges es, también, la vía señalada para la prevención de la pobreza infantil. Tales objetivos generales se concretan en objetivos de intervención que, al igual que en el bienio 2006-2008, de nuevo se centran en la erradicación de la pobreza y la promoción de la inclusión social, asegurar la adecuación y sostenibilidad del sistema de pensiones y, finalmente, garantizar la accesibilidad, calidad y sostenibilidad del sistema sanitario y de la atención a la dependencia. Además de señalar el refuerzo de los sistemas de aseguramiento, se reconoce la importancia de mantener un sistema de mínimos y se define el nivel básico de subsistencia sociocultural como aquel que permite participar en la vida social, cultural y política, más allá de un mínimo de subsistencia. Se trata de un mínimo de consumo que permita a los grupos desaventajados acceder a importantes oportunidades vitales. El segundo de los objetivos, referido al desarrollo de la interrelación efectiva de los objetivos de Lisboa 2000, introduce la importancia de mantener la interdependencia entre las distintas áreas de política pública y de la introducción de conceptos como la flexiguridad. En cuanto a los avances en gobernanza y transparencia se ha seguido apoyando el debate y la participación de los actores implicados.

En este contexto Alemania refuerza de manera intensa la estrategia de inclusión activa mediante la combinación de las prestaciones asistenciales por desempleo y la búsqueda de empleo, sobre todo para los parados de larga duración. Este plan coincide con la publicación del tercer informe sobre pobreza y bienestar que ofrece una perspectiva más amplia de la problemática de la inclusión social.

#### a) Estrategias

El PNAin de 2008-2010 mantiene los objetivos del plan previo 2006-2008 sobre la base de que las prioridades apenas si han cambiado. El reto o prioridad fundamental es la reforma del mercado de trabajo con objeto de reducir el desempleo y crear empleo. Únicamente la prioridad de las políticas para personas con discapacidad desaparece como objetivo específico para quedar subsumida en el objetivo de empleo.

El objetivo de reducción de la tasa de paro es el reto central de la política social y como parte de éste el apoyo a las personas en paro de larga duración y grupos que acumulan desventajas sociales que les impide integrarse en el mercado de trabajo. En este sentido los objetivos estratégicos no solo se mantienen sino que se refuerzan y se vinculan a determinados instrumentos de política y poblaciones a las que va dirigida:

- Integración en el mercado de trabajo que dé acceso a la mayor cantidad de personas en la recuperación económica. Se combina la asistencia social a las personas que son empleables con la protección a las personas que buscan empleo de forma que exista una sola ruta de protección social e integración en la que tengan cabida las diferentes situaciones. En este caso esta combinación se adapta al territorio mediante la respuesta diferenciada de programas de orientación regional. La integración laboral de jóvenes con especiales dificultades de empleo y, sobre todo, jóvenes de hogares inmigrantes, forma parte de esta amplia estrategia que se completa con la integración laboral de las personas con discapacidad.
- Educación y formación profesional constituye el segundo objetivo del PNAin asentado en la creencia de que la educación y la formación profesional constituyen la mejor base para la integración social y la protección frente al desempleo. Los programas están dirigidos a garantizar la enseñanza infantil, reducir de manera significativa el volumen de personas que abandonan la escuela, garantizar el futuro de la economía mediante una nueva generación de personas con formación profesional adecuada y promover programas que desarrollen el aprendizaje a lo largo de la vida.
- Apoyar a las familias y lucha contra la pobreza infantil es el tercer objetivo del plan asentado sobre el convencimiento de que el empleo de los padres y los ingresos familiares regulares procedentes del empleo reducen el riesgo de pobreza en familias y niños, medido a través de la reducción del peso de transferencias sociales en los ingresos de las familias. Para ello se amplía y refuerza la eficiencia de prestaciones sociales de apoyo a los cuidadores, la garantía de renta para los niños pobres y las prestaciones complementarias de vivienda. Prestaciones que se complementan mediante programas de prevención y lucha contra el abuso infantil y la mejora de la salud de los niños.
- La integración de las personas inmigrantes, sobre todo de la segunda generación, es el último objetivo del PNAin 2006-2008 cuyo desarrollo viene establecido por el Plan Nacional de Integración 2007. Se concibe la integración como un proceso de largo alcance que pretende incluir en la sociedad a toda la gente que vive legalmente y de

forma duradera en Alemania, proporcionando el acceso a todos los recursos y basado en la igualdad de derechos. Tiene como prioridades la integración lingüística y cultural, la mejora de las condiciones de vida de los niños de hogares de personas inmigrantes y, en general, la mejora de las condiciones de vida y vivienda.

b) Políticas y medidas (ver Cuadro II.2)

**1. Incrementar la participación en el mercado de trabajo.** Entre los objetivos y medidas concretas (recogidas muchas de ellas en el Libro III del Código Social) cabe destacar:

- Creación de oportunidades para gente con obstáculos múltiples para acceder al mercado de trabajo. Tras la reorganización de la asistencia social se ha puesto en marcha un nuevo instrumento de política de mercado de trabajo (*JobPerspektive*) que consiste básicamente en una subvención por desempleo a los empresarios para contratar a trabajadores mayores de 18 años con especiales dificultades de inserción laboral que han recibido previamente la prestación por desempleo, que han recibido ayuda intensiva durante seis meses sin éxito bajo un acuerdo de integración o que han recibido prestaciones de integración y que no se espera encuentren empleo en el mercado ordinario en un período de 24 meses. La ayuda puede continuar después de esta fase inicial si las perspectivas de empleabilidad se ven frustradas. Sin embargo, el paso de la búsqueda de empleo asistido al no asistido es revisado cada 12 meses valorando la situación del mercado de trabajo y la situación personal. También se han puesto en marcha proyectos locales en regiones en dificultad económica para luchar contra el desempleo de larga duración (*Kommunal-Kombi*).
- En el marco de este objetivo se encuadran también programas dirigidos a jóvenes en paro (*Qualifizierungszuschuss* y *Eingliederungszuschuss*). En concreto subvenciones a las empresas por contratar a jóvenes que han superado los seis meses de desempleo y tienen menos de 25 años bajo dos modalidades: subvención de formación y subvención de integración. Estas iniciativas se enmarcan dentro de la Iniciativa de Cualificaciones del Gobierno Federal. El Gobierno ha lanzado también una iniciativa para crear 100.000 plazas para aprendices en 2010 (*Jugend — Ausbildung und Arbeit*) apoyada en un nuevo subsidio para empleadores (*Ausbildungsbonus*). Se prevé también llevar a cabo apoyos para la preparación de exámenes finales, orientación profesional y participación en programas de formación ocupacional.

- Otras medidas se destinan a aumentar la tasa de contratación de las personas mayores entre las que destaca también el programa ‘50 y más’ (*Perspektive 50 plus*) dirigido a ampliar la permanencia en el mercado de trabajo de las personas que tienen más de 50 años con subvenciones a las empresas que suponen entre el 30% y el 50% del salario del trabajador durante 12 meses. También los trabajadores mayores de 55 años se benefician de mejoras en las condiciones de acceso a las prestaciones de desempleo.
- Finalmente, el acceso al empleo de las personas con discapacidad queda recogido en este objetivo a través de programas como (Libro IX del Código Social) ‘Trabajo sin barreras’ (*JOB-Jobs ohne Barrieren*) destinado a captar el interés de los empleadores; ‘Empleo 4000’ (*Jobs 4000*) para personas con grave discapacidad desarrollado entre el Gobierno federal y los *Länder* para la integración en el empleo y formación; ‘Acción 1000’ a nivel de *Länder* para facilitar la transición de la escuela al empleo y del empleo protegido al mercado de trabajo ordinario así como el programa “Gestión de la Discapacidad” para favorecer la reintegración laboral de personas que han sufrido serios accidentes de trabajo.

## **2. Eliminación de barreras y desventajas en educación y formación.**

Este objetivo se asienta en la Iniciativa de Cualificaciones (*Qualifizierungsinitiative*) de enero 2008 que incorpora todas los problemas y medidas que conducen a mejorar la educación y las cualificaciones desde el nivel infantil, y el sistema de formación profesional:

- Programa de educación para los menores de tres años que procura la expansión de su oferta y la formación de los educadores.
- Programa Educación futura y cuidados para todos los niños en edad escolar en escuelas de horario ampliado que procura buenos apoyos educativos, tutorías y actividades de ocio (*Zukunft Bildung und Betreuung*).
- Programa de reducción del retraso y fracaso escolar de niños, jóvenes e inmigrantes, que incluye también formación adicional.
- Programa de cualificaciones profesionales para jóvenes con especiales desventajas destinado a disminuir el número de personas sin cualificación que da especial importancia a la asistencia individual y nuevas oportunidades para antiguos participantes en el programa. El Acuerdo nacional sobre formación y habilidades para la nueva generación se ha prolongado durante tres años más ;
- Programa de transición entre niveles educativos para aumentar la igualdad de oportunidades que amplía las ayudas para proporcionar acceso desde la formación ocupacional a la obtención de cualificaciones formales (*Perspektive Berufsabschluss*).

- Programa de aprendizaje a lo largo de la vida que aumenta el número de plazas y refuerza sus estructuras regionales.

**3. Apoyo a la familia y erradicación de la pobreza infantil.** En este sentido no solo se aplican nuevas prestaciones sociales para acabar con la pobreza infantil sino que se refuerza el apoyo del Estado a las familias y a los padres que tienen que conciliar el trabajo y el cuidado de los hijos. Así, cabe destacar:

- La revisión de las prestaciones familiares que reducen el riesgo de pobreza de ingresos. En enero de 2007 se introdujo la Prestación por paternidad (*Elterngeld*) que tiene como objetivo garantizar la situación económica de las familias durante el primer año de vida de los hijos a la vez que facilita el reparto de los cuidados entre los padres, extensible en el caso de las familias monoparentales. Ampliación en septiembre de 2008 de la duración temporal del Complemento por hijo a cargo (*Kinderzuschlag*) para los casos en que la renta familiar no es suficiente para cubrir las necesidades de los niños. También las prestaciones de alojamiento se incrementan de manera significativa a partir de 2009. En octubre de 2008 el Gobierno Federal aprobó incrementar la desgravación fiscal por hijo (*Kinderfreibetrag*). Finalmente, algunos *Länder* han desarrollado prestaciones por hijo a cargo para hogares en los que los padres están recibiendo prestaciones por desempleo.
- La ampliación de la cobertura de atención a los niños menores de tres años es objeto de un programa nacional en base al acuerdo entre el gobierno federal y los *Länder* para cubrir al 35% de los niños en 2013.
- Se recuerda la importancia de la igualdad de oportunidades educativas, de acceso a la formación y al empleo para evitar la transmisión de la pobreza.
- Estos programas se complementan con programas y medidas para la protección y el bienestar infantil: para la prevención del abandono, maltrato y abuso infantil y otros que refuerzan la atención sanitaria en situaciones específicas de pobreza y vulnerabilidad como medida de refuerzo y promoción de salud infantil.

**4. Reforzar la integración de las personas inmigrantes.** La referencia principal en este ámbito son las 400 medidas enmarcadas en el Plan Nacional de Integración de 2007. Los objetivos alrededor del que se organizan estas medidas son: integración lingüística, refuerzo del apoyo educativo y de cualificación para el acceso al empleo, integración en el mercado de trabajo de personas refugiadas, apoyo específico a las mujeres, la mejora de las oportunidades y condiciones de vida de los hijos de inmigrantes y el acceso a la vivienda junto a la mejora de los espacios urbanos en los que viven.

<b>Cuadro II.2. Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2008-2010. Alemania. Articulación de las medidas y políticas según prioridades estratégicas en ejes de inclusión activa.</b>				
<b>PRIORIDADES ESTRATEGIAS</b>	<b>PRIORIDAD 1: Incrementar la participación en el mercado de trabajo</b>	<b>PRIORIDAD 2: Eliminar las desventajas en educación y formación</b>	<b>PRIORIDAD 3: Apoyo a la familia y erradicación de la pobreza infantil</b>	<b>PRIORIDAD 4: Reforzar la integración de las personas inmigrantes</b>
<b>Garantía de ingresos</b>	Consolidación del Programa de Desempleo II con modulaciones de renta en favor de las familias con cargas familiares para acercarlas a niveles de renta suficiente.		Prestación por paternidad para garantizar la situación económica durante el primer año de vida. Complemento por hijo en los casos de renta familiar insuficiente Ampliación de la cobertura protectora a niños menores de 3 años por el gobierno federal y los Länder	
<b>Acceso al empleo colectivo más desfavorecidos</b>	Programa Jobperspektive: subvención a las empresas para contratar a trabajadores con más de 18 años con dificultades de inserción laboral que han percibido la prestación por desempleo. Subvenciones a empresas para contratar jóvenes con menos de 25 años que han superado los 6 meses de desempleo. Creación de 100.000 plazas de aprendices Programa de 50 y más para emplear a los mayores de dicha edad mediante subvenciones a las empresas Programas para personas con discapacidad: 'Trabajo sin barreras', Programa 'Empleo 4000' para personas con grave discapacidad compartido por gobierno federal y Länder; Acción 1000 a nivel de Länder		Mejora de las oportunidades educativas, de acceso a la formación y el empleo para evitar la transmisión de la pobreza	Programa de acceso al empleo con apoyo específico a las mujeres

<b>Cuadro II.2. Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2008-2010. Alemania. Articulación de las medidas y políticas según prioridades estratégicas en ejes de inclusión activa.</b>				
<b>PRIORIDADES ESTRATEGIAS</b>	<b>PRIORIDAD 1: Incrementar la participación en el mercado de trabajo</b>	<b>PRIORIDAD 2: Eliminar las desventajas en educación y formación</b>	<b>PRIORIDAD 3: Apoyo a la familia y erradicación de la pobreza infantil</b>	<b>PRIORIDAD 4: Reforzar la integración de las personas inmigrantes</b>
<b>Acceso a servicios</b>		<p>Programa para menores de 3 años</p> <p>Programa de educación futura y cuidados para todos los niños en edad escolar</p> <p>Programa de reducción del retraso y fracaso escolar para niños, jóvenes e inmigrantes</p> <p>Programa de cualificaciones profesionales para jóvenes con especiales desventajas</p> <p>Programa de transición entre niveles educativos para aumentar la igualdad de oportunidades</p> <p>Programa de aprendizaje a lo largo de la vida</p>	<p>Programa de prevención del abandono, maltrato y abuso infantil.</p> <p>Refuerzo de atención sanitaria en situaciones específicas de pobreza y vulnerabilidad</p>	<p>Integración lingüística, refuerzo del apoyo educativo</p> <p>Acciones de apoyo de acceso a la vivienda</p>

## 2. Programas de Inclusión Activa

### 2.1. Garantía de mínimos

El sistema de mantenimiento de ingresos para la población en edad activa hasta comienzos del s. XX estaba compuesto por tres sistemas diferentes que diferenciaban entre dos prestaciones para desempleados y una para pobres:

- Seguro de desempleo contributivo: prestaciones relacionadas con ingresos o salarios financiadas con cotizaciones sociales de empresas y trabajadores.
- Desempleo asistencial: financiado con impuestos generales y en el que el acceso se produce mediante comprobación de ingresos o rentas. Su cuantía es inferior a las prestaciones de paro contributivo. Después de 1999 sólo podían recibirlo quienes habían recibido prestaciones de seguro anteriormente, es decir, después de agotado el período contributivo y bajo condiciones familiares determinadas.
- Asistencia social general a la que se accede mediante comprobación de recursos para aquellas personas incapacitadas para el trabajo.

El seguro de desempleo había cubierto a amplias capas de la población en los años posteriores a la II Guerra Mundial siguiendo el principio de mantenimiento de rentas o ingresos. El desempleo asistencial tenía un papel residual del que se beneficiaban sobre todo los parados de larga duración. Desde los años setenta, las reformas del mercado de trabajo habían recortado el acceso al seguro de desempleo, en especial a los desempleados más jóvenes, mientras mantenía la situación en el caso de los trabajadores adultos. Se habían introducido medidas orientadas a reforzar la vuelta al mercado de trabajo al trabajo y, no escasa ocasiones, las políticas activas de mercado de trabajo habían funcionado como mecanismo de prueba del deseo de trabajar, en lugar de favorecer mecanismos de integración. En 1997/98 se recorta la capacidad de elegir un empleo en función de la duración del desempleo.

En 2003, las propuestas de la Comisión presidida por Peter Hartz impulsaron una serie de reformas que se concentraron en la reforma de la estructura y los servicios de la Agencia Federal de Trabajo, los instrumentos de mercado de trabajo, una activación más estricta y un recorte del seguro de desempleo (de un máximo de 32 meses a 18 para trabajadores mayores y de 25 a 12 para el resto).

La medida más controvertida fue la cuarta, conocida como la Ley Hartz IV que abolía la prestación de desempleo asistencial y lo fusionaba con los esquemas de asistencia social (Hinrichs, 2010). Por lo que la prestación de desempleo se reduce a dos niveles: Prestación de desempleo I (*Arbeitslosengeld I*) y Prestación de Desempleo II (*Arbeitslosengeld II*): en el primero se

mantiene el nivel de ingresos y el segundo se centra en la reducción de la pobreza junto con la activación. La nueva legislación considera cualquier oferta de trabajo como adecuada, lo que significa importantes recortes para los desempleados de larga duración. Con este cambio se ha reforzado el dualismo de la protección de los desempleados, en el que los parados de larga duración y los trabajadores atípicos (recorridos contributivos escasos) descienden en el nivel productivo y se sitúan en el nivel de protección de situaciones de pobreza.

En la actualidad, en Alemania existe un conjunto de programas de acceso a una renta mínima en función de las diferentes circunstancias personales que dan derecho a la solicitud y, en su caso, al acceso a uno u otro programa. Se trata, como hemos dicho, de un sistema omnicompreensivo pero con distintas vías de acceso.

El punto de partida del sistema viene constituido por la prestación de desempleo contributivo o prestación de desempleo por un período máximo de 18 meses para trabajadores mayores y de 12 para el resto. Este nuevo esquema se denomina Prestación de desempleo I (*Arbeitslosengeld I*), desde la reforma Hartz. Junto a este sistema existe un sistema de exención fiscal del mínimo vital de subsistencia sociocultural.

Entrando en el detalle del sistema alemán cabe enfatizar en que una vez agotado el período de percepción por una persona parada del sistema contributivo por desempleo o bajo circunstancias concretas que impiden el acceso al mercado de trabajo se despliega un sistema de renta mínima con cuatro rutas de acceso:

- El programa más relevante desde el punto de vista de la inclusión activa es el que se aplica desde el 1 de enero de 2005 (reforma Hartz) para personas sin recursos potencialmente activas, en situación de necesidad probada (*means-tested*) capaces de trabajar más de tres horas al día y obligados a buscar trabajo (*Arbeitslosengeld II* o Prestación de Desempleo II). La nueva prestación forma parte de una reforma específica del Código Social, Libro II, que diferencia los que pueden trabajar de los que no pueden.

Antes de dicha reforma la prestación para personas sin recursos era financiada por los municipios pero Desempleo II es financiada por el gobierno federal así como la mitad de los costes de las políticas activas de mercado de trabajo. La prestación está dirigida justamente a los que pueden trabajar y no tienen recursos y está financiada con impuestos a nivel federal. La cobertura alcanza a las personas entre 15 y 67 años sin recursos que pueden trabajar y que viven en Alemania habitualmente. Se centra en las necesidades del hogar y tiene como objetivo facilitar la entrada o reentrada en el mercado de

trabajo. Los perceptores tienen la obligación de aceptar cualquier oferta de trabajo (todas se consideran como empleo apropiado).

La prestación por desempleo II tiene como objetivo cubrir las necesidades básicas de alimentación, vestido, necesidades de la vida diaria y los costes de la participación en la vida cultural. Se añaden complementos monetarios para los miembros dependientes no obligados a buscar empleo. Las necesidades de vivienda apropiada y calefacción tienen una cierta cobertura, si bien limitada. Todos los perceptores de Desempleo II tienen acceso al sistema sanitario.

En el caso de las personas desempleadas de larga duración que han percibido prestaciones del Desempleo I la transición hacia los ingresos Desempleo II se suaviza durante dos años.

Las prestaciones económicas varían en función de la composición del hogar y se tienen en cuenta particularmente los hogares monoparentales con niños menores a cargo. Se pueden complementar mediante la financiación del equipamiento del hogar y otras prestaciones en especie.

Desempleo II no es meramente un esquema básico para los desempleados registrados, sino más bien está destinado a todos los necesitados en edad y con capacidad para trabajar. La prestación por desempleo II es el último despliegue de las rentas mínimas bajo la filosofía de la activación. En este caso no solo se garantiza una renta si no que se remueven los obstáculos que puedan existir a la integración en el mercado de trabajo.

- Las prestaciones sociales asistenciales reguladas por el Libro XII del Código Social alemán desde 2005. A estas prestaciones tienen derecho en principio aquellas personas que de forma temporal no son aptas para el trabajo o personas no empleables que no pueden trabajar al menos tres horas diarias en el mercado ordinario de trabajo, no cuentan con otras fuentes de ingresos y tienen ciertas características personales y familiares. También se incluyen en este programa de prestaciones sociales las personas incapacitadas de manera permanente para el trabajo o mayores de 64 años sin recursos o personas con una baja pensión que pueden incrementar mediante esta prestación. Bajo esta prestación no es necesario buscar empleo. Esta prestación es la última red de protección que sirve al mismo tiempo como referencia del nivel de subsistencia o ‘nivel de subsistencia sociocultural’ que debe cubrir en principio las necesidades básicas de las personas, en función de la edad, cubriendo en su caso necesidades de equipamiento de vivienda. Es una prestación fija o a tanto alzado cuyo nivel básico o estándar no cubre los costes de vivienda y calefacción, equipamiento de la vivienda y ropa. En función de los

miembros de la unidad familiar, sobre todo niños, se incrementa la prestación y se completa con el acceso a la atención sanitaria, ayudas individuales a personas con discapacidad y atención personal en su caso.

- El segundo escalón de renta mínima está dirigido desde 1993 a los solicitantes de asilo que reciben una prestación básica durante el primero de los tres años de estancia en Alemania. No tienen derecho legal a solicitar prestaciones pero pueden percibir las en especie, excepcionalmente en dinero. También tienen acceso limitado a la atención sanitaria.

El tercer escalón de renta mínima es el que pueden recibir las víctimas de la guerra o de la violencia y que se concreta en pensiones, atención sanitaria y rehabilitación, no necesariamente ligadas a la capacidad económica si bien se reconocen complementos adicionales en los casos de baja renta.

## 2.2. Acceso al empleo de los colectivos más desfavorecidos

Los perceptores de la prestación por **Desempleo II** pueden demandar legalmente el acceso al empleo a la vez que están obligados, bajo ciertas sanciones, a realizar actividades de formación, búsqueda de empleo o realización de ciertas actividades laborales. Cada caso es valorado personalmente por el gestor del caso que toma la decisión sobre la ruta más adecuada de activación teniendo en cuenta ciertas circunstancias como son el tipo de cualificación, la situación familiar, la estimación del tiempo en que se precisa la prestación y la duración del proceso de inclusión.

En términos prácticos, y teniendo en cuenta dichas circunstancias, el perceptor de la prestación por Desempleo II es elegible para firmar un acuerdo de integración.

Sobre este principio general de la obligatoriedad de firmar un acuerdo de integración se despliega una casuística de situaciones. Así, los menores de 25 años en paro que perciben la prestación de desempleo II son un objetivo preferencial de integración en el mercado de trabajo. Después de llegar al acuerdo de integración este colectivo debe integrarse en el mercado de trabajo o iniciar actividades de formación ocupacional o aprendizaje.

La distribución del colectivo de personas en paro que son empleables bajo el programa de Desempleo II era como sigue a finales de 2008: el 12% eran personas que tenían ingresos del trabajo que completaban con la prestación, es decir, trabajadores pobres; el 36% no eran susceptibles de ser empleados debido a enfermedad, cuidado de familiares o de niños menores de 3 años; el 9% participan en actividades de activación laboral; y el 43 eran parados sin activación.

Este programa estatal es compatible con **programas regionales** dirigidos a colectivos con especiales necesidades, sobre todo jóvenes con pobres déficits escolares y sin formación ocupacional.

Aunque la activación se ha abierto camino en la política social alemana mediante esta prestación es lo cierto que las acciones y programas de activación se dirigen sobre todo a las personas que tienen mayor probabilidad de entrar o retornar al mercado de trabajo. De hecho se diferencian cuatro grupos: plenamente empleables, grupos objeto de promoción que a su vez se dividen entre los que necesitan ser activados y los que necesitan ser promovidos (en realidad una gradación sobre la posibilidad mayor o menor de entrar en el mercado de trabajo) y personas sin posibilidad real de entrar en el mercado de trabajo.

Bajo la nueva política social de activación se han desarrollado programas para **colectivos específicos**, caso de parados de larga duración que son mayores de 50 años que se han extendido entre los diferentes *Länder* (Programa Perspectiva 50+, Pacto de Empleo entre las Regiones).

Dentro de esta misma política de activación se han desarrollado nuevos programas, cofinanciados por el FSE, dirigidos a parados de larga duración de baja cualificación de áreas deprimidas o bajo desarrollo económico.

Un aspecto importante del programa de Desempleo II es que lleva aparejado un sistema de sanciones en el caso de que se rechace un empleo razonable, formación ocupacional o una oportunidad de empleo. Las sanciones se traducen en reducciones progresivas de la cuantía de la prestación hasta llegar a la cancelación total del acuerdo de activación y de la prestación social.

### 2.3. Acceso a servicios de calidad

El sistema de bienestar alemán reconoce el derecho al acceso al sistema sanitario y a la atención a la dependencia. En el caso del primero comprende programas de apoyo a la salud de los niños de familias en situación de pobreza y vulnerabilidad en el marco del objetivo de erradicar la pobreza infantil.

Por su parte el sistema de servicios sociales si bien no tiene como objetivo la integración en el mercado de trabajo, sus programas de atención y rehabilitación comprenden medidas y herramientas de activación social e individual. En este sentido cabe destacar varias líneas de intervención social como son: los servicios de rehabilitación y participación de las personas con discapacidad que desde 2008 se pueden recibir bajo la fórmula de 'presupuesto personal' para la compra de servicios (Código Social, libro XII). También cabe destacar los servicios de atención a la juventud y la infancia del Código Social (libro VIII) dentro del área de la asistencia social que comprende servicios de escolarización y formación ocupacional dentro de la actividad de trabajo social comunitario.

No siempre las fronteras entre los programas son claras ya que, por ejemplo, el programa de Desempleo II (Libro II del Código Social) se plantea la activación de los menores de 25 años como una obligación y, sin embargo, la asistencia en el empleo y la formación no tiene lugar hasta que la persona ha explotado totalmente sus posibilidades de inserción laboral; el apoyo del programa a este colectivo está expuesto a sanciones (*workfare*). Por el contrario, desde el ámbito de los servicios sociales (Libro VIII del Código Social) los jóvenes tienen derecho a la activación e integración y no contempla sanciones.

### 3. Valoración, buenas prácticas y gobernanza de las políticas de Inclusión Activa

#### 3.1. Valoración de impacto: cobertura y efectividad

##### a) Cobertura de la población relevante

En 2009 La tasa de desempleo en Alemania estaba en torno al 8,5% de la población activa. Eso suponía unos 3,6 millones de parados. De este total el 37% percibía prestaciones de desempleo I o contributivo y el 64% la prestación de desempleo II bajo sus diferentes fórmulas de activación. El mayor peso de esta prestación se debe a la creciente importancia de los contratos temporales y a los cortos períodos de tiempo en los que se perciben las prestaciones de paro contributivo. Además, la caída de las cuantías de estas últimas prestaciones dirige la demanda de solicitudes hacia la modalidad de prestación de desempleo II.

Por el contrario, la población que recibe prestaciones mínimas de tipo asistencial por causa de incapacidad para el trabajo o vejez, sin obligación de búsqueda de empleo (Libro XII del Código Social), en torno a 730.000 personas, ha quedado bajo la regulación y financiación de la Administración Local. Una cuarta parte de este colectivo recibe ayudas adicionales de atención o cuidados personales. Los perceptores de esta prestación mínima asistencial por incapacidad son un colectivo creciente en los *Länder* del este de Alemania respecto de los perceptores de prestación mínima por vejez, justo lo contrario que en Alemania occidental

Uno de los problemas referentes a la cobertura es el que se refiere a los que siendo elegibles no solicitan una prestación mínima. Existe una amplia literatura de investigación sobre el tema (Hartman, 1981; Haueser y Becker, 2005) con diferentes estimaciones de este colectivo. Según Huster y otros (2009) el porcentaje estaría entre un mínimo de un 25% y un máximo de un 40% de personas que no solicitan la prestación a la que tienen derecho legal.

En los últimos años se ha incrementado la población de trabajadores pobres cuyos salarios son insuficientes para sostener hogares con niños. La prestación por hijos en hogares con insuficientes recursos es otro dispositivo adicional si bien tiene que ser solicitado.

#### b) Adecuación

Aunque el Libro XII del Código social señala que la prestación asistencial básica así como la prestación por desempleo II deben ser suficientes para garantizar una vida humana digna lo cierto es que, como en otros países de la UE, es objeto de debate. El problema es que estas prestaciones no son actualizadas en función de la inflación ni bajo criterios de necesidad real sino de criterios administrativos discrecionales. Hasta el punto, como hemos dicho al principio, de que el Tribunal Constitucional alemán ha dictado una sentencia en la que se declara inconstitucional la cuantía de algunas prestaciones por no garantizar el nivel de subsistencia sociocultural de las familias, tal como es previsto en el Código Social.

Mientras la prestación de desempleo I se determina, entre otros criterios, en función del salario, la de Desempleo II no. Se trata de prestaciones básicas cuyo objetivo es garantizar un nivel básico de vida que acelere la vuelta al empleo en el mercado ordinario. De este modo la prestación de desempleo II resuelve los problemas de ingreso a corto plazo, o problemas de carencia de renta, pero no son adecuados para reducir la pobreza y luchar contra la exclusión a medio plazo. Dicho esto, se han producido incrementos en las prestaciones por hijo con el fin de paliar la insuficiencia de renta de esta prestación. La lucha contra la pobreza infantil es un objetivo de la política social alemana. En conjunto las prestaciones de desempleo II están por debajo del umbral de pobreza del 60% de la mediana de renta tanto en general como cuando se consideran tipos de hogares concretos como son personas solas (54% del total), parejas sin hijos y pareja con un hijo. Solamente los hogares con un madre/padre solo y pareja con dos hijos reciben prestaciones que superan ligeramente el umbral de pobreza.

Esto significa que el sistema de prestaciones sociales segmenta a la población sin recursos en función de sus características sociodemográficas con bolsas de pobreza severa que hacen necesaria la contribución de las ONG de acción social mediante bancos de alimentos (*Tafeln*) que han duplicado la demanda en los últimos años superando los 800 mil solicitantes o mediante los llamados supermercados sociales.

La cuestión subyacente, como en la mayoría de los sistemas de rentas mínimas existente en los países miembros de la UE, es qué cuantías son razonables sin que desincentiven a la búsqueda de empleo. Las prestaciones sociales en el caso de la prestación de desempleo II siguen la lógica no escrita de que deben estar por debajo del nivel salarial general con el fin de evitar la trampa de la pobreza e incentivar a entrar o retornar al mercado de trabajo.

Recientemente el Instituto de Estudios Económicos y Sociales (WSI) ha analizado la eficacia de las reformas laborales Hartz IV (Vobruba y Fehr, 2011) cuyo objetivo era evitar la trampa del desempleo o dilatar la búsqueda de empleo. En dicho informe de evaluación se comparan las prestaciones no contributivas antes de la reforma con la duración de la actual prestación no contributiva por desempleo. De dicha evaluación resulta que antes de la reforma el 49 por cien de los beneficiarios conseguía encontrar empleo antes de un año, el 20 por cien a los dos años, el 11 por cien a los cuatro años y un 13 por cien dejó de percibir la prestación a los cuatro años. Entre 2005 y 2007, con la fusión de prestaciones, los resultados son similares: el 50 por cien encuentra empleo en el plazo de un año, el 20 por cien a los dos años, el 10 por cien a los tres años y el 16 por cien a los cuatro años. De este modo el nuevo sistema no solo no ha reducido el período de percepción de las prestaciones sino que el riesgo de pobreza ha aumentado.

### 3.2. Aprendizaje y buenas prácticas

A partir de los PNAin cabe destacar tres programas de referencia en términos de buenas prácticas:

- El programa Empresa y Escuela (BUS). Desde el curso 2001/02 el programa se dirige a jóvenes que finalizan el periodo de escolaridad obligatoria sin posibilidad de obtener una titulación. El programa proporciona formación en el trabajo después de la escolarización obligatoria (tres días en la escuela y dos en la empresa). A las empresas se les proporciona una compensación económica. Tras el primer año, se proporciona apoyo individualizado durante otro más. Es un programa de colaboración de los Ministerios de Trabajo y de Educación con financiación europea y del Gobierno Federal. Incorpora a 296 escuelas de secundaria, empresas, servicios de atención juvenil, cámaras de comercio y autoridades del distrito.
- Las iniciativas Ciudad Social NRW son una serie de programas que desde 1993 (desde 1999 se integran en las iniciativas URBAN I y URBAN II) se han destinado a los espacios de concentración de desventajas sociales. Siguen una estrategia multidisciplinar que combina el planeamiento urbano con la política social, económica, de vivienda, de mercado de trabajo, y de creación de infraestructuras sociales y culturales. A pesar de tratarse de distintos programas con diferentes objetivos, todos ellos se orientan a la mejora de las condiciones orientadas a la renovación urbana, a través de una administración cercana y la participación activa de los ciudadanos.
- La iniciativa Trabajos sin Barreras (*Jobs ohne Barrieren*) es una iniciativa del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en cooperación con empleadores, sindicatos, asociaciones de discapacitados,

la Agencia Federal de Empleo, las agencias de financiación de la rehabilitación, el Consejo de Integración de Personas con Discapacidad y otros. Su objetivo es la mejora de las oportunidades de este colectivo, especialmente los severamente discapacitados, en la integración en el mercado de trabajo. Se puso en marcha entre 2004 y 2006, prorrogándose después entre 2007-2010. El programa pretende fomentar entre los empleadores la disposición a capacitar y mejorar las posibilidades de capacitación de los jóvenes con discapacidad y severa discapacidad en el nuevo marco legal para asegurar igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo de este colectivo. Se trata de promover la preocupación de las empresas por mantener la empleabilidad y mejorar el empleo de las personas con discapacidad en trabajos de responsabilidad baja o media.

### 3.3. Gobernanza

Desde 2001 se viene produciendo la cooperación entre el Gobierno Federal y los actores implicados en la lucha contra la exclusión social. Esta cooperación en la elaboración de los PNAin se ha extendido al diseño de programas y plataformas que refuerzan el diálogo entre los participantes en la política social de integración y para dar continuidad entre compromiso y acción en un sistema diversificado de responsabilidades. En torno a la elaboración de los PNAin existe un grupo permanente de asesores formado por más de 25 asociaciones que reúne a entidades no lucrativas, empleadores, sindicatos, iglesias, *Länder* y autoridades locales, a los que se suma el asesoramiento de expertos académicos. En el PNAin 2008-2010 se solicitó la participación a través de contribuciones previas al borrador.

El Gobierno federal ha puesto también en marcha una plataforma de intercambio de información entre las iniciativas que trabajan en la prevención de la pobreza y la integración social. También ha puesto en marcha un Foro (*FORTEIL- Forum Teilhabe und soziale Integration*) basado en seminarios de discusión en que se discuten, entre otras, cuestiones como el posicionamiento estratégico alemán en los PNAin. El FORTEIL estuvo financiado por el programa PROGRESS y finalizará a finales de 2008.

La elaboración de los PNAin ha sido paralela a la elaboración de una serie de Informes sobre la Pobreza y la Riqueza por parte del Gobierno federal. El tercero de los cuales se elaboró al mismo tiempo que el PNAin 2008-2010 y analiza la inclusión e igualdad de oportunidades a partir de los datos del EU-SILC empleando los indicadores de Laeken.

Otra de las iniciativas en este ámbito ha sido el proyecto de Intercambio de información: participación e integración social para llevar a cabo una base de datos de experiencias y prácticas.



# III. Estrategias y políticas de Inclusión Activa en Francia

## 1. Estrategias y políticas de inclusión social

### 1.1. Contexto

El sistema de protección social francés se estructura como un modelo *bismarckiano* en el que las cotizaciones efectuadas a través de la participación laboral son la principal vía de acceso. Los actores sociales participan en la gestión del sistema, fuertemente centralizada y financiada con las cotizaciones de empleadores y empleados. Desde 1956, la protección de la población excluida de este sistema protector, bien por ausencia bien por insuficiencia de cotizaciones, se ha confiado a distintos dispositivos categóricos de garantía de ingresos mínimos, basado en la comprobación de recursos (*means-tested*).

En Francia, como en el resto de Europa, la quiebra del modelo de pleno empleo en los años 70 y 80 hizo emerger las dificultades del sistema protector y dio mayor protagonismo a estos mecanismos de última protección. En 1988, impulsado por una campaña electoral a la Presidencia de la República, se introdujo el *Revenu Minimum d'Insertion*, RMI, una garantía de mínimos que suponía una inflexión en el sistema, ya que transformaba la protección frente a la pobreza en una herramienta de inserción social, en un mecanismo para la autonomía social de perceptor.

Desde los años 80, la idea de que las políticas de protección pasivas son generadoras de desincentivos y dependencias ha inspirado las reformas que se han llevado a cabo. En 1998, la Ley de Lucha contra la Exclusión, LCE, introdujo incentivos al empleo junto con una garantía de acceso a derechos sociales en salud, vivienda o cultura en diferentes esquemas de ingresos mínimos.

En 2004, se relanzó la lucha contra la pobreza con la adopción de un Plan de Cohesión Social que fue seguido por la Ley de Cohesión Social de 18 de enero de 2005 y por una intensa producción legislativa en materia social (cinco leyes entre julio de 2005 y abril de 2006). Desde entonces la preparación para la vuelta al empleo, apoyada en la reestructuración del servicio público de empleo, la reorganización de los contratos subsidiados y el apoyo y acompañamiento personal, se ha convertido en el objetivo central de la estrategia francesa frente a la pobreza. Esta política se ha acompañado

con incrementos en la vivienda social disponible y con la implantación de la lucha por la igualdad de oportunidades. En 2008, siguiendo los pasos de esta última reforma y nuevamente en el marco de una elección presidencial, se produce una gran reforma de garantía de mínimos para poblaciones en edad activa y se implanta el *Revenu de Solidarité Active*, RSA.

El itinerario seguido por la política francesa de atención a la pobreza muestra que en buena medida los elementos constitutivos de la Estrategia Europea de Inclusión Activa<sup>1</sup> formaban ya parte de la agenda francesa de inserción social (Comisión Europea, 2006). De forma que, ya desde 2001, los Planes Nacionales para la Inclusión Social franceses, en adelante PNAin, son herramientas de recogida y encuadre de políticas ya en marcha, no son motores o impulsores de nuevas orientaciones o herramientas de lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Es, por otra parte, destacable como los conflictos sociales han influido en la evolución de las políticas de inclusión. Durante el otoño de 2005, la tensión en la región parisina y en Marsella, en especial las quemas masivas de vehículos, (suscitados por el *Contrat Première Embauche*, CPE) visibilizaron las situaciones de discriminación, pobreza y exclusión económica de los barrios. Esta violencia urbana no era nueva pero su intensidad hizo emerger un debate sobre las políticas dirigidas hacia los jóvenes con bajos niveles de cualificación. La falta de cobertura de las necesidades de vivienda de poblaciones vulnerables e inmigrantes ha sido impulsada por problemas que han tenido una gran repercusión en la agenda pública. El calendario político electoral ha incidido también en los contenidos y en los calendarios de la lucha contra la pobreza, como es el caso de los debates electorales sobre la participación ciudadana o el fomento del empleo en 2007.

### Crecimiento, empleo, pobreza y gasto social

En los últimos años del siglo XX, la tasa francesa de crecimiento económico fue particularmente elevada, situándose anualmente en torno al 3,5%. Sin embargo, entre 2001 y 2003, el crecimiento se ralentizó. A partir de ese periodo remontó ligeramente y alcanzó una tasa del 1,4% entre 2004-2005, inferior a pesar de todo a la media de los países de la zona euro. A finales de 2005, se produce una inflexión al alza. Desde 2006 hasta 2008, Francia ha seguido una senda de crecimiento económico moderado -un 2,1% del PIB de media anual en términos reales (Legros, 2006a).

1 Los términos inclusión, inserción o integración tienen significados muy concretos según los contextos de uso (Arriba y Pérez Eransus, 2011). A pesar de lo cual en este documento los utilizaremos de forma indistinta. Se empleará predominantemente la palabra inserción puesto que es la empleada en Francia y que equivale al término inclusión, más empleado en el contexto anglosajón y europeo. Para inclusión activa, se utilizará inserción activa o inserción profesional.

Esta evolución se acompañó del estancamiento de los indicadores de empleo a comienzos de la década –con una creación neta de 150.000 empleos anuales- y de tasas de desempleo cercanas al 10% hasta 2005. Una tendencia que cambió posteriormente como lo indica el cambio en las cifras de creación de empleo (283.000 y 380.000 empleos en 2006 y 2007 respectivamente) y disminución del desempleo (en 2008, 7,4%). Todo ello se atribuye a la creación de empleo, al débil aumento de la población activa y al funcionamiento de los nuevos contratos subsidiados y la reforma de los servicios de empleo. Los sectores cualificados han sido los más beneficiados y los jóvenes los menos (su tasa de desempleo era 23,5% en mayo de 2005). Este incremento del empleo ha sido de baja calidad (contratos interinos, temporales, de aprendizaje o subsidiados) y ha estado acompañado por el incremento del número de trabajadores en hogares pobres (alrededor del 6% de las personas con empleo), es decir trabajadores pobres (Legros, 2006a).

Los datos del *Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale*, ONPES, muestran un descenso de la tasa de pobreza hasta 2003. Entre 2004 y 2006 el número de hogares por debajo del umbral de pobreza (60% de la mediana de ingresos) se estabiliza en torno al 13% y para incrementarse en los años posteriores. Por otra parte, la intensidad de la pobreza ha pasado de un 16,3% en 2002 a un 18,2% en 2006, es decir, ha aumentado la distancia entre los hogares pobres y los del conjunto de la población. Los ligeros aumentos en la población perceptora de prestaciones de garantía de mínimos – en especial RMI, pero también API y ASS-, indican también un ligero aumento de las cifras de pobreza.

Por colectivos, las mujeres, los jóvenes, los jubilados con recorridos laborales precarios y desempleados sin protección tienen mayor presencia entre la población pobre. Desde 2001, los jóvenes han vivido un deterioro relativo de sus ingresos y viven mayores dificultades de acceso al empleo, en especial los que carecen de cualificación. Las personas solas, con o sin niños, son las que tienen mayor riesgo de pobreza, en concreto uno de cada cuatro hogares monoparentales era pobre en 2006. Por territorios, la pobreza es más frecuente en el norte y el este, el perímetro mediterráneo y los territorios de ultramar. En el largo plazo, la pobreza en Francia se ha reducido entre los jubilados, pero ha crecido entre los asalariados y parados, en especial en los años 90.

Los sistemas de protección social y fiscal parecen haber tenido un papel importante. En la última década, el sistema de protección social ha incrementado su papel redistributivo, mientras el fiscal lo ha disminuido. Han sido importantes las reformas de baremos de las ayudas a la vivienda y de las prestaciones escolares, la reorganización de las ayudas a familias con niños o la incorporación de una prestación para el cuidado de niños pequeños.

El gasto social alcanzaba el 29,1% en 2004 y el 31,5% en 2005, en ambos casos por encima de la media de países de la UE. En este gasto, la mayor porción está dedicada a pensiones (43,9% en 2005) y salud (29,8%). Los gastos en prestaciones de mínimos en el año 2009 alcanzaron 19.600 millones de euros, el 3,8% de los gastos en prestaciones sociales, lo que representa el 1% del PIB.

## 1.2. Plan Nacional para la Acción por la Inclusión Social 2006-2008

### a) Estrategias

La aproximación estratégica del Informe de Estrategias para la Protección Social y la Inclusión Social 2006-2008, IEPSIS 2006-2008, se asienta en el modelo francés de crecimiento basado en la consecución del pleno empleo de calidad y de mayor cohesión social y territorial. El Plan Nacional de Reformas de 2006, PNR 2006, contiene muchos puntos comunes con el IEPSIS 2006-2008 particularmente los relativos al empleo (Legros, 2006b). Esto no repetirá en posteriores PNR, en los que predominan los objetivos económicos sobre los sociales (Legros, 2007b).

En el IEPSIS 2006-2008 las líneas estratégicas del MAC se plantean de la manera siguiente:

- La promoción de la cohesión social y la igualdad se materializa en la prioridad del equilibrio presupuestario con margen de maniobra para hacer frente al envejecimiento y favorecer a las generaciones futuras asegurando la continuidad del modelo social francés y su alto nivel de protección, reforzando la calidad y accesibilidad a la oferta de cuidados de salud y larga duración y centrándose en el empleo, la vivienda y la igualdad de oportunidades.
- La interacción mutua y efectiva con los objetivos de Lisboa se comprende como la adaptación de la Seguridad Social al mercado de trabajo y a los itinerarios profesionales actuales, fomentando el retorno al empleo, la adaptación de los jóvenes, la política familiar activa, los servicios sociales personales y la cualificación de los trabajadores.
- En cuanto a la gobernanza, se reforzará la movilización de todos los actores y de las personas en dificultad, la territorialización de las políticas públicas y la evaluación participativa.

El PNAin 2006-2008 identificó tres **objetivos prioritarios** en torno a los que organiza su estrategia para la inclusión social:

- Acceso y retorno al empleo de las personas más alejadas del mismo (parados de larga duración, beneficiarios de garantía de mínimos,

jóvenes con dificultades de inserción, personas que acumulan dificultades sociales y profesionales).

- Integración social y profesional de los jóvenes.
- Oferta de vivienda subsidiada y residencial de calidad.

Estos objetivos se basan en el Plan de Cohesión Social de 2004, en especial las cuestiones relativas al empleo: reestructuración del servicio de empleo público, desarrollo del acompañamiento o la reforma de los contratos subsidiados. También están fuertemente marcados por los acontecimientos de otoño de 2005 (Comisión Europea, 2007).

## b) Políticas y medidas

Las medidas del PNAin 2006-2008 se organizan en torno a prioridades (véase Cuadro III.1):

### **1. Promoción de la vuelta al mercado de trabajo de aquellos más alejados del mismo.** Las medidas se orientan en tres líneas:

- En primer lugar, se pretendía desarrollar la oferta de actividades y empleo para las personas más alejadas del mercado de trabajo a través de medidas como bonificaciones o descuentos en las cotizaciones empresariales, refuerzo del empleo en sectores estratégicos como hostelería y servicios personales, contratos de inserción en los sectores lucrativo y no lucrativo, estructuras de inserción a través de la actividad económica, IAE, acompañamiento social y profesional adaptado, Planes Locales de Inserción al Empleo apoyados en el partenariado público-privado, creación de empresas por parte de personas desempleadas o atención especial barrios desfavorecidos e impulso del empleo de mayores de 55 años.
- En segundo lugar, se buscaba romper con las lógicas o pautas de dependencia asistencial y fomentar el retorno al empleo a través de mecanismos en las prestaciones sociales (que incrementan las cuantías por acceso al empleo) y en la fiscalidad (a través de desgravaciones para trabajadores de bajos ingresos).
- Por último, se aspiraba a eliminar los obstáculos de acceso al empleo desde una doble perspectiva, social y laboral. En relación con los obstáculos de acceso al empleo se plantea renovar los servicios de empleo (incorporando el acompañamiento global y dispositivos de apoyo social individual), elaborar estrategias orientadas a barrios de intervención especial y la introducción de medidas para los menos cualificados como la Validación de la Adquisición de Experiencia, *Validation des Acquis de l'Expérience*, VAE. En cuanto a los obstáculos de orden social, el abanico es muy amplio y recoge medidas relacionadas con la movilidad y el transporte, las cargas familiares, analfabetismo, salud, vivienda, sobreendeudamiento, discriminación en el empleo e integración de inmigrantes.

**2. Integración social y ocupacional de los jóvenes.** Un objetivo motivado en buena medida por los acontecimientos que tuvieron lugar en los barrios franceses en otoño de 2005. Las medidas se organizan en torno a cuatro líneas:

- La primera línea reúne un conjunto de medidas destinadas a la prevención del abandono y del fracaso escolar. Entre ellas un programa de acompañamiento educativo a niños y adolescentes con graves dificultades, la coordinación de los actores (familias e instituciones públicas), el refuerzo de dispositivos de orientación escolar y universitaria, sistemas de financiación, programas de tutorías y de prácticas en empresas y el refuerzo de las medidas de igualdad entre hombres y mujeres.
- La segunda desarrolla la oferta de empleo para jóvenes poniendo el acento en medidas ya existentes destinadas a los jóvenes menos cualificados de barrios desfavorecidos incluyendo contratación protegida en oficios de aprendizaje, desgravaciones fiscales para menores de 26 años, ampliación de contratos subsidiados, acceso a la función pública, creación de grupos en los barrios desfavorecidos.
- La tercera se refiere a la promoción del aprendizaje y el apoyo a recorridos de inserción mediante el incremento del número de jóvenes en formación ligada al empleo, contratos de profesionalización para acceder a cualificación o de acceso a la vida activa, servicio civil voluntario complementario o creación de actividades y empresas de jóvenes en barrios con inmigración.
- La última se centra en la eliminación de obstáculos para la inserción profesional de los jóvenes en distintos ámbitos: Medidas de acceso a información jurídica sobre derechos y obligaciones, a la vivienda, a cuidados sanitarios y a la cultura, deporte y ocio.

**3. Desarrollo de la oferta de vivienda de calidad** dada la crisis francesa de vivienda, en especial la carencia de vivienda social. Las medidas, orientadas a facilitar el acceso y mantenimiento de la vivienda, junto con la lucha contra la inadecuación residencial se agrupan en cinco líneas:

- El primero es el desarrollo de la oferta de la vivienda social siguiendo criterios de mezcla social (*social mix*): mediante la oferta de nuevas viviendas sociales y la demolición de las inadaptadas, liberación del terreno necesario para ello, medidas fiscales para la mejora del mercado de vivienda social y la movilización de la vivienda vacía.
- El segundo recoge medidas orientadas a la mejora del acceso y mantenimiento de la vivienda, mediante facilidades para el acceso a vivienda en propiedad, Planes departamentales de acción para el alojamiento de personas desfavorecidas, apertura a las asociaciones

de las comisiones de adjudicación, acceso prioritario a vivienda social a personas que retoman su actividad tras un largo periodo de desempleo, mediación, prohibición de cortes de agua, luz y gas, prevención de los desahucios o desalojos, ayudas al alquiler, atención especial a temporeros agrícolas y reconocimiento local del derecho a la vivienda.

- El tercero se compone de medidas de mejora de las condiciones de la vivienda a través de mecanismos de urgencia para viviendas insalubres, la simplificación de procedimientos para viviendas en peligro, el aseguramiento de equipamientos comunes, la actuación de oficio, las obligaciones de los propietarios y el realojo y expropiación de viviendas e inmuebles insalubres, además de mejora de los mecanismos operativos y financieros para el tratamiento de la vivienda indigna.
- El cuarto recoge fórmulas de vivienda adaptada para quienes carecen de albergue o estructuras de inserción, mediante el acceso a residencias o albergues sociales, pensando en el previsible envejecimiento de personas sin residencia fija o discapacitadas.
- El quinto, y último, persigue estabilizar la oferta de alojamiento adaptado para quienes carecen de vivienda por insuficiencia de oferta asequible o por otras circunstancias vitales a través de un Plan trienal orientado a los albergues (apertura en invierno, humanización de sus condiciones y refuerzo de los horarios y de los equipos móviles), la creación de residencias hoteleras de vocación social para rehabilitar alojamientos anticuados y la orientación hacia poblaciones con dificultades específicas (mujeres víctimas de violencia, poblaciones itinerantes o poligamia residencial).

<b>Cuadro III.1. Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2006-2008. Francia. Articulación de las medidas y políticas según prioridades estratégicas en ejes de inclusión activa.</b>			
<b>ESTRATEGIAS</b>	<b>PRIORIDAD 1: Acceso y retorno al empleo de las personas más alejadas del mismo</b>	<b>PRIORIDAD 2: Integración social y profesional de los jóvenes.</b>	<b>PRIORIDAD 3: Oferta de vivienda subsidiada y residencial de calidad.</b>
<b>Garantía de ingresos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Introducción de mecanismos de incentivar en las prestaciones de mínimos:               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Modificación de los sistemas de prestaciones sociales y de la fiscalidad de forma que los beneficiarios de RMI, de API y ASS vean incrementados significativamente sus ingresos al acceder al empleo.</li> <li>b. Prime pour l'Emploi. Crédito fiscal por vuelta o mantenimiento de la actividad para los trabajadores de ingresos modestos.</li> </ol> </li> </ul>		
<b>Acceso al empleo colectivo más desfavorecidos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Impulso de la oferta:               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Bonificaciones o descuentos -reducciones en las cotizaciones de los empresarios.</li> <li>b. Programas de empleo por sectores (hostelería, servicios personales).</li> <li>c. Continuidad a contratos subsidiados - CNE de 2005; a contratos de inserción como en el no lucrativo, CE, CAE, OFMA y CA; contratos para mujeres.</li> <li>d. Desarrollo de estructuras de IAE:                   <ol style="list-style-type: none"> <li>i. acceso a un salario con acompañamiento social y profesional adaptado (tanto en el sector lucrativo como no lucrativo).</li> <li>ii. Planes Locales de Inserción en el Empleo con recorridos de inserción y oferta de inserción; diversificación de financiación y partenariado publico-privado.</li> </ol> </li> <li>e. Apoyo a la creación de empresas por personas desempleadas: exoneración de cotizaciones y mantenimiento de garantía de mínimos. Atención especial a barrios desfavorecidos.</li> <li>f. Fomento del empleo de personas mayores.</li> </ol> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo de la oferta de empleo para jóvenes. Se prevé complementar el uso de políticas de empleo y las medidas del Plan de Cohesión Social para ayudar a los jóvenes menos cualificados de barrios desfavorecidos mediante:               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Plataformas de contratación simulada para jóvenes poco cualificados en oficios de acceso.</li> <li>b. Rebajas fiscales para menores de 26 años en determinados sectores.</li> <li>c. Ampliación del Contrat Jeune en Enterprise (aligerar costes de la contratación en contratos temporales.</li> <li>d. Favorecer el acceso a la función pública mediante el dispositivo PACTE.</li> <li>e. Creación de grupos de Solidarité- emploi en los barrios desfavorecidos para concentrar los medios de las políticas de empleo en los más jóvenes y en movilizar a los agentes locales.</li> </ol> </li> </ul>	

<b>Cuadro III.1. Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2006-2008. Francia. Articulación de las medidas y políticas según prioridades estratégicas en ejes de inclusión activa.</b>			
<b>ESTRATEGIAS</b>	<b>PRIORIDAD 1: Acceso y retorno al empleo de las personas más alejadas del mismo</b>	<b>PRIORIDAD 2: Integración social y profesional de los jóvenes.</b>	<b>PRIORIDAD 3: Oferta de vivienda subsidiada y residencial de calidad.</b>
Acceso al empleo colectivos más desfavorecidos		<p>- Promover el aprendizaje y la construcción de un recorrido de inserción:</p> <p>a. Incremento del número de jóvenes en formación ligada al empleo en empresas de más de 250 trabajadores (aprendizaje joven para el grupo 14-16 años).</p> <p>b. Contratos de profesionalización: acceso a cualificación reconocida con periodos de enseñanza general y profesional.</p> <p>c. Refuerzo en estos marcos de no-discriminación por género.</p> <p>d. Contrato de integración en la vida social (CIVIS, 2005): acceso a la vida activa a jóvenes con dificultades de inserción en el empleo, salida prematura del sistema educativo; ofrece protección social y acceso a prestaciones en periodos sin</p> <p>e. Servicio civil voluntario complementario: integración en ocupaciones como la policía o la seguridad o en sectores con escasa mano de obra</p> <p>f. Apoyo a la creación de actividades y empresas de jóvenes en barrios con inmigración, además Contrat d'accueil et d'intégration - escolarización y acompañamiento al empleo en los 16-18 años.</p>	

<b>Cuadro III.1. Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2006-2008. Francia. Articulación de las medidas y políticas según prioridades estratégicas en ejes de inclusión activa.</b>			
<b>ESTRATEGIAS</b>	<b>PRIORIDAD 1: Acceso y retorno al empleo de las personas más alejadas del mismo</b>	<b>PRIORIDAD 2: Integración social y profesional de los jóvenes.</b>	<b>PRIORIDAD 3: Oferta de vivienda subsidiada y residencial de calidad.</b>
<b>Acceso a servicios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eliminación de obstáculos de acceso al empleo:               <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Renovación de los servicios de empleo: acompañamiento global, Appui Social Individualisé, proyectos personalizados de acceso al empleo, intervenciones de escucha y acompañamiento, dossier único por desempleado accesible a todos los operadores habilitados, recorridos personalizados;</li> <li>b. Estrategias orientadas a barrios de intervención especial: Equipos Emploi Insertion, introducción de objetivos de inserción en el programa nacional de renovación urbana (Agence Nationale de Renovation Urbaine)</li> <li>c. Extensión de la Validation des Acquis de l'Expérience, VAE, y de otras medidas orientadas a la población menos cualificada.</li> </ul> </li> <li>- Eliminación de obstáculos de orden social:               <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Ayudas a la movilidad y al transporte.</li> <li>b. Ayudas en las cargas familiares -prioridad de acceso a los servicios de cuidado infantil.</li> <li>c. Lucha contra el analfabetismo.</li> <li>d. Promoción de la salud.</li> <li>e. Lucha contra la falta o inadecuación de la vivienda.</li> <li>f. Sobreendeudamiento.</li> <li>g. Discriminación en el empleo (discapacidad, edad, origen étnico o social).</li> <li>h. Política de acogida e integración de inmigrantes.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prevención del abandono y del fracaso escolar.               <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Programa Réussite éducative: acompañamiento educativo a niños y adolescentes con dificultades, buscando su integración en el entorno educativo, mediante el cambio de las prácticas profesionales y contratación de nuevos educadores.</li> <li>b. Coordinación del conjunto de actores, tomando en cuenta a las familias. Se incluye:                   <ul style="list-style-type: none"> <li>i. Contrato de responsabilidad parental</li> <li>ii. Diálogo entre ayuntamientos y familias, mediante mediadores (se duplica su número).</li> </ul> </li> <li>c. Refuerzo de dispositivos de orientación escolar y universitaria, incluye servicio público de orientación de acceso universitario e inserción profesional.</li> <li>d. Sistemas de financiación como becas, ayudas a la instalación, programas de tutorías y de prácticas en empresas, sistema de objetivos escalonados para jóvenes de origen inmigrante.</li> <li>e. Refuerzo de medidas de igualdad entre hombres y mujeres.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo de la oferta de la vivienda social con criterios de mezcla social:               <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Oferta de nuevas viviendas sociales, y demolición de las inadecuadas.</li> <li>b. Liberación del terreno necesario.</li> <li>c. Medidas fiscales para la mejora del mercado de vivienda social.</li> <li>d. Movilización del parque privado de vivienda vacante.</li> </ul> </li> <li>- Mejora del acceso y mantenimiento de la vivienda:               <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Acceso a vivienda en propiedad.</li> <li>b. Planes departamentales de acción para el alojamiento de personas desfavorecidas articuladas con un Fondo de solidaridad para la vivienda.</li> <li>c. Participación de asociaciones en las comisiones de adjudicación de vivienda social.</li> <li>d. Prioridad en el acceso a la vivienda social a quienes retoman su actividad tras desempleo de larga duración.</li> <li>e. Mediación de los demandantes que no haya recibido una propuesta en el plazo marcado.</li> <li>f. Prohibición de cortes de agua, luz y gas de los hogares en situaciones de dificultad de pago.</li> <li>g. Prevención de los desahucios o desalojos (acceso a ayudas al alquiler)</li> <li>h. Prevención de temporeros agrícolas.</li> <li>i. Reconocimiento del derecho a la vivienda digna a escala local.</li> </ul> </li> </ul>

**Cuadro III.-1. Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2006-2008. Francia. Articulación de las medidas y políticas según prioridades estratégicas en ejes de inclusión activa.**

ESTRATEGIAS EJES DE INCLUSIÓN ACTIVA	PRIORIDAD 1: Acceso y retorno al empleo de las personas más alejadas del mismo	PRIORIDAD 2: Integración social y profesional de los jóvenes.	PRIORIDAD 3: Oferta de vivienda subsidiada y residencial de calidad.
Acceso a servicios		<p>- Eliminación de obstáculos para facilitar la inserción profesional de los jóvenes en los ámbitos:</p> <p>a. Acceso a información jurídica sobre derechos y obligaciones: acciones locales de formación, de plataformas de acceso a derechos en la Politique de la Ville.</p> <p>b. Acceso a vivienda: incentivos a la producción de alojamiento adecuado, coordinación a nivel local de los actores e incluso el microcrédito a través del CIDOL.</p> <p>c. Acceso a salud y cuidados: medidas - formativas del personal, de prevención bucodental, de partenariat con el sistema educativo - en zonas desfavorecidas.</p> <p>d. Acceso a la cultura, el deporte y el ocio. Medidas de acceso al patrimonio cultural y de apoyo a la práctica deportiva y de ocio en zonas desfavorecidas.</p>	<p>- Mejora de las condiciones de la vivienda, contra alojamiento indigno, a través de medidas como:</p> <p>a. Instauración de mecanismos de urgencia para viviendas insalubres.</p> <p>b. Simplificación de procedimientos para viviendas en peligro, asegurar los equipamientos comunes, facilitar la actuación de oficio, refuerzo de las obligaciones de los propietarios y relajo de ocupantes y expropiación de viviendas insalubres.</p> <p>c. Mejora de mecanismos operativos y financieros para el tratamiento de la vivienda indigna: subvenciones a los trabajos de mejora, ayudas adaptadas para copropietarios, a los municipios para trabajos específicos o programas de mejora.</p> <p>d. Obligación de reparación de alojamiento indigno en los programas locales y departamentales para la vivienda de población desfavorecida.</p> <p>e. Plan de comunicación de las medidas, refuerzo de medios y los fondos de ayuda al realojamiento.</p> <p>- Desarrollo de fórmulas de vivienda adaptada para quienes carecen de albergue o estructuras de inserción, mediante el acceso a residencias o albergues sociales; aumentando el número de plazas y adaptando al envejecimiento poblacional.</p> <p>- Estabilizar la oferta de alojamiento adaptado para quienes carecen de vivienda por insuficiencia de oferta accesible o por circunstancias vitales :</p> <p>a. Plan trienal con tres objetivos: aumentar el tiempo de apertura de los albergues abiertos en invierno, humanizar las condiciones del albergue, reforzar las horas de vigilia y los equipos móviles.</p> <p>b. Creación de residencias hoteleras de vocación social (rehabilitación de alojamientos anticuados o en mal estado).</p> <p>c. Orientación hacia poblaciones con dificultades específicas (mujeres víctimas de violencia), poblaciones itinerantes o situaciones de poligamia residencial (tras una separación).</p>

## 1.3. Plan Nacional para la Acción por la Inclusión Social 2008-2010

### a) Estrategias

El IEPSIS 2008-2010 dio continuidad a los objetivos y principios del anterior, basado en el mantenimiento del modelo social francés basado en el pleno empleo de calidad y la cohesión social y territorial. Se asienta sobre la convicción de que el desarrollo del empleo y la reorganización de las cuentas públicas permitirán este mantenimiento. A diferencia del anterior el traslado de los tres pilares del MAC es más concreto:

- La promoción de la cohesión social se materializa en el equilibrio de las cuentas públicas (equilibrio fiscal de las cuentas de la Seguridad Social y reorganización financiera del aseguramiento sanitario), la introducción de nuevos programas y en la utilización de indicadores, herramientas y dispositivos específicos.
- El refuerzo de la interacción entre los objetivos de Lisboa se asientan en la reforma de las garantías de mínimos, el aumento de las tasas de ocupación de personas mayores, el plan de salud laboral y la mejora de la protección a la familia y de la atención sanitaria primaria.
- Mejora de la gobernanza, la transparencia y la participación a través de la descentralización de las políticas, la creación de Consejos y Centros de partenariado y el uso de instrumentos de seguimiento eficaces.

El PNAin 2008-2010 se marca el objetivo de reducción de un tercio de la pobreza en cinco años como respuesta a tres tipos de retos:

- El crecimiento de la pobreza se ha frenado pero han aumentado tanto el peso de los trabajadores pobres como la intensidad de la pobreza.
- Se hace imprescindible el acercamiento entre las políticas de inclusión social y las estrategias para el crecimiento y el empleo.
- Es necesario tener en cuenta la especificidad de determinadas poblaciones y la igualdad de hombres y mujeres.

Las medidas del PNAin 2008-2010 se organizaron en torno a los mismos objetivos del periodo anterior pero son más concretas y se orientan a las poblaciones más desfavorecidas. Como en el anterior, las medidas formaban ya parte de las reformas de las políticas de empleo y cohesión social que estaba emprendiendo el Gobierno francés.

### b) Políticas y medidas

Se mantienen las tres prioridades del PNAin 2008-2010 fundamentados en la consecución del pleno empleo y la reducción de los niveles de pobreza marcada para 2012 (véase Cuadro III.2):

- 1. Favorecer el acceso y la vuelta al empleo de aquellos que están más alejados del mismo.** Bajo este objetivo se recoge un abanico de medidas o reformas de las ya existentes y refuerzos de instrumentos en marcha. Los trabajos del *Grenelle d'Insertion* (véase apartado 3.3) sirvieron de orientación para muchas de las medidas incorporadas por el PNAin.

El PNAin planea el refuerzo de los mecanismos de acompañamiento tanto previos como posteriores al acceso al empleo integrados en los servicios de empleo. Se refuerza el papel del nuevo operador de empleo, *Pôle d'Emploi*, para aquellos que tienen mayores dificultades o acceden a través de instrumentos de inserción social.

También se proponen reformas en varias áreas de política laboral. Se plantea la transformación de la formación profesional y ocupacional para hacerla más accesible al mayor número de personas, en especial las menos cualificadas, empleando medidas como la VAE o los contratos de profesionalización y articulando los vínculos entre formación y empleo (empleo en alternancia, formación para personas de mayor fragilidad profesional y el aumento de la transparencia y calidad del sistema). Se plantea también la reforma de los dispositivos para facilitar el acceso al mercado de trabajo como son los contratos subvencionados, los comités y las estructuras de Inserción por la Actividad Económica, IAE. Se añade la reforma de las prestaciones de garantía de mínimos, RSA, fuertemente orientada a la participación laboral o incorporación de nuevos dispositivos para incentivar la vuelta al empleo y la salida de las lógicas asistenciales. Están en marcha también reformas en las ayudas públicas para la creación de empresas que incluyen medidas de acompañamiento a parados emprendedores o de apoyo a las pequeñas actividades que hacen emerger actividades económicas informales.

A ellas se añaden medidas orientadas a la reorganización de la gobernanza territorial de las políticas de inserción, incluyendo la posibilidad de cerrar pactos territoriales de inserción entre los actores implicados. También se prevé medidas de refuerzo de las reformas como son el apoyo a la cooperación entre empleadores de inserción, el impulso a la movilidad de los demandantes de empleo o la eliminación de obstáculos para la integración (guarderías, micro-créditos, acciones a favor de las personas de origen inmigrante, lucha contra el analfabetismo o ayuda alimentaria).

- 2. Inserción social y profesional de los jóvenes,** en especial de aquellos que residen en barrios de desfavorecidos y/o que pertenecen a minorías. Desde hace 25 años el Gobierno francés desarrolla una política específica de prevención dirigida a los jóvenes salidos del sistema escolar sin titulación o en situación de fracaso.

Las medidas se orientan en primer lugar a la prevención del fracaso escolar y acercamiento del mundo laboral y de la escuela a través de reformas educativas que disminuyan el número de salidas sin cualificación y mejoren la inserción en el universo profesional (reducción a tres años del bachillerato profesional, desarrollo de un liceo de oficios con una oferta amplia de diplomas o títulos, introducción de un itinerario de oficios y de asignaturas de exploración profesional, oferta de información desde *Pôle d'Emploi*, introducción experimental de un dispositivo acompañamiento voluntario en situaciones de dificultad fuera del horario escolar, mantenimiento de los dispositivos de segunda oportunidad y de inserción, lanzamiento de un programa de prevención del fracaso y de aprendizaje y designación de un actor comarcal externo al sistema escolar responsable del trabajo con los jóvenes entre 16 y 25 años que carezcan de cualificación o de empleo.

Otras medidas se destinan a fortalecer las acciones existentes dirigidas a jóvenes que salen del sistema escolar sin cualificación, complementario y coordinado con los actores territoriales. Se ofrecerán respuestas a situaciones particulares de jóvenes con mayores dificultades de inserción educativa, social y profesional como jóvenes en barrios desfavorecidos (contratos para llevar a cabo itinerarios de autonomía cortos e intensivos y acciones de lucha contra el fracaso escolar) con problemas con la justicia.

Otras medidas se orientan a apoyar la igualdad de oportunidades en el acceso a los estudios superiores (estudiantes de familias modestas y discapacitados).

El Plan dedica especial atención a la situación de familias inmigradas (con el desarrollo de un contrato de acogida y de integración para las familias que se acogen a la reagrupación familiar y una 'evaluación de la competencia'), de jóvenes de origen inmigrante (acuerdo plurianual para favorecer el éxito escolar y promover la igualdad de oportunidades de estos jóvenes, programa experimental de apertura de la escuela a los padres, colaboración con estructuras asociativas especializadas para poner en relación a los jóvenes con las empresas y *label diversité* para eliminar obstáculos a los jóvenes de origen inmigrante en el acceso al empleo).

También se dedica atención a la salud de los jóvenes en los centros de salud y aseguramiento sanitario en la prevención y apoyo de salud mental.

- 3. Desarrollo de la oferta de vivienda social y de la reforma residencial.** Bajo esta estrategia se busca permitir el acceso de todos a una vivienda digna y restablecer el buen funcionamiento de un siste-

ma que permita satisfacer esa necesidad fundamental. Las medidas se enmarcan en dos leyes recientes: a) Ley de 5 de marzo de 2007 (DALO) que instituye el derecho reclamable a la vivienda y b) Ley de movilización para la vivienda y la lucha contra la exclusión, prevista para otoño de 2008, con objetivos relativos al acceso popular a la propiedad y al refuerzo de la movilidad del parque residencial con finalidad social. Además se ha nombrado un delegado general para la coordinación de los albergues y del acceso a la vivienda de las personas sin hogar o mal alojadas.

Las medidas se concentran en torno a dos estrategias.

- a. La primera está destinada al desarrollo de la oferta de alojamiento y a la lucha contra la vivienda indigna a través de: oferta de viviendas asequibles que respondan a las necesidades de los más desfavorecidos tanto en sector público como en el sector privado; desarrollo de formas de vivienda adaptada a necesidades específicas (residencias sociales, casas de acogida y residencias para ancianos o personas discapacitadas); creación de dispositivos de mediación para el acceso; refuerzo de la transparencia de los dispositivos de atribución de las viviendas y prevención de los desahucios; programas de renovación urbana, de recualificación de barrios históricos degradados y de tratamiento de hogares de trabajadores inmigrantes; priorización de la ‘mezcla social’ (*social mix*) en los dispositivos de atribución y de ‘ayudas a la piedra’ en los parques público y privado; y medidas para la erradicación del hábitat indigno, viviendas insalubres y locales de camas calientes. Los Departamentos pondrán además en marcha observatorios y planes de acción contra la vivienda indigna movilizando colectivos locales y ayudas a la rehabilitación del parque privado antiguo, insalubre o peligroso.
- b. Otro grupo de medidas se destina a la reforma de las residencias para personas sin hogar a través de una serie de medidas incluidas en el Gran Yacimiento de Acciones para el Albergue y el Acceso a la vivienda de personas sin hogar (2008-2012). Se pretende evitar así la condena a la calle reforzando los mecanismos de prevención de las expulsiones de la vivienda y de oferta de soluciones dignas (mejorando los centros de albergue, dando acceso a los usuarios de los dispositivos de albergue el acceso a la vivienda ordinaria) y mecanismos de financiación.

<b>Cuadro III.2. Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2008-2010. Francia. Articulación de las medidas y políticas según prioridades estratégicas en ejes de inclusión activa.</b>			
<b>ESTRATEGIAS</b>	<b>EJES DE INCLUSIÓN ACTIVA</b>	<b>PRIORIDAD 1: Acceso y retorno al empleo de las personas más alejadas del mismo</b>	<b>PRIORIDAD 2: Integración social y profesional de los jóvenes.</b>
		<b>PRIORIDAD 3: Oferta de vivienda subsidiada y residencial de calidad.</b>	
Garantía de ingresos		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforma de las garantías de mínimos: se transforman en mecanismos de incentivos al empleo al garantizar una protección de nivel superior siempre que se trabaje. <i>Revenu de Solidarité Active</i></li> <li>- Fortalecimiento del uso del acompañamiento a las personas más alejadas del empleo y ampliación de su campo de aplicación. Integrado en el nuevo operador del empleo (<i>Pôle d'Emploi</i>), en los nuevos contratos y en las estructuras de inserción por la actividad económica.</li> <li>- Reforma de dispositivos para facilitar el acceso al mercado de trabajo:               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. En 2009, reunificación de los contratos subsidiados o subvencionados.</li> <li>b. Plan de modernización de la Inserción por la Actividad Económica, IAE, en torno a la redinamización de los Comités departamentales de IAE y renovación de las modalidades tradicionales las estructuras de IAE.</li> </ol> </li> <li>- Reorganización de la gobernanza territorial de las políticas de inserción con objeto de conciliar la igualdad de trato en todo el territorio y la realización de ajustes para las situaciones o contextos locales (pactos territoriales de inserción).</li> <li>- Reforma de las ayudas públicas a la creación de empresas: financiación del acompañamiento para los parados emprendedores.</li> <li>- Apoyo a las pequeñas actividades: apoyo para la emergencia de actividades económicas informales con reducción en las cotizaciones sociales y acompañamiento social.</li> </ul>	
Acceso al empleo colectivos más desfavorecidos			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecimiento de las acciones ya existentes dirigidas a jóvenes que salen del sistema escolar sin cualificación.</li> </ul>

**Cuadro III.2. Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2008-2010. Francia. Articulación de las medidas y políticas según prioridades estratégicas en ejes de inclusión activa.**

**Cuadro III.2. Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2008-2010. Francia. Articulación de las medidas y políticas según prioridades estratégicas en ejes de inclusión activa.**

ESTRATEGIAS		PRIORIDAD 1: Acceso y retorno al empleo de las personas más alejadas del mismo	PRIORIDAD 2: Integración social y profesional de los jóvenes.	PRIORIDAD 3: Oferta de vivienda subsidiada y residencial de calidad.
EJES DE INCLUSIÓN ACTIVA				
Acceso a servicios		<p>- Nuevo operador para el empleo que entrará en funcionamiento en 2009: <i>Pôle d'Emploi</i>. Incluirá a todos los que buscan empleo incluyendo a los que tienen mayores dificultades a los que hará un seguimiento específico.</p> <p>- Reforma de la Formación Profesional para hacerla accesible a mayor número de personas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Prioritaria para los demandantes de empleo, en especial para los más alejados y menos cualificados.</li> <li>Mecanismos de VAE</li> <li>Orientar la financiación.</li> <li>Contratos profesionalización.</li> </ol> <p>- Reforzar las reformas mediante una serie de medidas coordinadas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Cooperación de empleadores y cualificación,</li> <li>Impulso a la movilidad de los demandantes de empleo</li> <li>Eliminar obstáculos para la integración: plazas en guarderías, micro-creditos personales, acciones a favor de personas inmigrantes o de origen inmigrante, lucha contra el analfabetismo, ayuda alimentaria.</li> </ol>	<p>- Promoción de la vida profesional en la escuela, disminución de salidas sin cualificación y mejora de la inserción en el mundo profesional:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Reducción de cuatro a tres años del <i>Baccalauréat Professionnel</i>, <i>Bachelierato</i> profesional.</li> <li><i>Lycée des métiers</i>: itinerario de oficios, oferta de diplomas o títulos y servicio de VAE <i>Validation de l'Expérience Acquise</i>.</li> <li>Introducción de un itinerario de descubrimiento de oficios y formaciones y asignaturas de descubrimiento profesional.</li> <li>Información desde el servicio de empleo sobre oficios y vínculos entre los dispositivos escolares y los de inserción.</li> <li>Experimento: Acompañamiento de alumnos fuera de calendario escolar.</li> <li>Mantenimiento de los dispositivos mejor valorados de <i>Deuxième chance</i> y de <i>Mission Générat d'Insertion</i> para más de 16 años.</li> <li>Programas departamentales de prevención del fracaso y de aprendizaje basados.</li> <li>Identificar responsables comarcales de trabajo con jóvenes entre 16 y 25 años sin cualificación ni empleo.</li> <li>Respuestas para jóvenes con mayores dificultades de inserción educativa, social y profesional:             <ol style="list-style-type: none"> <li>Barrios desfavorecidos: El <i>Plan Espoir Banlieues</i> ofrece: a) Contrato de autonomía y acompañamiento para jóvenes sin empleo o cualificación; b) Internado en centros escolares; c) Plan experimental de inscripción en centros escolares de otros barrios; d) Creación de un número limitado de centros de excelencia.</li> </ol> </li> </ol>	<p>- Ley DALO (2007) instituye el derecho reclamable a vivienda e incluye medidas cohesión social.</p> <p>- Ley de movilización para la vivienda y la lucha contra la exclusión, prevista para otoño de 2008: objetivos relativos al acceso la propiedad y refuerzo de la movilidad residencial.</p> <p>- Creación de la figura del Delegado General para la Coordinación de los Albergues y del Acceso a la Vivienda de las personas sin hogar o mal instaladas.</p> <p>- Desarrollo de la oferta de alojamiento y la lucha contra la vivienda indigna.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Oferta de vivienda asequible para los más desfavorecidos tanto en sector público como en el sector privado.</li> <li>Desarrollo de formas de vivienda adaptada a necesidades específicas: residencias sociales, casas de acogida y residencias para ancianos o personas discapacitadas.</li> </ol> <ol style="list-style-type: none"> <li>Plan 2008-2012 para el albergue y acceso a la vivienda de personas mal alojadas y sin hogar.</li> <li>Reconocimiento de colectivos que requieren atención particular (violencia a las mujeres, poblaciones nómadas, gitanos).</li> <li>Desarrollo de dispositivos de mediación (asociaciones y arrendatarios sociales) para el acceso a la propiedad para hogares modestos.</li> </ol>

<b>Cuadro III.2. Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2008-2010. Francia. Articulación de las medidas y políticas según prioridades estratégicas en ejes de inclusión activa.</b>	
<b>ESTRATEGIAS</b>	<b>PRIORIDAD 1: Acceso y retorno al empleo de las personas más alejadas del mismo</b>
<b>EJES DE INCLUSIÓN ACTIVA</b>	<b>PRIORIDAD 2: Integración social y profesional de los jóvenes.</b>
<b>Acceso a servicios</b>	<p>b. Jóvenes detenidos o cercanos a la delincuencia o a la reincidencia: acceso a CIVIS y recursos humanos y financieros adicionales.</p> <p>- Igualdad de oportunidades de acceso a estudios superiores: ayudas sociales.</p> <p>- Situación específica de familias inmigradas:</p> <p>a. Contrato de acogida y de integración para familias, jornada sobre los derechos y obligaciones de los padres.</p> <p>b. 'Evaluación de la competencia' .</p> <p>- Protección de las personas de origen inmigrante:</p> <p>a. Acuerdo pluriannual para favorecer el éxito escolar y promover la igualdad de oportunidades de los jóvenes de origen inmigrante.</p> <p>b. De forma experimental, programa de apertura de la Escuela a los padres.</p> <p>c. Colaboración con estructuras asociativas para poner en relación a los jóvenes con las empresas.</p> <p>d. Se pretende desarrollar una etiqueta de diversidad, <i>label diversité</i>.</p> <p>- Los centros de salud junto con el Consejo de misiones locales para el empleo de jóvenes han desarrollado un cuestionario relativo a la salud mental para hacerse cargo de las necesidades de apoyo para mejorar su inserción social y profesional.</p>
	<b>PRIORIDAD 3: Oferta de vivienda subsidiada y residencial de calidad.</b>
	<p>d. Refuerzo de la transparencia de los dispositivos de atribución de vivienda y mejora de los dispositivos de prevención de las desalojos.</p> <p>e. Programa nacional de renovación urbana; futuros Programas de 'rehabilitación de barrios históricos degradados'; Plan de tratamiento de hogares de trabajadores inmigrantes.</p> <p>f. Prioridad de 'mezcla social' (<i>social mix</i>), en dispositivos de atribución y de ayudas a la piedra en el parque público y en el privado.</p> <p>g. Erradicación del hábitat indigno y Plan nacional de lucha contra los locales de 'camas calientes' (<i>marchand de sommeil</i>) y de vivienda indigna.</p> <p>h. Puesta en marcha de Observatorios y Planes de acción departamentales contra la vivienda indigna y Ayudas a la rehabilitación del parque privado antiguo, insalubre o peligroso.</p> <p>- Reforma de las residencias para personas sin hogar. Gran Yacimiento de Acciones para el albergue y el acceso a la vivienda de personas sin hogar (2008-2012).</p> <p>- Permitir a los usuarios de los dispositivos de albergue el acceso a la vivienda ordinaria.</p>

## 2. Programas de Inclusión Activa

### 2.1. Garantía de mínimos

En 2009 el Informe sobre Esquemas de Garantía de Mínimos de la Red Europea de Expertos Independientes Nacionales en Inclusión Social considera el sistema francés de garantía de mínimos entre los que mantienen una compleja red de esquemas diferentes, a menudo categóricos e incluso superpuestos (Frazer y Marlier, 2009). Como puede verse en el Cuadro III.3, a mediados de la década de los 2000 existían en Francia varios esquemas de prestaciones no contributivas y asistenciales lo que resulta un sistema de prestaciones de garantía de mínimos, o de asistencia social, caracterizado por su alta fragmentación, cuyas prestaciones se diferencian entre sí en cuantías, requisitos, umbrales de acceso, comprobaciones de recursos o condiciones de percepción.

El sistema es el resultado de un proceso que, desde los años 50, había ido introduciendo distintas prestaciones asistenciales (acceso a través de comprobación de recursos o *means-tested*) de mínimos para hacer frente a los huecos del sistema de aseguramiento de la Seguridad Social vinculado a los salarios (pensiones y desempleo principalmente). En 1956 se introdujo la *Allocation Supplémentaire Vieillesse*, ASV, (Garantía de Mínimos para Ancianos) y en 1957, una *Allocation Supplémentaire d'Invalidité*, ASI, (Subsidio Mínimo de Invalidez) pero ambas requerían cotizaciones previas. Entre 1971 y 1975 se puso en marcha la *Allocation Supplémentaire aux Adultes Handicapés*, AAH, (Subsidio para adultos con discapacidad) introduciendo una prestación que no requería recorrido de cotización previo. Desde 1976, la *Allocation pour Parent Isolé*, API, (Subsidio para Padres Solos) proporciona protección a familias monoparentales de dos o más hijos y una prestación asistencial no contributiva para mujeres solas con hijos menores de tres años. En 1980, se introdujo la *Allocation de Veuvage*, AV, (Subsidio de Viudedad) y en 1984, se incorporaron dos nuevas prestaciones: *Allocation de Solidarité Spécifique*, ASS, (Subsidio de Solidaridad Específica) para desempleados que hayan perdido sus derechos de seguro de desempleo; y *Allocation d'Insertion*, AI, un ingreso para personas excluidas del mercado de trabajo y que no se pueden beneficiar del desempleo (ex presidiarios, en reinsertión, repatriados, refugiados), que fue reducido en 1992.

En 1988 se creó el *Revenu Minimum d'Insertion*, RMI, (Ingreso Mínimo de Inserción) en el marco de la reelección presidencial de F. Mitterrand, como una prestación no vinculada a la participación laboral previa. El RMI fue una innovación importante, ya que introdujo una prestación orientada a la inserción social de sus perceptores más allá de su protección económica e influyó fuertemente en otras prestaciones europeas

Por último en 2002 la incorporación de la *Allocation Equivalent-Retraite*, AER, (Subsidio Equivalente a la Pensión) garantizaba un mínimo a desempleados de larga duración en los últimos años previos a su jubilación.

Desde comienzos de los años 2000, estas prestaciones, en especial las dirigidas a población en edad activa, venían recibiendo fuertes críticas que han impulsado un proceso de reforma aun inacabado. La Ley de Cohesión Social de 2005, junto con el Plan de Cohesión previo, abandonaron la idea de establecer nuevas prestaciones para llevar a cabo una reforma enmarcada en un proceso más amplio de reforma de las políticas de mercado de trabajo y de la protección social. La idea central era, en la línea de las políticas de inclusión activa, transformar las garantías de mínimos en fuertes incentivos a la reentrada al mercado de trabajo. En 2006, la Ley 339 introdujo una serie de medidas para incentivar la vuelta al trabajo y formuló los derechos y obligaciones de los perceptores de prestaciones asistenciales en edad activa (explicadas en el apartado 2.2).

**Cuadro III.3. Garantías de mínimos en Francia 2006-2010**

Prestación	Tipo	Beneficiarios	Características y observaciones
<p>ASPA <i>Allocation du Solidarité aux personnes âgées</i> Subsidio de solidaridad para personas mayores <i>Allocation simple</i> Subsidio sencillo</p>	<p>Garantía de Ingreso Mínimo</p>	<p>Personas mayores de 65 años (o menores en caso de discapacidad). Cotización insuficiente (ASPA) o sin cotización (<i>Allocation simple</i>).</p>	<p>Unificó y sustituyó a nuevas prestaciones de mínimos para ancianos en 2005. Recuperable tras fallecimiento (según patrimonio del beneficiario).</p>
<p>AAH, <i>Allocation aux Adultes Handicapés</i> Subsidio para adultos con discapacidad</p>	<p>Garantía de Ingreso Mínimo</p>	<p>Personas con más de 20 años (o 16 como prestación familiar) con discapacidad: - superior al 80% - entre 50-79% (prestación reducida).</p>	<p>Diferencial: Complemento salarios o prestaciones. Se puede acceder a Complemento de recursos y al Complemento por vida autónoma (alojamiento independiente).</p>
<p>ASI, <i>Allocation Supplémentaire d'Invalité</i> Subsidio complementario de invalidez o Subsidio mínimo de invalidez</p>	<p>Complemento del seguro de pensión/ invalidez.</p>	<p>Personas menores de 60 años, con una discapacidad superior a los 2/3.</p>	<p>Recuperable tras el fallecimiento (según patrimonio del beneficiario). Al llegar a los 60 años, se pasa al ASPA (<i>Allocation de Solidarité aux Personnes Âgées</i>, más de 65 para personas no discapacitadas).</p>
<p>AV, <i>Allocation Veuvage</i> Subsidio de viudedad</p>	<p>Prestación temporal (máximo 2 años)</p>	<p>Personas viudas de cotizantes, menores de 55 años.</p>	<p>Previsión de desaparición en 2011, para fusionarse con un nuevo esquema de prestaciones de supervivencia que aún no se ha puesto en marcha.</p>
<p>ASS, <i>Allocation de Solidarité Spécifique</i> Subsidio de Solidaridad Específica</p>	<p>Prestación temporal renovable (cada 6 meses)</p>	<p>Desempleados tras finalización de prestación de desempleo, de prestación de vuelta al trabajo y de prestaciones de prácticas. Haber trabajado 5 años en los 10 anteriores a la finalización del contrato, en situación de actividad y de búsqueda activa de empleo.</p>	<p>Puede ser plena, diferencial o aumentada. Se puede acumular con ingresos por actividad laboral.</p>
<p>ATA <i>Allocation Temporaire d'Attente</i> Subsidio Temporal de Espera</p>	<p>Prestación temporal</p>	<p>Solicitantes de asilo, ciertas categorías de residentes extranjeros y en reinserción (ex presidiarios).</p>	<p>Sustituyó en 2006 a la <i>Allocation d'Insertion</i>, AI. Subsidio de Inserción.</p>
<p>AER <i>Allocation Équivalente -Retraite</i> (Subsidio Equivalente a Pensión)</p>	<p>Prestación sustitutoria (de la ASS o RSA) o complementaria (de la prestación de desempleo, ARE). Se concede por 12 meses renovables.</p>	<p>Desempleados que cumplen los requisitos para acceder a una pensión de jubilación, salvo no han alcanzado los 60 años. Los beneficiarios pueden obtener la dispensa de obligatoriedad de búsqueda de empleo. Se puede acumular con ingresos por actividad laboral reducida u ocasional.</p>	<p>No se concede desde el 1 de enero de 2011.</p>

**Cuadro III.3. Garantías de mínimos en Francia 2006-2010**

Prestación	Tipo	Beneficiarios	Características y observaciones
<b>RMI</b> <i>Revenu Minimum d'insertion</i> Renta mínima de inserción <b>RSO</b> <i>Revenu de Solidarité</i> Ingreso de Solidaridad	Garantía de ingresos mínimos en Francia. Garantía de mínimos en Departamentos de Ultramar.	Ingresos del hogar inferiores a la cantidad de la prestación según tamaño familiar. Renovable cada tres meses. Se firma un contrato de búsqueda de empleo. Administrado por los Servicios de familia. Beneficiarios del RMI durante más de 2 años, con más de 50 años. Se asume el abandono del mercado de trabajo definitivamente.	Desde el 1 de junio de 2009* la prestación se pasó al <i>Revenu de Solidarité Active</i> , RSA.
<b>API</b> <i>Allocation de Parent Isolé</i> Subsidio para padres/madres solos/solas.	Garantía de mínimos.	Familias monoparentales con niños. Dos modalidades: - Largo plazo: padres solos con niños menores de 3 años. - Corto plazo: padres separados, divorciados o viudos con niños de cualquier edad Diferencial en función de los ingresos existentes y el tamaño de la familia.	Desde el 1 de junio de 2009* la prestación se pasó al <i>Revenu de Solidarité Active</i> , RSA.
<b>RSA</b> <i>Revenu de Solidarité Active</i> Renta de Solidaridad Activa <b>RSA socle (majoré)</b> RSA básica <b>RSA activité (majoré)</b> RSA activo	Garantía de mínimos y Complemento de bajos ingresos salariales.	Personas sin recursos: mayores de 25 años (también menores con cargas familiares o actividad laboral previa) sin límite de edad (a partir de los 60 se puede acceder a otras prestaciones más ventajosas) Nacionalidad francesa y extranjeros con condiciones (refugiados, residentes o con vínculo anterior con el empleo) residentes en Francia. Tiene en cuenta los ingresos de toda la familia. La prestación dura el tiempo que se mantengan las condiciones que originaron el derecho.	Tras un periodo de experimentación en 2007, sustituyó al RMI y al API en 2009. Elimina también los incentivos y primas de RMI y API No incluye a los perceptores de ASS o AAH. La prestación puede ser una garantía de mínimos para ingresos insuficientes (RSA básico) o complemento de ingresos para bajos salarios (RSA activo). Ambas modalidades proporcionan una prestación superior en embarazos y monoparentalidad (situaciones del antiguo API): <i>RSA socle majoré</i> La desgravación PPE no se acumula al RSA activo.

Población activa

Desde 2009, RMI y API han sido unificados en un nuevo esquema centrado en la inserción a través de la actividad laboral: *Revenu de solidarité active*, RSA, (Renta de Solidaridad Activa). Su introducción estuvo vinculada a otra campaña electoral presidencial, la de N. Sarkozy, y se puso en marcha en tres etapas: experimentación en 34 departamentos desde 2007, evaluación y generalización a través de una Ley aprobada en otoño de 2008, de aplicación en 2009.

La prestación RSA se define como un incentivo financiero para personas sin recursos que garantiza a cualquiera que retoma un trabajo que sus ingresos aumenten cuando sus ingresos sean suficientes. Se configura como un complemento de ingresos para trabajadores pobres y como un ingreso mínimo para aquellos que no trabajan. Su funcionamiento da lugar a dos configuraciones:

- *RSA socle*, RSA básico: Ingreso mínimo para quienes no trabajen. Aquellos que carecen de ingresos pueden acceder a una prestación variable según la composición del hogar y el número de hijos dependientes (puede combinarse con el *RSA activité*). Se mantiene la cuantía del RMI y se incrementa para los hogares monoparentales y mujeres embarazadas, *RSA socle majoré*.
- *RSA activité*, RSA activo: Complemento de ingresos para trabajadores pobres, que ya tienen o vuelven al empleo. La prestación se añade al ingreso obtenido a través de la participación laboral. La cuantía garantizada es la suma del RSA básico correspondiente al hogar y el 62% de los ingresos por la actividad. Las cuantías y los topes máximos también se incrementan en función de la monoparentalidad y el tamaño del hogar, *RSA activité majoré*.

La prestación, gestionada por los organismos de la rama de familia de la Seguridad Social (*Caisses d'Allocations Familiales* y *Mutualité Sociale Agricole*), implica el deber de buscar activamente empleo, bajo la orientación del *Pôle-Emploi* o de operadores privados de colocación y el derecho a un acompañamiento social y profesional adaptado siguiendo un proyecto personalizado de acceso al empleo para el perceptor y su pareja. A este respecto, hay dos tipos de perceptores:

- Hogares con ingresos laborales superiores a 500€/mes, que no tienen obligación de contar con este acompañamiento.
- Hogares con ingresos inferiores al RSA básico o ingresos laborales inferiores a 500€/mes que han de acceder al acompañamiento personalizado, registrarse como buscadores de empleo (sin renunciar a más de dos ofertas de empleo adecuadas), iniciar una actividad por cuenta propia o mejorar su situación de integración social y profesional. El RSA generaliza también las medidas de incentivos de la ley 339 de 2006 y los vincula a las reformas de los contratos subsidiados y de la gobernanza de la inserción social (véase apartados 2.2 y 3.3).

Todos los perceptores de RSA pueden acceder a una prestación de cobertura de los costes que implica el comienzo de una actividad como transporte, vestido, vivienda o cuidado de menores denominada *Aide Personnalisée de Retour à l'Emploi*, APRE. Asimismo pueden acceder a prestaciones o ayudas de vivienda.

El esquema RSA se centra, por lo tanto, en el trabajo como herramienta de lucha contra la pobreza: simplifica el sistema de garantía de mínimos -eliminando barreras que el RMI suponía para el acceso al empleo (por ejemplo la pérdida de recursos con la reentrada en la actividad laboral) e introduciendo incentivos- al mismo tiempo que asegura un complemento de ingresos a los pobres asalariados. Significa también un paso más en el endurecimiento de las condiciones de protección frente a la pobreza al vincular las garantías de mínimos a la participación laboral.

## 2.2. Acceso al empleo de los colectivos más desfavorecidos

En las últimas décadas, se ha incorporado servicios y medidas orientadas a reforzar el empleo como mecanismo de protección frente a la pobreza de forma progresiva. Se trata de medidas que van más allá de los dispositivos destinados a los perceptores de garantías de mínimos e incluyen también medidas como contratos subvencionados o dispositivos de ayuda a la inserción. Otra cuestión a tener en cuenta es que no se trata de medidas punitivas o de control, sino sobre todo medidas de incentivos. Entre ellas cabe destacar (véase Cuadro II.4):

Cuadro III.4. Contratos subsidiados		
Destinatarios	Contratos en el sector lucrativo	Contratos en el sector no lucrativo
Perceptores de garantía de mínimos	<p><b>Contrat d'insertion-revenu minimum d'activité</b> (CI-RMA). Contrato de un máximo de 18 meses de 20 horas semanales. El trabajador percibe un salario equivalente al SMI (Salario Mínimo Interprofesional), que incluye formación y tutoría. El empleador recibe el valor de la garantía de mínimos y la exención de las cotizaciones a la Seguridad Social.</p> <p>En 2005, se había contratado a 2.000 personas mediante esta modalidad.</p>	<p><b>Contrat d'avenir</b>. Contrato temporal a tiempo parcial combinado con acciones de formación (no pagadas). El trabajador percibe el SMI (según edad y formación) y el empleador la cuantía de la garantía de mínimos y exenciones de su cotización. Los beneficiarios firman un contrato de inserción. Los empleadores forman parte de asociaciones o colectivos enmarcados en las Estructuras de inserción por la actividad económica (IAE) o un organismo no lucrativo.</p> <p>En abril de 2006, se habían firmado 32.000 contratos de este tipo.</p>
Personas con dificultades de acceso al empleo	<p><b>Contrat iniciative-emploi</b> (CIE). Contrato temporal (incluso indefinido). El empleador recibe ayudas por el 47% del SMI y el asalariado percibe el SMI junto con orientación y formación profesional o <i>validation des acquis de l'experience</i>, (VAE).</p> <p>En abril de 2006, 212.000 personas se beneficiaban de este contrato.</p> <p><b>Contrat 'nouveilles embauches'</b>: Incluido en el Plan de urgencia por el empleo. Contrato de duración indeterminada con nueva reglamentación del despido en los dos primeros años de contrato.</p> <p>En marzo 2006, este contrato alcanzaba a 62.000 personas.</p>	<p><b>Contrat d'accompagnement vers l'emploi</b> (sustituye a los <i>Contrats Emploi-solidaire</i> y <i>Emploi-consolidé</i>). Concebido como una etapa hacia el empleo estable, es un contrato temporal (mínimo 6 meses y máximo dos años) de acceso a servicios y formación bajo un acuerdo con los servicios públicos de empleo sobre su proyecto profesional, acompañamiento al empleo, acciones de formación y VAE.</p> <p>En abril de 2006 se habían firmado 160.000 acuerdos.</p>
Jóvenes	<p><b>Contrat jeune en entreprise (o soutien a l'emploi de jeunes en entreprise, SEJE)</b> para favorecer el acceso al empleo de jóvenes (16-25 años) con contrato CIVIS o que vivan en Zonas Urbanas Sensibles (ZUS). No incluye formación pero puede ser abandonado en cualquier momento por el joven para acceder a ella. El empleador percibe una ayuda directa y exoneración de cotizaciones.</p> <p>En 2006 casi 114.000 jóvenes (16-25 años) se beneficiaban de esa medida.</p> <p><b>Contrat de professionnalisation</b> para jóvenes (16-25 años) que desean completar su cualificación. Los jóvenes reciben el SMI (correspondiente a su edad y formación) y los empleadores 200€/mes el primer año y 100€/el segundo junto con la exención de las cotizaciones.</p> <p>En abril de 2006 se beneficiaban de esta medida 115.000 jóvenes.</p> <p><b>Contrat d'apprentissage</b>. Se trata de un contrato en alternancia para acceder a un diploma (hasta el nivel de ingeniero) para jóvenes (16-25 años). El contrato puede ser desde uno hasta tres años. Los jóvenes perciben el SMI (según edad y nivel formativo).</p> <p>En abril de 2006 había 380.000 jóvenes en contratos de este tipo.</p>	<p><b>Contrat d'insertion dans la vie sociale</b> (CIVIS). Contrato para jóvenes (16-25 años) con un recorrido personalizado que alterna formación, estancia y empleo. El joven recibe una prestación de hasta 900€ anuales para los periodos no remunerados. Se apoya en una red de estructuras locales: hasta 500 Misiones Locales y Permanencias de Acogida – <i>Missions Locales et PAIO</i> – acogen a jóvenes con dificultades profesionales y sociales, por las que pasan cada año unos 700.000 jóvenes.</p> <p>En 2006, poco más de 160.000 jóvenes se beneficiaban de los contratos CIVIS.</p>
Fuente: Legros 2006 <sup>a</sup>		

1. Contratos subvencionados o subsidiados (*Contrats Aidés*).

Desde los años 80, para favorecer la contratación de jóvenes se ha variado las condiciones de los contratos previstos en la legislación laboral para reducir las cargas patronales e incluir la formación. Estos contratos tuvieron su fin en 1998 con la creación de los *emplois-jeunes* (contratos para jóvenes).

Esta medida se amplió para favorecer el acceso al empleo a otros colectivos con dificultades como parados de larga duración o perceptores de garantía de mínimos. A mediados de los 2000, se habían acumulado varios tipos contratos subvencionados (como se puede ver en el Cuadro III.4) impulsados a menudo por cambios de gobierno. También los Departamentos habían puesto en marcha dispositivos como empleos trampolín o contratos de duración indefinida. Las recomendaciones para reducir y simplificar el esquema eran frecuentes (Legros, 2006a).

El esquema ha sido revisado en 2010 (aunque estaba prevista su puesta en marcha junto con el RSA en 2009) con la finalidad de simplificar la arquitectura del sistema y acabar con la estigmatización asociada a los contratos para perceptores de garantía de mínimos. Han desaparecido los *Contrat d'avenir* y de *Contrat de Insertion-Revenu Minimum d'Activité*, para dar lugar a único contrato con dos nombres: *Contrat Initiative Emploi CIE*, en el sector lucrativo, y *Contrat d'Accompagnement dans l'Emploi*, en el sector no lucrativo. Están basados en un acuerdo a tres partes (empleador, trabajador y Estado, a través de los Departamentos o los Servicios Públicos de Empleo) acompañados por un contrato entre trabajador y empleador, que dan lugar a una compensación financiera por la formación y la orientación del trabajador.

2. Inserción a través de la actividad económica (*Insertion pour l'activité économique*, IAE)

Desde los años 80 los poderes públicos y la sociedad civil han construido un dispositivo de inserción basado en la actividad económica destinado a los colectivos más alejados del empleo y materializado en el *Conseil National de l'Insertion par l'Activité Economique*. Se asienta en la combinación del acompañamiento individualizado con recorridos de alternancia de formación y trabajo. Su funcionamiento se redefinió en 1998 y posteriormente se ha reformado en el marco de la Ley de Cohesión Social de 2005.

Los recursos y mecanismos que integran estas estructuras están concebidos como una etapa para la vuelta al trabajo, con una duración determinada para personas con dificultades sociales y económicas (Legros, 2006a; CNAIE, 2007). Entre ellos:

- *Associations Intermédiaries*, AI. Creadas en 1987, ponen a disposición de particulares, asociaciones, colectivos locales u otras empresas, de forma onerosa, pero no lucrativa, mano de obra de personas sin empleo, en dificultad social o laboral.
- *Entreprises de Travail Temporaire d'Insertion*, ETTI, creadas en 1994 para poner a disposición de otras empresa de forma temporal mano de obra de personas que tienen dificultades de inserción y organizan acciones de acompañamiento social y profesional en recorridos de inserción.
- *Groupements d'employeurs pour l'insertion y la qualification*, nacidos a iniciativa de empresarios que querían compartir los recorridos de inserción y formación para resolver sus problemas de reclutamiento.
- *Entreprises d'insertion*, EI, reconocidas desde 1985 y reguladas en 1992, contratan de forma temporal (máximo de 24 meses) a personas en situación de dificultad social y laboral. Forman parte de la economía lucrativa pero reciben una ayuda pública junto con la exoneración de las cotizaciones por cada trabajador tras un acuerdo con los servicios públicos de empleo.
- *Ateliers et chantiers d'insertion*, ACI. Organizadas bajo la Ley de 1998, desarrollan actividades de utilidad social e incluyen la producción de bienes y servicios. La contratación, temporal, se lleva a cabo a través de contratos subsidiados del sector no lucrativo.

### 3. Recursos, incentivos y ayudas fiscales para hacer rentable el trabajo (*make work pay*)

- Los gobiernos franceses han introducido una serie de medidas orientadas a incrementar la distancia entre ingresos laborales y las prestaciones asistenciales (Legros, 2006a). Entre estas medidas:
- Distancia de los incrementos salariales y de los de las garantías de mínimos. Mientras el salario mínimo ha aumentado un 18% en euros constantes entre 1989 y 2003, el RMI lo ha hecho un 5%.
- En 2001, aspirando a eliminar las trampas que impiden el acceso al empleo, se introdujo la *Prime pour l'emploi*, PPE, un dispositivo fiscal que desgrava el impuesto en una cuantía financiada por el Tesoro a las familias. En 2006, se incluyeron mejoras para trabajadores a tiempo parcial, para perceptores de garantía de mínimos que se incorporan a un empleo y para quienes se trasladan geográficamente.
- Posibilidad de acumular los ingresos por actividad o formación remunerada a las prestaciones de garantía de mínimos. Esta posibilidad estaba prevista inicialmente en el RMI y después se extendió al API y a AAH, pero casi nunca se usaba debido a la complejidad de su comprensión y cálculo.

- Desde mediada la década de los 2000 se han ido introduciendo otras modificaciones. Así, en 2005, se introdujo una prima excepcional (1.000€ percibida tras cuatro meses de actividad continuada) por retorno al empleo para parados de larga duración o perceptores de garantía de mínimos. La Ley 339/2006 relativa al retorno al trabajo y los derechos y deberes de los perceptores de garantía de mínimos introdujo un mecanismo de incentivos durante el primer año de incorporación al trabajo (más de 78 horas al mes): durante los tres primeros meses se permite acumular el salario junto con la prestación de mínimos, una prima (1.000€) a los cuatro meses de trabajo y una prima mensual complementaria durante los nueve meses siguientes. A ello se añadía la cobertura de los gastos de incorporación al trabajo, la prioridad en el acceso a recursos de cuidado infantil y la reelaboración del cálculo de la prestación tras la pérdida del empleo. En 2009, la reforma de RSA ha seguido esta línea de actuación y ha incorporado buena parte de estas medidas.
4. Bonificaciones de las cotizaciones a la Seguridad Social para trabajadores de bajos salarios
 

Entre 1993 y 2006 han tenido lugar al menos 8 reformas que rebajan las cotizaciones patronales en empleos de bajos salarios, lo que ha generado una fuerte inestabilidad del propio dispositivo. Con ellas se pretendía reducir el coste de la contratación de trabajadores poco cualificados e incentivar su contratación. En 2006, el dispositivo se aplicaba a la casi totalidad de los salarios inferiores al 1,6 del salario mínimo, carga soportada por la Seguridad Social.
  5. Mejora de la cualificación y formación profesional para trabajadores a través de la participación en el empleo
 

En 2008, siguiendo la hoja de ruta marcada por las recomendaciones del *Grenelle d'Insertion* (véase punto 3.3.) se ha lanzado una reforma de la formación profesional planteada como un derecho de los trabajadores. La formación profesional se considera una prioridad para los demandantes de empleo, en especial para los menos cualificados. Para ello, se emplea el acceso al empleo como forma de profesionalización: mecanismos como la Validación de la Experiencia Adquirida, *Validation de l'Acquis de l'Experience*, VAE, contratos de cualificación profesional y el compromiso gubernamental en un proyecto de Ley de desarrollo del empleo en alternancia formación-empleo. También se propone reforzar la formación y el acompañamiento para personas de mayor fragilidad profesional junto con la mejora de la transparencia del sistema, de la calidad de la formación y de su gobernanza inter territorial.

Entre estas medidas un conjunto importante se dirige específicamente a los jóvenes, en especial aquellos que salen del sistema escolar sin cualificación. La formación ligada al empleo es también la vía preferida de actuación: introducción de una modalidad de aprendizaje para jóvenes entre 14-16 años, los contratos que permiten acceder a cualificación reconocida e incluyen periodos de enseñanza general y profesional, el contrato CIVIS, y el *Contrat d'Accueil et d'Integration*, CAI, para escolarización y acompañamiento al empleo en los 16-18 años (véase Cuadro III.4).

### 2.3. Acceso a servicios de calidad

El acceso a servicios como una forma de acceso a derechos sociales se ha materializado en la política social francesa a través de ampliaciones y refuerzos de la cobertura de estas políticas. Así, en 1999 se creó la cobertura sanitaria básica universal para los residentes en Francia que carecían de cobertura aseguradora.

Otras medidas han seguido una estrategia de reducción de barreras de acceso para colectivos específicos como es el caso del acceso a la protección sanitaria para niños, minorías, desempleados y beneficiarios de mínimos. En el caso de la educación, se ha seguido una estrategia de discriminación positiva basada en la provisión de diferentes niveles de financiación a regiones o áreas urbanas. También se han puesto en práctica programas como *Réussite éducative*, un sistema de seguimiento y refuerzo individual a través de equipos multidisciplinarios para niños en dificultad o de áreas desfavorecidas. El refuerzo del vínculo del sistema educativo con el acceso al empleo se ha orientado sobre todo a los jóvenes en situación más vulnerable con medidas para prevenir el abandono escolar y para vincular la formación y el empleo (itinerarios profesionales, asignaturas sobre empleo, acceso a *Pôle d'Emploi*, refuerzo y modernización de la formación profesional). Una medida importante ha sido la VAE, mediante la que se valora y certifica la experiencia adquirida a través del empleo lo que facilita el acceso a la cualificación de población vulnerable.

El acceso a los servicios de empleo de los colectivos más alejados de los mercados de trabajo ha sido también un aspecto importante en las reformas recientes de los servicios de empleo y de las garantías de mínimos. El principal antecedente es el dispositivo de Apoyo Social Individualizado, ASI, *Appui Social Individualisé*, que introduce en el servicio público de empleo intervenciones de escucha y acompañamiento, proyectos personalizados de acceso al empleo y un sistema de dossier único por desempleado, accesible a todos los operadores habilitados. La reforma de los servicios de empleo, *Pôle d'Emploi* ha aspirado también a mejorar el acceso a poblaciones vulnerables con medidas como el seguimiento específico de los perceptores de mínimos.

Las medidas de mejora de acceso a la vivienda tienen un cierto recorrido desde que en 1990 la Ley Besson obligó a los Departamentos a crear programas de vivienda para los muy pobres. Estas medidas se han consolidado y reforzado en las legislaciones de 1998, 2005 y sobre todo en 2007 cuando se ha dado fuerza de ley al derecho a la vivienda (Ley DALO). El protagonismo que la vivienda ha tenido en los últimos años aparece recogido en los PNAin 2006-2008 y 2008-2010 a través de medidas focalizadas en grupos en dificultad y bajos ingresos de incremento de provisión de vivienda asequible (vivienda social, provisión de suelo), de ayudas al acceso a vivienda para grupos en dificultad (créditos, alquileres sociales, prevención de los desahucios), de mejoras en las condiciones de vivienda (demoliciones de vivienda de baja calidad), de lucha contra la desigualdad territorial (*social mix*) y de atención a las personas sin hogar (alternativas de vivienda, diversificación y mejora de la oferta de albergues).

Como en otros países europeos, en Francia se ha incluido el acceso a los servicios financieros entre las estrategias de inclusión social con medidas como la consideración de la población en situación de sobreendeudamiento como vulnerable o la mejora del acceso al crédito de población de bajos ingresos (microcréditos).

La propia legislación ha reforzado el acceso a servicios en el marco de la lucha contra la pobreza. Desde los años ochenta, se ha mantenido la idea de que los ingresos mínimos debían ser reforzados con el acceso a servicios (servicios en especie para mayores, discapacitados o familias monoparentales). El RMI fue la primera medida que integró una prestación monetaria y un dispositivo de acceso a servicios, especialmente los de vivienda, atención sanitaria, formación y empleo. A través del ‘contrato de inserción’ firmado entre el beneficiario y la colectividad los perceptores de RMI podían acceder a un esquema asistencial de aseguramiento médico, a prestaciones de vivienda o a exenciones de los impuestos locales por residencia.

En 1998, la Ley de Lucha contra la Exclusión multiplicó la oferta de servicios, la extendió a una población más allá de los perceptores de RMI y, sobre todo, puso el acento en la inserción laboral. A lo largo de los años, se han ido añadiendo acceso a otros servicios y prestaciones para los perceptores de prestaciones asistenciales: beneficios y desgravaciones fiscales (son considerados hogares libres de imposición fiscal, tasas municipales o cotizaciones sociales), fondos de urgencia social, descuentos en teléfono o luz. Por último, la reforma de los esquemas de garantía de mínimos de 2009, la creación de la RSA, ha ampliado la población objeto de refuerzo de acceso a servicios al incluir también a los trabajadores de bajos salarios.

### 3. Valoración, buenas prácticas y gobernanza de las políticas de Inclusión Activa

#### 3.1. Valoración de impacto: cobertura y efectividad

El conjunto de prestaciones de mínimos ocupan un lugar prominente en el sistema de redistribución francés y permiten aumentar los ingresos de los hogares más modestos. A 31 de diciembre de 2009, el conjunto francés de esquemas de garantía de mínimos alcanzaba a 3.502.561 individuos. En 2007, la cifra era de 3.334.280 y en 2008 3.297.518. Según un reciente informe, estas prestaciones representaron en 2008 el 37% del ingreso disponible por el 10% de los hogares más modestos y el 5% del ingreso disponible del conjunto de la población (Legros, 2009; DREES, 2011).

Cuantitativamente las prestaciones de mínimos más importantes en 2009 son la RSA básica que junto con RMI y API (aún vigentes en territorios de ultramar) eran percibidas por 1.483.077 individuos a 31 de diciembre. Las prestaciones de mínimos para ancianos (ASV y ASPA) suman 583.151 y las de discapacidad (AAH) 883.337, en esa misma fecha. Por último, las prestaciones de mínimos de desempleo (ASS, AER y ATA) suman 442.523 prestaciones (DREES, 2011).

En 2009, las modalidades básicas (RSA básica y RMI-API vigentes) se han incrementado en un 10,5% respecto a 2008, debido tanto al paso a la RSA como a la crisis de mercado de trabajo, que ha incidido también en el aumento del 7,5% en las garantías de mínimos de desempleo (ASS, AER y ATA). De hecho, los estudios muestran una ‘migración de prestaciones’ en las que el incremento de desempleados y la finalización de sus prestaciones hace que aumenten los números de beneficiarios de asistencia social (Elbaum y Cornilleau, 2009). Las prestaciones de discapacidad o vejez, por el contrario, permanecen estables (DREES, 2011).

La distribución territorial de las medidas de garantía de mínimos de población activa sigue los patrones de distribución del desempleo. Sin embargo, cada una de ellas atiende a diferentes tipos de población, es decir, segmenta la última protección del desempleo: mientras que en el ASS se concentran varones mayores desempleados de larga duración, en el RSA básico mejorado (al igual que en API) se concentran mujeres jóvenes, y en el RSA básico como en el RMI, un perfil más variado donde predominan personas solas y familias monoparentales (DREES, 2011).

En cuanto a la RSA, 1,73 millones de hogares accedían a alguna de sus modalidades en 2009 (4,6% de la población francesa entre 20 y 64 años). Por modalidades, el 65% percibía el RSA básico y el 11% el RSA básico mejorado. El 77% de los perceptores de las dos modalidades básicas proceden directamente de RMI o API y el 86% carece de empleo.

En 2009, el 24% (416.200 personas) de los perceptores de RSA lo hacen en la nueva modalidad de complemento de ingresos, RSA activo. Se trata de una de las innovaciones que mejor representan la transformación de las prestaciones de garantía de mínimos en instrumentos de apoyo a la vuelta al empleo de sus perceptores.

Estos dispositivos, junto con los esquemas de incentivos al empleo (Ley 339/2006), los programas de acompañamiento y el mantenimiento de ayudas, están diseñados para dar respuesta a un problema que se atribuye a las prestaciones de garantía de mínimos: la generación de desincentivos, trampas de pobreza, dependencias y cronificaciones. Una atribución que ha recibido fuertes críticas (Legros, 2009). De hecho los autores argumentan que es imposible defender una relación clara entre prestaciones y dependencia más allá de simples suposiciones (sobre la racionalidad de los perceptores o la existencia de trabajos disponibles) que no se dan en la realidad. Los datos de la muestra ENIAMS de perceptores de mínimos muestran que entre 2008 y 2009 en torno a una cuarta parte de los perceptores en situación de potencial actividad salen de los programas (29,7% en ASS, 24,5% en RMI, 22,8% en API frente a un 7,6% en AAH). En las encuestas a perceptores es claro que la aspiración de la mayoría de los perceptores de RMI es lograr un empleo y que las salidas del esquema se deben fundamentalmente al acceso al empleo de algún miembro del hogar (DREES, 2011).

Los estudios muestran también que los requisitos de la RSA permiten acceder sólo a algunos trabajadores considerados pobres por los los criterios estadísticos de Eurostat (Marc and Pucci, 2011). De hecho, únicamente un 45% de las familias en RSA activo serían consideradas pobres en términos estadísticos y sólo el 64% de las familias de trabajadores estadísticamente pobres podrían acceder al RSA. Ello se debe a las diferencias de definición de pobreza de trabajadores y a los periodos considerados en ambas. A la postre indican la necesidad de profundizar en el conocimiento y la definición del problema.

A estas cuestiones, se añaden dudas sobre el papel que la prestación RSA activo puede estar teniendo al facilitar la existencia de trabajos de baja calidad y mal pagados, creando trampas de empleo de baja calidad o desincentivando el empleo de mujeres cuyas parejas cuentan con trabajos inseguros, parciales y mal pagados.

En realidad, las dificultades o los abandonos de la búsqueda de empleo tienen más que ver con edades cercanas al retiro, con bajos niveles educativos, con problemas de salud o familiares que constituyen las dificultades reales para incorporarse al mundo laboral. Se trata de un efecto ya conocido, la vuelta al trabajo es un objetivo realizable para personas que no tienen muchos obstáculos, pero es difícil para quienes tienen problemas adiciona-

les como la falta de cualificación o la necesidad de hacerse cargo del cuidado de niños o mayores.

Las reformas alrededor de la RSA (incluso los indicadores que lo evalúan) parecen haber abandonado el objetivo de la erradicación de la pobreza para centrarse en el acceso al empleo. Esto está orientando las políticas hacia los pobres capaces de acceder al empleo y está restando atención a aquellos para quienes la vuelta a un puesto de trabajo es imposible por razones de edad, enfermedad o discapacidad. Los niveles de prestaciones básicas, orientadas a estos hogares sin trabajo, son inadecuados. Como subraya M. Legros (2009), aunque las prestaciones francesas de garantía de mínimos no hayan permitido a sus perceptores abandonar las situaciones de pobreza, han funcionado como mecanismos de reducción de la intensidad de pobreza y de prevención de su incremento. La reforma de la garantía de mínimos contribuye a una mejora de la situación de quienes acceden a algún tipo de empleo, pero no permite superar los umbrales de pobreza y los niveles básicos protegidos por RSA básico que se alejan de los mínimos salariales.

La reforma tampoco soluciona la falta de cobertura de las prestaciones de mínimos, ya que siguen existiendo esquemas segmentados que mantienen a personas en situación de pobreza sin acceso a ningún tipo de protección (por ejemplo, no cubren a los menores de 25 años). Tampoco se ha abordado el problema de las personas que no reclaman prestaciones a las que tienen derecho (*non take-up*) por razones diversas como por abandono, riesgo de estigmatización o falta de información.

Por último hay que señalar que la crisis financiera y de mercado de trabajo ha relegado a la RSA a un papel de colchón frente a la crisis y el incremento de personas buscando empleo ha imposibilitado ver los efectos de estas reformas que tampoco han tenido tiempo de madurar. Cabe pensar también que la crisis económica esté afectando a las poblaciones RSA que al estar peor situadas en los servicios de empleo y tener mayor riesgo de no encontrar empleo pueden perder el acceso a RSA activo y quedarse relegados a los niveles del RSA básico.

### 3.2. Aprendizaje y Buenas Prácticas

La larga trayectoria francesa en políticas de inclusión ha dado lugar a iniciativas diversas que han sido y son consideradas como buenas prácticas. En este apartado, recogeremos dos que consideramos de especial interés desde la perspectiva de inclusión activa: la introducción de la RSA en 2009 y la utilización del conjunto de mecanismos que refuerzan la gobernanza del proceso de la política pública de inclusión. No queremos dejar de señalar que existen otras políticas y programas en áreas como el acceso a la vivienda digna y asequible para poblaciones vulnerables (derecho a la vi-

vienda, renovación urbana, erradicación de la vivienda indigna, aumento de la disponibilidad de vivienda), la reforma de las instituciones educativas (destinadas al problema del abandono escolar sin titulación, a seguimientos o apoyos específicos, la obtención de cualificación, vincular la educación a salidas profesionales, éxito educativo o segunda oportunidad) o de las de empleo (reforma de los servicios públicos de empleo) que podrían ser reseñadas también en este apartado.

La primera práctica a la que haremos referencia es la significativa reforma de las garantías de mínimos que representa la RSA (punto 2.1). Se trata de un conjunto de cambios y reformas que desde finales del siglo XX han reforzado el acceso a la participación laboral como eje central de la inserción o inclusión social. La RSA da continuidad a la filosofía del RMI que vinculaba la inserción a la percepción de una garantía de mínimos, pero reactiva este componente y lo vincula a su vertiente laboral. Al igual que en otros países europeos (el sistema *Kombilohn* alemán o el *Better off in Work* británico), el RSA introduce un mecanismo para hacer que trabajar sea rentable (*make work pay*) y ampliar la protección de mínimos a los trabajadores pobres, yendo más allá de su precedente PPE. Por ello, se ha reforzado el acompañamiento a los beneficiarios, incorporando en el mismo a los servicios públicos de empleo, el renovado *Pôle-Emploi* (Frazier y Merlier, 2009, Peer Review, 2011). En conjunto, la RSA ha supuesto la modernización y el refuerzo de la legitimación de los programas asistenciales, al tiempo que ha simplificado sus esquemas. Ha reforzado también la legitimidad de los esquemas de asistencia social y ha ampliado la implicación de distintas instituciones y actores sociales. Es además coherente en sus orientaciones y prácticas con los principios de inclusión activa planteados por las instituciones europeas en 2008. Sin embargo, el alcance y funcionamiento de las nuevas medidas también muestran una serie de debilidades que apuntan la necesidad de combatir la pobreza a través de políticas de prevención establecida en marcos comprensivos amplios a través de mejoras en el mercado de trabajo, educación y formación profesional y servicios de empleo.

La segunda práctica que vamos a destacar es más bien de un conjunto, el que reúne todas aquellas destinadas a dar mayor rigor al proceso de política pública de inclusión social dado su carácter multisectorial y descentralizado. Incluye una diversidad de programas y prestaciones que acumulados en las últimas tres décadas con objetivos no siempre coherentes (ver punto 3.3) pero destinados todos ellos a la mejora de la gobernanza de la política de inclusión social. Algunos dispositivos e instrumentos están destinados a la coordinación de la política de inclusión social y de los actores implicados en ella. En ese grupo se incluyen herramientas institucionales como un Comité Interministerial (CILE), un Consejo Nacional (CNLE) y un Centro de Seguimiento de Políticas (ONPES), junto con una Dirección responsable en el seno del ministerio (Dirección General de Cohesión Social, antes de

Acción Social, DGCS) así como Comisiones Departamentales para la cohesión social. También se han empleado conferencias nacionales, foros locales o cartas locales para la cohesión social. Entre estos instrumentos destaca el Documento de Política Transversal de Inclusión Social, un documento para la coordinación de los departamentos estatales que participan en el combate para la exclusión social que muestra el conjunto de la contribución financiera del Estado y la vincula a objetivos e indicadores de resultados. El proceso del *Grenelle d'Insertion* es un paso más en el camino de la coordinación de la elaboración y evaluación de las políticas.

Otros instrumentos están destinados al seguimiento de las políticas y programas del área de inclusión social, así como al conocimiento de las necesidades de los colectivos en situación de pobreza. Entre ellas, la muestra ENIAMS de beneficiarios de garantías de mínimos gestionada por el *Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques*, DREES desde 2001 (recoge anualmente datos de una muestra de beneficiarios de RSA -antes RMI y API-, ASS y AAH), la base de datos de programas de inclusión social o los 18 observatorios sociales regionales. En 2009 se ha adoptado por ley un listado de 11 indicadores destinados al seguimiento de las políticas de inclusión social, vinculadas a metas cuantitativas (siguiendo la línea de la reducción la pobreza en un tercio en un periodo de cinco años desde 2007). Estos indicadores no son instrumentos aislados sino que forman parte de las reformas, buscando incrementar tanto su visibilidad como el compromiso de los actores sociales implicados.

### 3.3. Gobernanza

#### Coordinación de la acción gubernamental

La estrategia francesa para la inclusión reserva para el Gobierno central el papel de liderazgo, promoción, supervisión y garantía, tarea que se ha llevado a cabo desde la *Direction générale de l'action sociale*, DGAS, que en 2008 ha pasado a ser *Direction générale de la cohésion sociale*, DGCS, integrando otras estructuras de inserción social.

La Ley de Lucha contra la Exclusión de 1998 había desarrollado instrumentos de observación, de coordinación y de evaluación y establecido una estructura básica de seguimiento de la lucha contra la pobreza y la exclusión social de apoyo a la acción de la DGAS. Las estructuras básicas<sup>2</sup> eran:

2 En el seno de la Administración pública se han creado también agencias que permiten vínculos entre áreas y ganar agilidad en la distribución: Agencia Nacional para la Renovación Urbana (ANRU), Agencia Nacional de Servicios a la Persona (ANSP), Agencia Nacional de Acogida de Extranjeros (ANAEM) y la Agencia Nacional para la Cohesión Social y la Igualdad de Oportunidades (ANCSEC) o una Casa para la Cohesión Social (que reagrupa el Consejo Nacional para la inserción por la actividad económica, el CNLE y el Alto Comité para el alojamiento de personas desfavorecidas).

- *Conseil National de Lutte contre les Exclusions*, CNLE, creado en 1992. Está formado por representantes de organizaciones sociales, de actores sociales implicados y de colectivos y organismos sociales. En él se lleva a cabo de forma regular tareas de reflexión y debate sobre las políticas de lucha contra la pobreza, que se materializan en informes y conferencias regionales. Tiene un papel asesor para la elaboración de las distintas políticas.
- *Conseil Interministériel de Lutte contre les Exclusions*, CILE. Creado en 1998, presidido por el Primer Ministro e incluye a todos los ministerios concernidos por la lucha contra la exclusión. Su papel es coordinar las políticas y asegurar la coherencia de la acción gubernamental.
- *Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale*, ONPES, creado en 1998 y encargado de la recogida, análisis y divulgación de la información y los datos sobre precariedad, pobreza y exclusión. Elabora un informe anual sobre la situación de la pobreza en Francia.

Además, se ha perseguido una estrategia integrada de exclusión social a través de instrumentos como:

- Conferencias nacionales (2004, 2006 y 2008) preparadas por la DGAS y la CNLE.
- Documento de Política Transversal de Inclusión Social, DPT de Inclusión Social, referido al mismo ámbito de actuación del PNAin. En 2006, en el marco de una reorganización de los presupuestos públicos, se establece el DPT como documento para políticas interministeriales. El DPT de inclusión social incluye una serie de objetivos transversales junto con otros específicos de cada sector, sus respectivos indicadores y un apéndice presupuestario que permite conocer la aportación financiera de cada participante en la política de inclusión social.
- Un conjunto de 11 indicadores centrales de pobreza y exclusión, compatibles con los de Laeken y elaborados por la ONPES, incorporados por ley en 2009 como herramientas para la elaboración política y la concertación social.
- Una lista de objetivos vinculados a las dimensiones de la inclusión.
- Una Base de Datos Territorializada, BDSL, que reúne la información de los distintos actores de las políticas de inclusión social que incluye características de la población atendida. Permite elaborar indicadores comunes, hacer diagnósticos locales, comparaciones territoriales y seguimientos.
- En el marco de las reformas de 2007 se incorporó la figura del Alto Comisionado de las Solidaridades Activas frente a la Pobreza.

La legislación ha ido afirmando y ampliando la responsabilidad de los Departamentos y de las Administraciones locales en el área de integración social y laboral, cuya coordinación central permanece en manos del Gobierno. En 1998, se establecieron estructuras de coordinación a nivel territorial como las Comisiones de Acción Social de Emergencia (CASU) o los Consejos Departamentales y Locales de Coordinación, que no han llegado a funcionar. En 2006 se impulsó la puesta en marcha de nuevos instrumentos como las Comisiones Departamentales para la Cohesión Social, las Conferencias Locales de Prevención y Lucha contra la Exclusión Social, las Cartas Regionales para la Cohesión Social o los Foros Locales. Existían, en ese momento, 17 Plataformas Regionales de Observación Social en las que bajo liderazgo público, los participantes en la lucha contra la exclusión comparten datos, impulsan estudios, reuniones de intercambio y análisis y estructuran su coordinación.

Tanto el PNAin 2008-2010 como el *Grenelle pour l'Insertion* insisten en la necesidad de mejorar la definición y articulación de los papeles de los niveles central (capacidad de participar en los pactos territoriales), regional (programación estratégica), departamental (organización de la intervención) y local.

#### Implicación de todos los actores

Las organizaciones francesas del tercer sector de acción social han seguido una trayectoria asociativa a través de redes como *Alerte* (sección francesa de EAPN que agrupa a 35 federaciones y asociaciones y que se asienta a su vez sobre 25 colectivos *Alerte locaux* de 9 regiones y 16 departamentos) y distintas plataformas de colaboración como grupos de trabajo, encuentros o tomas de posición comunes. En la elaboración de políticas de inclusión, en concreto en los PNAin, se ha buscado la participación y discusión de estas organizaciones del tercer sector a través de seminarios, foros y mesas de trabajo. Así, el PNAin 2006-2008 estuvo precedido por una Conferencia basada en reuniones territoriales de múltiples actores y el de 2008-2010 se apoyó en las reflexiones del *Grenelle d'Insertion*.

La documentación francesa de inclusión social muestra también una preocupación por incorporar la experiencia y perspectivas de las personas en situación de pobreza y exclusión, en especial en la valoración de las instituciones y medidas puestas en marcha. El ámbito local es considerado el espacio adecuado para que los usuarios y beneficiarios planteen sus puntos de vista en reuniones con profesionales apoyadas por técnicas participativas (formación para la evaluación participativa, generalización de foros locales, participación de representantes de usuarios en las comisiones departamentales, la experimentación de nuevas formas de participación).

La dinámica del *Grenelle de l'Insertion*<sup>3</sup> se ha convertido en el modelo a seguir en la gobernanza de las políticas de inclusión. El *Grenelle* fue un proceso de intercambio, discusión y formulación de propuestas sobre la inserción profesional o inclusión activa. Tuvo lugar entre noviembre de 2007 y mayo de 2008 en un contexto marcado por importantes transformaciones de las políticas sociales (puesta en marcha del RSA, reformas de la formación profesional y del servicio público de empleo, revisión general de las políticas públicas en materia de empleo e inserción e impulso europeo de la inclusión activa). En él se llevó a cabo una reflexión sobre los alcances y debilidades de los trabajos en el ámbito de la inserción tras treinta años de puesta en marcha.

El proceso movilizó a todas partes implicadas (Administración pública central y local, representantes de los empleadores –incluido IAE-, representantes de los asalariados, asociaciones y organizaciones no gubernamentales, colectivos territoriales, miembros del parlamento, usuarios, profesionales y trabajadores sociales, expertos y personalidades) y fue organizado por el Alto Comisariado de Solidaridades Activas contra la Pobreza. El trabajo se organizó en torno a tres grupos de trabajo (redefinición de la política pública de inserción, movilización de los empleadores, sector privado, asociativo o público y evaluación de los recorridos de inserción) además de reuniones temáticas territoriales con contribución de expertos, operadores y usuarios. Las doce recomendaciones del documento final del proceso privilegian la dimensión profesional de la inserción y las trayectorias al empleo. En dicho documento se propone una serie de orientaciones para el conjunto de reformas a llevar a cabo: a) Reformar las políticas en torno a sus beneficiarios; b) Simplificar y rescatar la inserción; c) Prevenir a través de la formación y de la valoración de la actividad; d) Implicar más a los empleadores públicos y privados.

Otra línea de trabajo ha sido el fomento de la implicación de los decisores públicos. Así se han desarrollado debates en la Asamblea Legislativa centrados en la difusión de las estrategias francesa y europea de inclusión social, ampliar su visibilidad y transparencia. En este mismo sentido, se han llevado cabo seminarios y conferencias con la participación de los decisores locales.

### Seguimiento y evaluación

En el marco de mejora de la gobernanza de la política francesa de inclusión social, la evaluación sistemática de las nuevas medidas aparece como una tarea esencial. La participación es vista como una vía para el seguimiento

3 Se trata de un término de difícil traducción. *Grenelle* se refiere al lugar donde se llevaron a cabo los acuerdos de Mayo de 1968 (*Rue de Granelle*) y en la actualidad se emplea para referirse a consultas públicas entre agentes sociales o partes implicadas de determinadas políticas públicas, como puede ser *Grenelle d'Enviroment*.

de las políticas a través del empleo de dispositivos que reúnen a los actores y, sobre todo, a los usuarios (como la unidad de seguimiento creada en la CNLE) como la generalización de los métodos de evaluación participativa, la ampliación de las dinámicas usadas en el *Grenelle* o el fomento de foros locales y jornadas de buenas prácticas.

Por último, recordar la utilización de instrumentos de seguimiento y evaluación: definición de objetivos cuantitativos y vinculados a indicadores, muestra ENAIM, paquete de indicadores de pobreza, base de datos BDSL. En el PNAin 2008-2010, tras la experiencia de la RSA, se plantea ampliar la aplicación del método de experimentación en la innovación de las políticas sociales: a partir de su aplicación en una pequeña muestra, evaluar los resultados de forma previa a su generalización.



# IV. Estrategias y políticas de Inclusión Activa en Italia

## 1. Estrategias y políticas de inclusión social

### 1.1. Contexto

El Estado de Bienestar en Italia se incluye entre lo que ha denominado régimen de bienestar mediterráneo o latino. En este grupo, se incluyen países muy diferentes entre sí como son España, Portugal, Grecia y, recientemente, nuevos países miembros de la UE como es Chipre. Los diferentes estudiosos de éste régimen (Moreno y Sarasa 1995; Ferrera, 1996; Ascoli, 1984; Ranci, 2003) destacan el hecho de que el modelo italiano de bienestar es una articulación asimétrica específica de Seguridad Social bismarckiana, asistencia social y familismo. En efecto, se trata, por una parte, de un modelo ocupacional que refleja mercados de trabajo altamente segmentados. Por otra parte, la asistencia social históricamente ha estado en no escasa medida bajo la gestión del sector voluntario. Finalmente, las redes familiares y el papel de la mujer en el desarrollo de la función de cuidados y de reproducción social tienen un peso determinante de forma que incluso la mujer trabajadora sigue controlando el proceso social de cuidados que llevan a cabo las mujeres emigrantes.

En el caso italiano se produce una distribución competencial y de gestión muy determinada que condiciona el diseño de las políticas de inclusión activa: la Seguridad Social está centralizada, los servicios sanitarios son de competencia regional y los servicios sociales y parte de los sanitarios y de empleo están bajo gobierno local, que tiene una amplia capacidad de recaudación fiscal.

La crisis del Estado de Bienestar se ha traducido en el caso italiano en un cierto bloqueo, reforzado por la división política, que frena los avances en coordinación institucional y territorial de las políticas conjuntas. Como consecuencia, las políticas de garantía de mínimos dependen tanto de la Seguridad Social como de las regiones e, incluso, municipios. A ello se añade la fragmentación en los servicios sociales que no pueden coordinarse eficazmente con los de empleo. Así, una buena parte del debate actual consiste, en cuanto a inclusión activa, en lograr avances en coordinación entre prestaciones, servicios y políticas de empleo.

Para entender las estrategias y políticas de inclusión social activa para el caso italiano es necesario tener en cuenta que la programación de la política social de inclusión está cedida, por parte de la Constitución italiana, a la competencia regional y, su concreta definición y actuaciones, al ámbito local<sup>4</sup>.

Los Planes Nacionales de Inclusión Social coexisten con Planes regionales y Planes de zona. Una primera consecuencia de este hecho, citada en la gran mayoría de informes e investigaciones de expertos en política social, es la extremada dispersión de programas, medidas e instrumentos de protección social, como consecuencia de la fragmentación institucional, hecho que está unido a las grandes disparidades territoriales (Borghì, 2005, Kazepov y Sabatinelli, 2002, Ferrera y otros, 2003), de tal forma que algunos autores señalan que en el país italiano se dispone de un '*welfare* sectorial' frente a un '*welfare* universal' (Strati, 2009: 29). La discrecionalidad de las regiones y los municipios es muy amplia con lo cual se generan disparidades difíciles de resolver y coordinar. El federalismo fiscal<sup>5</sup>, es decir, el que permitiría el equilibrio entre los ingresos y gastos de las regiones, sigue siendo un proyecto político en discusión.

El Fondo Nacional para la Política Social es el instrumento de financiación estatal de la política social en Italia cuya cuantía se determina en las correspondientes Leyes de Presupuestos. En 2006 a dicho fondo fueron destinados 1.625 millones de euros, pero ha ido descendiendo en cuantía, hasta alcanzar los 1.379 millones en 2009. Adicionalmente el Fondo Social Europeo 2000-2006 ha supuesto un importante apoyo financiero a las acciones para la inclusión social en Italia. El problema de la financiación del modelo social italiano presenta varios componentes (Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, 2009), empezando por la carga fiscal, para financiar pensiones y sanidad, que tendrá que soportar cada italiano en edad laboral. En el horizonte del 2050 se calcula en una cuota del 42 por ciento del PIB per cápita (para los ocupados la cuota superará el 62 por ciento). En 2009, el primer objetivo que plantea el Libro Blanco para la sostenibilidad del modelo social italiano es el incremento de la natalidad y de las tasas de ocupación (Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, 2009).

El nuevo escenario en el que toma cuerpo el plan de 2008-2010 está marcado por la crisis económica, por tanto las medidas adoptadas hacen hincapié en los efectos de la coyuntura económica internacional sobre los individuos y las familias: desempleo, endeudamiento, acceso a servicios, etc. El Libro Blanco expresa claramente que la respuesta más importante contra

4 El proceso de reforma de la política y de los servicios sociales se inicia con la Ley 328/2000, que trata de resolver los problemas derivados de la descentralización administrativa.

5 Artículo 119 de la Constitución Italiana.

la pobreza es el empleo y la lucha por la promoción de una sociedad activa y un mercado de trabajo inclusivo. En el ámbito de la activación en la política social italiana ha tenido poca fortuna la hipótesis de la ampliación o generalización de fórmulas de mantenimiento de los ingresos frente a un amplio consenso, al menos teórico, en las denominadas políticas de activación (Villa, 2007: 46), lo que supondría el paso de políticas de protección a políticas de activación y participación, en las que la gobernanza local tomaría las riendas del devenir social.

Teniendo en cuenta este contexto nos disponemos a describir y valorar los Planes Nacionales de Inclusión Activa para el período 2006-2010.

## 1.2. Plan Nacional para la Inclusión Social 2006-2008

### a) Prioridades estratégicas

Las prioridades estratégicas del Plan Nacional de Inclusión 2006-2008, PNAin 2006-2008 son las siguientes: la determinación del sistema de derechos sociales para garantizar un mejor acceso a los servicios, la reforma del sistema de distribución de la riqueza, la intervención con colectivos específicos (inmigrantes y discapacitados) y el combate de la extrema pobreza. Adicionalmente desde una perspectiva transversal el PNAin 2006-2008 planteaba el aumento de la ocupación y la reducción de las diferencias regionales.

Estas prioridades pueden ser puestas en relación con los tres pilares de inclusión activa: la garantía de ingresos, el acceso al empleo y el acceso a los servicios de calidad, así como los vínculos entre ellos:

- Garantía de ingresos: El PNAin planteaba como prioridad estratégica la reforma del sistema de distribución de la riqueza con el objetivo de reducir la pobreza, a través de reformas fiscales y medidas de mantenimiento de los ingresos (con especial interés en las familias con menores). En las prioridades del plan se cita textualmente que “un *welfare* activo requiere que el funcionamiento de los instrumentos de mantenimiento de los ingresos esté estrechamente integrado con los servicios de empleo, con la formación continua y con las políticas activa de integración laboral” (PNAin 2006-2008: 24). Es el único momento en el que el plan hace referencia a la inclusión activa.
- Acceso al empleo: Como prioridad estratégica en este ámbito encontramos la preocupación por las disparidades de género y la segmentación por edades. Las prioridades se centran en el aumento de la tasa de actividad de mujeres, jóvenes y trabajadores de edad superior a los 50 años. Este objetivo se une a la lucha contra las disparidades regionales entre el norte y el sur de Italia, la lucha contra el trabajo irregular, la mejora de la seguridad en el trabajo y el

desarrollo de la ocupación de calidad. Se vincula el acceso al empleo con la garantía de los ingresos y la lucha contra la pobreza. El objetivo prioritario está centrado en las mujeres de tal forma que el Gobierno ha previsto un Plan de Acción para la Igualdad de Oportunidades centrado en el aumento de la ocupación femenina y la conciliación laboral y familiar.

- Acceso a servicios: El PNAin 2006-2008 planteaba como estrategia la garantía la uniformidad del acceso a las prestaciones y a los servicios, pero para ello las iniciativas regionales y locales tendrían que tener en cuenta el ámbito nacional. Una de las prioridades establecidas en el PNAin ha sido la determinación del sistema de derechos sociales unido al desarrollo de los sistemas de servicios, recuperando el fundamento de la Ley de Reforma de la Política y Servicios Sociales (Ley 328/2000). En particular las prioridades se centran en el acceso a los servicios para la primera infancia, los ancianos dependientes y la familia en general. El vínculo entre el acceso a los servicios y la lucha contra la pobreza se plantea claramente cuando el PNAin se refiere a la pobreza de los menores. El objetivo del plan consiste en: aumentar la oferta de servicios para la primera infancia en 6 puntos porcentuales en los próximos 5 años, aumentar la calidad de la educación y establecer centros de orientación para los jóvenes.

## b) Políticas y medidas

Enumeramos a continuación las políticas y las medidas más destacadas que el PNAin 2006-2008 plantea para el período citado (véase Cuadro IV.1).

### **1. Garantía de ingresos y lucha contra la pobreza**

- Medidas fiscales y de mantenimiento de los ingresos: 7,3 miles de millones de euros. Reactivación del Reddito Mínimo de Inserimento, RMI, Ingreso Mínimo de Integración.
- Menores: Plan de Acción para la Infancia y la Adolescencia 2006-2009.
- Vivienda: 50 millones de euros. Hasta el 30 de junio de 2008.
- Voluntariado y asociacionismo: Observatorio Nacional del Voluntariado. Decreto legislativo de la Empresa Social de 24 marzo de 2006. Asociacionismo de promoción social previsto en la Ley 383/2000.
- Pobreza extrema: Promover investigaciones actualizadas sobre las personas sin techo.

### **2. Acceso al empleo de colectivos más desfavorecidos**

- La ocupación femenina: Reducción del coste de trabajo así como programas de formación y nuevas formas de contrato financiadas con una parte del Fondo de las familias.
- Los jóvenes: Plan nacional para los jóvenes (fondo de 150 millones de euros al año). El lanzamiento del proyecto nacional de Centros

Juveniles. Contratos de Aprendizaje (100 millones en 2007 para la formación). Para la integración de los jóvenes en la participación activa ha sido instituido en 2006 el Fondo para la Política Juvenil con una dotación de 3 millones de euros para el 2006 y de 10 millones de euros para el 2007, 2008 y 2009.

- Trabajadores de más de 50 años de edad: Programa PARI (Programa de Acción para el Reingreso Laboral de los trabajadores en desventaja). Acciones combinadas de política activa y políticas de mantenimiento del ingreso (welfare to work). Población objeto: 50.000 trabajadores. El acuerdo de solidaridad entre generaciones.

**3. Acceso a los servicios.** El PNAin 2006-2008 prevé la creación de Oficinas de Ciudadanía, que informarían y proporcionarían ayuda y tutela individual y colectiva sobre los derechos de la persona. Se constituyó un grupo de evaluación con expertos en política social. Se definió un Programa Plurianual de Investigación sobre la demanda de servicios sociales. Fue creado un portal informático ‘Sistema informativo de Servicios Sociales’. Las medidas concretas según colectivos son las siguientes:

- Guarderías: Fondos destinados 1.000 millones de euros. El objetivo era incrementar la tasa de cobertura en 6 puntos porcentuales para alcanzar el 33% (objetivo de la Estrategia de Lisboa). Se ha constituido un fondo de 100 millones de euros al año para el período 2007-2009.
- Ancianos: Fondo previsto en la Ley presupuestaria de 2007 de 100 millones de euros y 200 millones en años sucesivos hasta 2009.
- Familia: Fondo Nacional para la Familia dotado de 3 millones de euros para el año 2006, 10 millones de euros para 2007 y 210 millones para el 2008. Creación del Observatorio Nacional sobre la Familia, fomento de la conciliación y abaratamiento de costes para las familias numerosas.
- Se definen dos categorías vulnerables:
  - Inmigrantes: La Ley Presupuestaria de 2007 prevé la institución de un Fondo para la Integración de las Personas Inmigrantes, dotado de 50 millones de euros anuales entre 2007 y 2009. Se ha creado la Oficina para la Integración de los alumnos extranjeros.
  - Discapacitados: 15 millones de euros destinados a la realización de estructuras para el ‘Después de Nosotros’ (*Dopo di noi*). Se dota al Fondo para el Derecho al trabajo de los discapacitados, con 31 millones de euros para el año 2006.

**4. Las diferencias territoriales.** Las medidas previstas están dirigidas especialmente al aumento de la ocupación en el Sur de Italia (*Mezzogiorno*) y al desarrollo de las empresas. El desarrollo econó-

mico y social, recuperando áreas urbanas degradadas (Fondo de 50 millones de euros para 2008 y otros 50 millones para 2009). En cuanto al objetivo de la cohesión social se ha creado el 11 de septiembre de 2006 la Fundación para el Sur para la promoción y potenciación de las infraestructuras sociales en el Sur. La dotación inicial es de 300 millones de euros.

5. **Gobernanza.** Tras el PNAin 2006-2008, uno de los primeros pasos del nuevo gobierno fue la revitalización de las Mesas de trabajo con las regiones y los entes locales, con el objetivo de establecer los mecanismos para reforzar la eficacia y el impacto de las políticas. Especialmente en el ámbito del acceso al empleo se firmaron acuerdos con los entes regionales y provinciales para la mejora de los servicios de empleo, la integración laboral de personas con especial dificultad y otras medidas de promoción de la ocupación (la Bolsa de Trabajo, por ejemplo).
6. **Participación social.** En el PNAin 2006-2008 estaba prevista la constitución de un conjunto de Observatorios: Voluntariado, Asociacionismo, sobre la Familia y el Observatorio Nacional para la Infancia y la Adolescencia, en los que el Tercer Sector tendría un papel estratégico.
7. **Sistema de evaluación.** Potenciar los Informes de Evaluación del Plan, con especial interés en la metodología. Uno de los objetivos planteados es la coordinación de los distintos observatorios creados.

<b>Cuadro IV.1. Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2006-2008. Italia. Articulación de las medidas y políticas según prioridades estratégicas en ejes de inclusión activa.</b>			
<b>PRIORIDADES ESTRATEGIAS</b>	<b>PRIORIDAD 1: Combatir la extrema pobreza</b>		
	<b>EJES DE INCLUSIÓN ACTIVA</b>	<b>PRIORIDAD 2: Intervención con colectivos específicos (mujeres, jóvenes, inmigrantes y discapacitados)</b>	<b>PRIORIDAD 3: El aumento de la ocupación y la reducción de las diferencias regionales</b>
<b>Garantía de ingresos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforma del sistema de distribución de la riqueza, a través de reformas fiscales y medidas de mantenimiento de los ingresos (especial interés en las familias con hijos menores)</li> <li>- Reactivación del <i>Reditto Minimo di Inserimento</i>, RMI, Ingreso Mínimo de Integración.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sostenimiento de los ingresos de las familias con hijos: se ha constituido un Fondo Nacional para la Familia (3 millones de euros año 2006, 10 millones de euros 2007 y 210 millones para el año 2008).</li> <li>- Observatorio Nacional sobre la Familia, conciliación y abaratamiento de costes para las familias numerosas.</li> <li>- Fondo para la Integración de las Personas Inmigrantes, (previsto 50 millones anuales de 2007 a 2009).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Medidas para luchar por el desarrollo económico y social de las áreas urbanas degradadas, especialmente en el sur de Italia.</li> </ul>
<b>Acceso al empleo colectivos más desfavorecidos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acciones combinadas de política activa y políticas de mantenimiento de ingresos: <i>welfare to work</i> (Población Objeto: 50.000 trabajadores).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumentar las tasas de actividad de las mujeres, de los jóvenes y trabajadores de edad superior a los 50 años (Programa para la acción de reinserción laboral de los trabajadores en desventaja, Programa PARI).</li> <li>- Plan de Acción para la igualdad de oportunidades, centrado en el aumento de la ocupación femenina y la conciliación laboral y familiar.</li> <li>- Aumentar la calidad de la educación y establecer centros de orientación para los jóvenes. Plan nacional para los jóvenes (Fondo de 150 millones de euros anuales).</li> <li>- Fondo para el derecho al trabajo de los discapacitados (<i>Dopo di Noi</i>: Después de Nosotros).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lucha contra las disparidades regionales entre el norte y el sur de Italia. Aumento de la ocupación en el sur de Italia (<i>Mezzogiorno</i>) y el desarrollo empresarial.</li> <li>- Lucha contra el trabajo irregular.</li> <li>- Mejora de la seguridad en el trabajo y el desarrollo de la ocupación de calidad.</li> <li>- Mejora de la gobernanza. Firma de acuerdos con los entes regionales y provinciales para la mejora de los servicios de empleo.</li> </ul>
<b>Acceso a servicios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lucha contra la pobreza de los menores aumentando la oferta de servicios para la primera infancia en 6 puntos porcentuales en los próximos 5 años.</li> <li>- Promover investigaciones actualizadas sobre las personas sin techo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejorar el acceso a los servicios para la primera infancia, los ancianos dependientes y la familia en general.</li> <li>- Plan de Acción para la infancia y la adolescencia 2006-2009.</li> <li>- El Plan prevé la creación de Oficinas de Ciudadanía que facilitarán el acceso a los servicios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Determinación del sistema de derechos sociales unido al desarrollo de los sistemas de servicios, recuperando el fundamento de la Ley de Reforma de la Política y Servicios Sociales (Ley 328/2000).</li> </ul>

## 1.3. Plan Nacional para la Inclusión Social 2008-2010

### a) Prioridades estratégicas

El contexto del nuevo plan está vinculado con el Documento de Programación Económica y financiera 2009-2013 para la reducción y el saneamiento del gasto público, el denominado *Quadro Strategico Nazionale*, QSN, Cuadro Estratégico Nacional (QSN), así como con el Libro Verde sobre la Protección Social.

Las prioridades que el PNAin 2008-2010 expone son las siguientes: pobreza extrema, personas sin techo, atención a colectivos específicos (familia, infancia, dependientes, inmigrantes, gitanos rumanos, discapacitados), igualdad de oportunidades en el acceso al empleo (mujeres) y envejecimiento activo. De manera transversal se citan como prioridades el federalismo fiscal y la gobernanza. Sin embargo, en comparación con el plan del período anterior, la referencia a los tres pilares de la inclusión activa es muy escasa.

- **Garantía de ingresos:** Las prioridades se conectan con la situación de crisis económica. Muchas familias tienen dificultades debido al aumento del coste de los bienes de consumo, concentrados en dos aspectos básicos: la vivienda y la alimentación.
- **Acceso al empleo:** Se prevé el aumento de al menos 5 puntos en las tasas de ocupación femenina y el refuerzo de las políticas activas.
- **Acceso a servicios:** Favorecer el acceso a los servicios de personas inmigrantes.

### b) Políticas y medidas

- 1. Garantía de ingresos- lucha contra la pobreza.** La Ley 133 de 6 de agosto 2008 instituyó un Fondo Especial para la concesión a los ciudadanos residentes italianos en situaciones de mayor necesidad de un bono de adquisiciones para alimentos, gastos de electricidad y gas (Social Card). Los grupos que forman parte de la población objeto son familias monoparentales, familias numerosas, familias con miembros con discapacidad y/o dependientes. Los dos ámbitos prioritarios de las medidas son la vivienda y la alimentación.
- 2. Acceso al empleo.** Salvo las medidas concretas establecidas para los inmigrantes con respecto al acceso al empleo regular y para el aumento de la participación laboral femenina, no se establecen en el plan medidas concretas con este fin.
- 3. Acceso a los servicios.** El PNAin 2008-2010 prevé la difusión en el territorio nacional de estructuras capaces de acoger, asistir, escuchar a las personas sin techo y de acompañarles hacia la autonomía y la autosuficiencia. Para ello se ha establecido un Acuerdo entre los Ayuntamientos italianos (ANCI). Así mismo se prevé el aumento

del número de municipios que activen servicios públicos a favor de la infancia, en concreto, el aumento del porcentaje al 35 por ciento y un aumento de los niños beneficiarios en un porcentaje que alcance el 12 por ciento. Los recursos asignados a este fin son de 375 millones de euros.

4. **Gobernanza.** En este ámbito las medidas concretas que se prevé están dirigidas a promover la participación del Tercer Sector y del Voluntariado. Se prevé la dotación económica del Fondo para el Asociacionismo (11 millones de euros) y del Fondo para el voluntariado (2,3 millones de euros). En el año 2006 se ha dado la posibilidad a los ciudadanos de asignar una parte del impuesto sobre la renta a las asociaciones sin ánimo de lucro para reforzar este objetivo.

<b>Cuadro IV. 2. Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2008-2010. Italia. Articulación de las medidas y políticas según prioridades estratégicas en ejes de inclusión activa.</b>				
<b>PRIORIDADES ESTRATEGIAS</b>	<b>PRIORIDAD 1: Combatir la extrema pobreza</b>	<b>PRIORIDAD 2: Plan de apoyo a los hogares de baja renta</b>	<b>PRIORIDAD 3: Plan de apoyo a la infancia</b>	<b>PRIORIDAD 4: Plan de integración de personas inmigrantes, gitanos y sinti</b>
<b>EJES DE INCLUSIÓN ACTIVA</b>				
<b>Garantía de ingresos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo de un bono de compras para 1 millón de personas basado en la demostración de ausencia de ingresos</li> <li>- Estrategia de lucha contra la extrema pobreza en las áreas urbanas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sosténimiento de los ingresos de los hogares de renta baja mediante el desarrollo del bono de compras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reducción de la pobreza infantil</li> </ul>	
<b>Acceso al empleo colectivos más desfavorecidos</b>				<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyo al empleo regular</li> </ul>
<b>Acceso a servicios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Registro nacional de personas sin techo.</li> <li>- Creación de una Mesa nacional para la inclusión social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan de acceso a la vivienda y regeneración de áreas urbanas deprimidas</li> <li>- Plan de Acción para la infancia y la adolescencia 2006-2009.</li> <li>- El Plan prevé la creación de Oficinas de Ciudadanía que facilitarán el acceso a los servicios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Políticas de prevención mediante la actuación de servicios educativos, sanitarios y servicios sociales</li> <li>- Desarrollo de servicios de emergencia para situaciones de abandono y violencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Refuerzo de la enseñanza de la lengua italiana</li> <li>- Renovación de áreas urbanas deterioradas y acceso a la vivienda</li> </ul>

## 2. Programas de Inclusión Activa

### 2.1. Garantía de mínimos

En Italia, a nivel nacional, no se han creado mecanismos coherentes y comprensivos de garantía de mínimos, a pesar de que entre 1999 y 2004 se puso en marcha a nivel experimental un instrumento similar, el *Reddito Minimo di Inserimento*, RMI, Ingreso Mínimo de Integración<sup>6</sup> que se prolongó, debido al retraso en la transferencia de recursos, hasta junio de 2007. La utilidad y la eficacia del RMI han sido puestas de manifiesto por algunos estudios (ISAE, 2004; Baldi y Berardinelli, 2005).

En el año 2004, el RMI dio paso al denominado *Reddito di Ultima Istanza*, RUI, Ingreso de Última Instancia. La 350/2003 establecía tanto su financiación como la coordinación con la autoridad regional y local. Sin embargo, esta ley definió claramente las características del RUI ni sus procedimientos distintivos con respecto a los programas de asistencia social puestos en marcha por autoridades regionales. El RUI fue declarado ilegal por la Corte Constitucional porque representaba una intervención financiera estatal en la política de servicios sociales que es competencia de las regiones.

Por su parte, distintas regiones y provincias han venido legislando mecanismos de garantía de mínimos similares al RMI tanto antes como después del establecimiento de éste. Véase Cuadro IV.3.

<b>Cuadro IV.3. Garantía de mínimos a nivel sub-nacional</b>	
<b>Región o Provincia</b>	<b>Denominación del instrumento</b>
Bolzano: Ley 13/1991	RMI (ingreso mínimo de integración)
Trento: Ley 14/1991 y Ley 13/2007	Mínimo vital
Valle de Aosta: Ley 19/1994	Mínimo vital
Campania: Ley 2/2004	Ingreso de ciudadanía
Basilicata: Ley 3/2005	Ciudadanía social
Friuli-Venecia Julia: Ley 6/2006 y derogado por Ley 9/2008	Ingreso de base para la ciudadanía
Apulia: Ley 19/2006	RMI (ingreso mínimo de integración)
Lacio: Ley 4/2009	Ingreso mínimo garantizado

Fuente: *Schemi di reddito minimo. Uno studio sulle politiche nazionali* (Strati, 2009).  
[www.peer-review-social-inclusion.eu](http://www.peer-review-social-inclusion.eu)

<sup>6</sup> El RMI fue introducido por la Ley 449/1997 y definido en el decreto ley 237/1998 y en la Ley 328/2000 de Desarrollo de un Sistema Integrado de Políticas y Servicios Sociales.

Las principales características de estas medidas se resumen en los siguientes aspectos: la toma de decisiones sobre estas medidas se realiza fundamentalmente a nivel local, su importe varía de entre 300 a 560 euros mensuales por persona, la mayoría se conceden por un período limitado y una gran parte de estas medidas están vinculadas con la participación en proyectos personalizados de integración social.

Adicionalmente el PNAin 2006-2008 había promovido medidas de carácter especialmente fiscal y normativo con el objetivo del mantenimiento de los ingresos de las familias. Algunas de estas medidas fueron las siguientes:

- Desgravación de 1.200 euros a favor de familias con al menos 4 hijos (Ley Presupuestaria de 2008).
- Bono de 150 euros para familias sin ingresos del trabajo.
- Ayudas para pensionistas, incrementando a 14 las mensualidades de las prestaciones para ancianos con bajos ingresos.
- Desgravaciones fiscales en función de la renta para gastos de las viviendas.
- Reducciones del impuesto de la renta para las personas físicas con ingresos del trabajo inferiores a 30.000 euros (en 2007).

Algunas medidas adoptadas a nivel estatal por el PNAin 2008-2010 tienen un carácter asimilable a la garantía de mínimos, aunque no de la cuantía, envergadura ni universalidad que caracterizó al RMI (ver Cuadro IV.4).

El PNAin 2008-2010 contempló la distribución de Tarjetas pre-pagadas, las denominadas *Social Card* para hacer frente a los pagos de electricidad, gas y algunos gastos en algunos supermercados. La tarjeta tenía un valor de 40 euros por mes. Esta medida comenzó en octubre de 2008 y finalizó en diciembre de 2009. Por el momento no ha sido renovado. Las estimaciones indican que los beneficiarios fueron de 1.300.000 pensionistas con bajos ingresos y 300.000 familias por debajo del umbral de la pobreza (Fargion, 2009: 11).

Otra medida fue la adoptada por la Ley 2 de 28 de enero de 2009 que establecía un Bono Familia (2 billones de euros). Este programa, limitado al año 2009, consistió en la asignación de un mínimo de 200 euros a un máximo de 1.000 euros dependiendo de los ingresos (entre 15.000 y 22.000 euros) y del tamaño de la familia (desde una persona de 65 años o más, hasta viviendas de más de 5 personas).

**Cuadro IV.4. Medidas estatales de garantía de ingresos adoptadas a nivel estatal en atención al PNAin 2008-2010**

	Beneficiarios	Importe (2009)	Institución
<b>Social Card Tarjetas prepagadas</b>	Mayores de 65 años y familias con niños menores de 3 años. Ingresos menores a 8.000 euros. Sólo ciudadanos italianos residentes.	40 euros al mes, 12 meses	Nacional: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y las oficinas postales.
<b>Bono Familia Bajos Ingresos</b>	Límite de ingresos varían en función de los miembros (entre 15.000 y 22.000 euros)	Bono por un año entre 200 y 1000 euros	Nacional: MEF y Agencia de las entradas.

## 2.2. Acceso al empleo de los colectivos más desfavorecidos

En Italia las medidas de incentivación de la ocupación, es decir, lo que podríamos denominar política activa de empleo, está excesivamente ligada a los incentivos para la contratación y, por lo tanto, aumentan cuando el ciclo económico es expansivo y disminuyen en caso contrario (Ministerio del Lavoro e della Previdenza Sociale, 2007: 34). La política activa ha sufrido un descenso desde el año 2005 en adelante, especialmente importante en las actividades de formación profesional (muy ligada a los Fondos Europeos).

En el año 2005, el 50 por ciento del gasto en política activa se realizaba en contratos de aprendizaje (32 por ciento) y en la incentivación a la contratación de desempleados de larga duración (15 por ciento) (Ministerio del Lavoro e della previdenza sociale, 2007: 53). Ahora bien, en las zonas del norte de Italia caracterizadas por un menor desempleo los beneficiarios de estas medidas han sido prioritariamente colectivos en situaciones de gran dificultad (mujeres, mayores de 50 años, discapacitados), mientras que en las regiones del Sur de Italia, con un desempleo más elevado y estable, los grupos desfavorecidos compiten con la población en edad laboral y especialmente con los jóvenes.

En el marco del PNAin 2006-2008 se incrementó del Fondo Nacional para el Apoyo de los Empleadores que contraten a personas discapacitadas. Adicionalmente se tomaron medidas de incentivación de contrataciones indefinidas, en especial dirigidas a mujeres. Para los jóvenes, en el marco del Plan Nacional de Juventud, se dotaron fondos para políticas de formación.

Con el objetivo de reducir la segmentación en el mercado de trabajo, el gobierno y los agentes sociales firmaron en julio de 2007 un acuerdo sobre Seguridad Social, Trabajo y Sostenibilidad de la Equidad y el Crecimiento el denominado *Protocolo Welfare* (Strati, 2008: 9). El protocolo establece me-

didadas clave en el ámbito de la flexiseguridad. Se introdujeron medidas adicionales con el objetivo de luchar contra el trabajo irregular (Ley 248/2006) y en favor de la seguridad en el lugar de trabajo (Leyes 123/2007 y 81/2008).

El Ministerio de Trabajo y de la Política Social ha publicado recientemente una circular por la que se establecen los mecanismos para la vinculación entre las políticas pasivas (perceptores de indemnizaciones, fondo de garantía salarial y otros incentivos) con la integración laboral (política activa). Entre estos incentivos destacan: los incentivos a la contratación de trabajadores desempleados en situaciones especiales que a su vez son beneficiarios de subsidios (Ley 191/2009) con una dotación de 12 millones de euros, así como los incentivos al autoempleo o incorporación a cooperativas de trabajadores beneficiarios de medidas de mantenimiento de los ingresos<sup>7</sup>.

### 2.3. Acceso a servicios de calidad

Con referencia al período 2006-2008, la primera consideración a realizar es que todavía se tienen que realizar esfuerzos para definir el nivel básico de los servicios sociales, con el telón de fondo de las disparidades regionales.

Los principales programas a nivel nacional requieren de la colaboración con las regiones y las provincias de este período son los siguientes:

- Dependencia: Se ha creado el Fondo para la Dependencia dotado con 100 millones de euros para el año 2007, 300 millones para el 2008 y 400 para el 2009.
- Infancia: En cuanto a los cuidados de la infancia se puso en marcha un Plan extraordinario de Guarderías (de 0 a 2 años) dotado con 340 millones de euros. Adicionalmente se dotaron fondos para servicios socioeducativos (niños entre 2 y 3 años) en cuantía de 35 millones al año (*Sezione primavera*).
- Inmigrantes: En 2007 se dotó el Fondo para la Inclusión Social de los Inmigrantes con 50 millones de euros, con el cual se han financiado 126 intervenciones en las regiones y localidades italianas.

<sup>7</sup> Circular n. 39 del 19 de noviembre.

Consultar referencia web:

[http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/B34486D6-52F8-4E5B-AD2A-0592EB8051EA/0/20101119\\_Circ\\_39.pdf](http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/B34486D6-52F8-4E5B-AD2A-0592EB8051EA/0/20101119_Circ_39.pdf)

### 3. Valoración, buenas prácticas y gobernanza de las políticas de Inclusión Activa

#### 3.1. Valoración de impacto: cobertura y efectividad

En primer lugar, la dimensión política ha jugado un papel importante. El cambio de gobierno de centro-izquierda a centro-derecha que se produjo en Italia en 2008<sup>8</sup> tuvo como consecuencia la interrupción de muchas de las medidas fijadas en el plan 2006-2008 por el gobierno precedente. Podemos señalar a modo de ejemplo decisiones tomadas con respecto al RMI, programa que finalizó en 2007 y desde entonces no se ha vuelto a activar. Otro ejemplo lo encontramos en los fondos asignados a la inclusión social. En 2008 las Cortes Constitucionales paralizaron la aportación estatal al Fondo para la Integración Social de Inmigrantes.

El PNAin 2006-2008 permitió fortalecer el nexo entre la inclusión social y las políticas de empleo. Los Fondos Estructurales Europeos han jugado un papel imprescindible en el incremento de la calidad y el acceso al empleo. Los proyectos EQUAL han representado un instrumento muy útil para unir, conectar y progresivamente integrar estrategias sociales y laborales a través de la implicación de los actores implicados (*stakeholders*) como son el tercer sector, los agentes sociales y las autoridades regionales, provinciales y locales. Las autoridades regionales y locales han desarrollado un amplio rango de medidas en el ámbito de la economía social, la perspectiva de género, el autoempleo, multiculturalidad, etc. Sin embargo, las medidas fiscales habilitadas en el período no han beneficiado a las familias de más bajos ingresos, los jóvenes han seguido teniendo problemas de acceso al empleo cualificado y estable, muchas mujeres han mantenido el rol del cuidado de hijos y dependientes y las medidas de apoyo a la familia han sido insuficientes para cubrir el incremento del coste de vida (Strati, 2006: 4).

El PNAin 2008-2010 resulta ser un documento explicativo más que una programación, ya que prácticamente, a excepción de algunas medidas de inclusión social, no se fijan objetivos, ni indicadores cuantitativos ni fechas de implantación de las medidas. Adicionalmente y a comparación del plan anterior, no se conocen ni los importes ni las fuentes de los recursos financieros para la gran mayoría de las medidas propuestas. Por último, no se han valorado los progresos respecto a los objetivos del plan nacional 2006-2008.

En general el gasto en protección social es inferior a los de los Estados miembro y la tasa de pobreza superior. Adicionalmente los mecanismos de protección social están polarizados ya que tienden a favorecer a grupos que

8 Romano Prodi fue Primer Ministro desde mayo de 2006 hasta mayo de 2008.

ya tienen garantía de protección (internos al sistema) más que a aquellos que están privados de dicha garantía (los externos).

En consecuencia, las dificultades con las que se enfrenta Italia en el ámbito de la inclusión activa no han variado significativamente durante estos 5 años, ahora potenciados por la crisis económica internacional: pobreza, desigualdad de oportunidades (por colectivos, territoriales y por sexo), desempleo e inactividad, precariedad laboral, envejecimiento, abandono escolar y falta de coordinación entre los agentes sociales.

La valoración de la cobertura y la efectividad de los programas de inclusión activa resulta ser muy compleja, debido fundamentalmente a la escasez de datos, a la regionalización de las actuaciones y a la variedad de las condiciones de cada una de las medidas.

La valoración que la propia Comisión Europea (COM, 2006: 44)<sup>9</sup> hace de la conexión entre los tres pilares de la activación señala que la unión entre los ingresos mínimos y las políticas activas de carácter laboral es más evidente y la conexión con el acceso a los servicios de calidad es creciente. Entre las dificultades para una mayor efectividad de estos programas la Comisión Europea establece las siguientes:

- Falta un marco coherente y global de acercamiento al tema de la garantía de mínimos.
- Faltan datos y evaluaciones sobre la eficacia de las medidas (que varían de país a país).
- Es necesaria una mejor adaptación de las medidas para responder a las situaciones de grupos de mayor vulnerabilidad, es decir, falta personalizar.

Más concretamente la Comisión valora los instrumentos estatales (*Social Card*, pensiones y subsidios para los ancianos, invalidez, familias numerosas, bonos, exenciones para el pago de electricidad, gas, etc.) en los siguientes términos:

- Suponen una fragmentación con respecto a las iniciativas regionales de ingresos mínimos.
- Suponen una sustitución de un verdadero sistema nacional de ingresos mínimos.
- Adolece de inequidad entre las personas, generaciones y etnias (italianos e inmigrantes por ejemplo).

De manera más concreta podemos aportar la valoración realizada por distintos expertos de algunas de las medidas de carácter estatal, relacionadas con la garantía de mínimos en el contexto de la activación.

**Reddito Minimo de Inserimento, RMI:** Los ayuntamientos interesados en el RMI fueron 306 en total, de entre los cuales el 65 por ciento eran

9 Véase:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0044:FIN:ES:PDF>

del Sur. El gasto total en esta medida procedente del Fondo Nacional de la Política Social fue de 438.484.135 euros (Strati, 2006: 27). Participaron casi 41.000 familias (85 por ciento del Sur), es decir, lo que supondría un 2 por ciento de las familias en condiciones de pobreza relativa, (Strati, 2009: 23).

El cese de este programa ha colocado a Italia como uno de los países con niveles de prestación de garantía de ingresos más bajos de toda Europa. El Ingreso de Última Instancia, RUI, previsto por el gobierno de Silvio Berlusconi en la Ley Presupuestaria de 2004, no contaba con recursos suficientes. Siendo un fondo regionalizado, podría haber favorecido la ampliación de las diferencias entre regiones pobres y ricas y adicionalmente podría haber producido riesgos de fragmentación de las intervenciones en ausencia de un claro diseño integral con los programas de integración laboral (Villa, 2007: 52).

**Social Card:** Se preveía que los beneficiarios fueran 1 millón de pensionistas y 300.000 familias con niños pequeños, pero en enero de 2009 solo 580.000 personas la habían solicitado, especialmente en el Sur de Italia (Strati, 2009: 27). Los criterios de acceso fueron extremadamente restrictivos con lo cual muchas de las solicitudes fueron denegadas (Fargion, 2009: 10). En febrero de 2009 de 700.000 solicitudes fueron denegadas 140.000. En total se distribuyeron de forma efectiva 533.464 tarjetas hasta abril de 2009. Los gastos reales en esta medida han sido muy inferiores a los previstos<sup>10</sup>.

**Bono Familia:** El procedimiento para la solicitud fue muy complicado y el período de tiempo muy restringido, con lo cual se dificultaron las posibilidades de acceso a la medida. Más importante que el aspecto anterior resulta el hecho de que en vez de extender y mejorar los beneficios ya existentes a favor de las familias (a nivel sub-nacional) el gobierno optó por añadir una ayuda temporal adicional sin conexión con las ya existentes (Fargion, 2009: 29).

En el ámbito laboral el sistema de protección social y las prestaciones por desempleo continúan siendo muy incoherentes. El Protocolo *Welfare* supuso una piedra angular en la apertura de nuevas perspectivas, pero finalmente se ha reducido a una serie de guías de actuación excesivamente generales (Strati, 2007: 26).

Algunos expertos (Frazer y Marlier, 2009: 48), estiman que existen ciertas conexiones entre las políticas laborales y de formación con las experiencias (aunque escasas y fragmentadas) de ingresos mínimos, como se demuestra en los dos ejemplos siguientes:

- Casi 50.000 individuos que recibían ingresos mínimos participaron en planes de integración social y laboral.

10 Para más información véase [http://www.mef.gov.it/carta\\_acquisti](http://www.mef.gov.it/carta_acquisti).

- El caso de la Región de Friuli-Venecia Julia, donde el 45 por ciento de los perceptores de ingresos mínimos fueron apoyados y gestionados por los servicios públicos de empleo (recordemos que éstos están regionalizados) y el 88 por ciento de ellos firmaron acuerdos para participar en formación, asesoramiento laboral y experiencias laborales.

Estas experiencias nos conectan con las buenas prácticas que expone-mos a continuación.

### 3.2. Aprendizaje y buenas prácticas

Para el análisis de las buenas prácticas hemos recogido algunas de las ex-periencias más significativas a nivel regional y local. En concreto, se han seleccionado tres regiones representativas en cada caso de condiciones es-pecíficas de tres zonas muy diferenciadas territorialmente en Italia, en con-creto, una región del norte (Lombardía), una región del centro (Bologna en Emilia- Romagna) y una región del sur (Campania).

#### Medidas anti crisis. Lombardia

La región de Lombardía ha invertido 330 millones de euros como medidas anti crisis: para la formación profesional (25 millones), la integración laboral (112 millones) y el seguimiento educativo de los hijos (196 millones). A través de lo que se ha denominado *Sistema Dote*, establecido para el año 2009.

Consiste en un pequeño patrimonio que cada cual puede utilizar du-rante su vida para acceder a una serie de servicios relacionados con la edu-cación, con la formación profesional y con la integración laboral, puestos a disposición de una red de profesionales acreditados que trabajan en la región de Lombardía.

Para el reconocimiento de estas ayudas se han establecido unas con-diciones de ingresos y de situaciones familiares. Veamos algunos ejemplos:

- A las familias con unos ingresos inferiores o iguales a 8.348,75 euros se le reconocerá una dote por cada hijo correspondiente al 50 por ciento de la previsión de gastos declarada, con un techo máximo de 1.050 euros.
- A las familias con hijos discapacitados inscritos en la escuela o en formación profesional, independientemente de los ingresos, les co-rresponde una contribución de 3.000 euros.

La *Dote Lavoro* está destinada a las personas (desempleadas, inacti-vas, trabajadores que perciben el fondo de garantía salarial, etc.) entre 16 y 64 años que tengan como objetivo la integración o reintegración en el mercado de trabajo. Estas personas serán tuteladas por un ‘tutor’ (al estilo de los mentores en la experiencia de Dinamarca) que les acompañará en el transcurso del proceso de integración laboral. La contribución base es

de 1.500 euros, que podrán ser utilizados para cursos de formación en base a un plan de intervención personalizado que se realizará con el tutor. La ayuda podrá duplicarse en el caso de que el beneficiario sea una persona en riesgo de exclusión del mercado de trabajo: adultos que viven solos con una persona o más a cargo, personas que han superado los 50 años, personas sin titulación o personas que han estado desempleadas más de 6 meses.

Red de Observatorios Locales sobre Inclusión Activa (NLAO-EUROCITIES). Bolonia en Emilia-Romaña

EUROCITIES está formado por una red de observatorios de los municipios de 10 ciudades europeas, entre las cuales se encuentran Bolonia y Barcelona, en partenariat con la Comisión Europea (Dirección General del Trabajo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades). El objetivo de la red es compartir información, promover el aprendizaje recíproco y realizar investigaciones sobre las actuaciones de estrategias de inclusión activa a nivel local. Se han constituido para ello observatorios en cada una de las ciudades que son coordinados por EUROCITIES.

Esta ciudad italiana ha sido pionera en intervenciones relacionadas con la política de activación, caracterizándose por la diversificación de actuaciones, la coparticipación y el paso de una lógica asistencial a una lógica reeducativa (Borghi y Minguzzi, 2005: 315). Los Planes de Zona, las Iniciativas Locales y la financiación europea han permitido una diversificación y personalización de las intervenciones. Desde el año 2002 se han puesto en marcha proyectos como los siguientes: *Abba-stanza* para la integración laboral de personas desfavorecidas; *Oltre la Strada* para personas en extrema pobreza; el proyecto *EQUAL Portici* cuyo resultado más efectivo fue la colaboración en red de los entes públicos, privados y las asociaciones del tercer sector.

Experiencia regional de ingreso mínimo. Campania

En esta región del Sur de Italia se puso en marcha en el año 2004 (Ley 2/2004) el denominado Ingreso de Ciudadanía, IC. Esta experiencia está basada en el principio de universalidad (todos los ciudadanos tienen que tener acceso a los derechos civiles y sociales) y en el de selectividad (diferentes necesidades de acuerdo a diferentes condiciones de vida).

A diferencia de la experiencia estatal del RMI, el IC está centrado en la persona no en la familia, está dirigido tanto a italianos como a extranjeros (con al menos 5 años de residencia en la región) y no está vinculado de manera obligatoria a un contrato de inserción, aunque las autoridades regionales trabajen con el objetivo de mejorar las oportunidades y sobre todo de apoyar una vida digna como derecho básico de ciudadanía.

La cantidad asignada mensualmente es de 350 euros para familias con ingresos inferiores a 5.000 euros al año. La región aportó un total de 77 millones de euros y ha atendido a 49.000 personas pobres.

Esta medida ha estado activa hasta julio de 2010, cuando la nueva Junta de la Región ha cancelado la medida por considerarla insuficiente para cubrir las necesidades de las familias pobres de la región (estimadas en 18.000 familias) y totalmente insuficientes para luchar contra la pobreza en la región de Campania<sup>11</sup>.

### 3.3. Gobernanza

La Reforma constitucional (Ley 3/2001) modificó la asignación de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno: estatal, regional y local. Las autoridades regionales y locales asumieron las responsabilidades en el ámbito social, empleo y políticas de salud y servicios. Desde entonces se ha tratado de mejorar la gobernanza en sus distintas dimensiones: vertical, horizontal, participación y la equidad territorial.

Uno de los más recientes ejemplos de acuerdos entre Regiones y Estado se encuentra en el firmado a comienzos del año 2009. Acuerdo mediante el cual se pretende mejorar la gobernanza de las intervenciones en el ámbito de la ocupación y una verdadera integración de las medidas de apoyo a los ingresos y la política activa, para lo cual se han dotado 8 millones de euros para el período 2009-2010. El objetivo es poner en marcha un sistema coherente de reglas, de incentivos y de tutelas para la empleabilidad, teniendo en cuenta los grandes cambios en las formas de participación laboral y valorando el rol que representan las partes sociales (CIACE, 2009: 1).

La gran mayoría de planes y programas que han sido elaborados a partir del año 2000, citan la gobernanza como prioridad a potenciar. Los expertos indican que para facilitar el acceso a los servicios básicos es necesario una nueva gobernanza y mecanismos de gestión, con el objetivo de integrar las políticas sociales con la salud, la vivienda, el empleo, la formación y la educación (Frazer y Marlier, 2009: 48). Las evidencias muestran que se ha incrementado la capacidad institucional pero que siguen existiendo debilidades. Son todavía muchos los problemas de fragmentación a todos los niveles. Salvo algunas buenas prácticas en las que la participación de los entes regionales, locales, agentes sociales y tercer sector ha creado verdaderas redes, Italia todavía tiene mucho camino por recorrer en este ámbito de la gobernanza.

11 Véase: <http://www.9online.it/primopiano/2010/06/10/campania-cancellato-il-reddito-di-cittadinanza/>

# V. Estrategias y políticas de Inclusión Activa en Hungría

## 1. Estrategias y políticas de inclusión social

### 1.1. Contexto

Para contextualizar la estrategia de inclusión activa húngara hay que tener en cuenta una serie de aspectos sociales y estructurales relacionados con la cohesión social y con su mercado de trabajo.

Así, el gasto en protección social en Hungría se sitúa en el 21,4%, por debajo de la media europea. Sin embargo, el porcentaje destinado a prestaciones destinadas a cuidados sanitarios y a personas con discapacidad, a familias e infancia, que representan el grueso del gasto social, es superior a la media.

La tasa de pobreza relativa es similar a la media europea, pero destaca la tasa de pobreza infantil (en torno al 19%) y la del colectivo gitano, que según el Instituto de Investigación Social TÁRKI, afectaría prácticamente a la mitad del colectivo. La pobreza infantil está asociada en la mayor parte de los casos a la situación laboral de los progenitores, al lugar de residencia y a las diferencias en el acceso a la educación. Entre la población mayor de 65 años, la tasa de pobreza relativa es tan sólo del 6%. No obstante, se espera que la situación empeore en un futuro próximo debido a la existencia de un amplio colectivo de personas que desde la transición a la democracia en 1989 han permanecido inactivas o desempleadas, y cuyas escasas cotizaciones supondrán la percepción de pensiones tan bajas que les abocarán a situaciones de pobreza relativa.

El mercado de trabajo húngaro se caracteriza por tener bajas tasas de empleo (57,3% en 2007), tasas de desempleo similares a la media europea y alta tasas de inactividad comparadas con la UE. Los bajos niveles de empleo se asocian a problemas de baja cualificación pero existen diferencias por edad. En los últimos años se constata como, mientras la tasa de empleo entre los jóvenes está descendiendo debido a que dedican más tiempo a la formación, entre las personas mayores está aumentando muy lenta y gradualmente debido a los cambios introducidos en las condiciones y el retraso en la edad de jubilación.

En lo que respecta al desempleo, es especialmente intenso el paro de larga duración (47% en 2007), que afecta en mayor medida a personas mayores con bajas cualificaciones. El porcentaje de hogares sin empleo alcanza al 12% de la población entre 18 y 59 años y al 14% de niños entre 0 y 17 años, lo cual sitúa a Hungría entre los países de la UE con mayores porcentajes en este indicador. Las diferencias regionales en las tasas de empleo son muy acentuadas y llegan hasta los 13 puntos entre las distintas regiones. El peso de la inmigración en el mercado laboral es poco significativo (representa el 1,7% de la población).

Las bajas tasas de actividad motivaron una serie de reformas en la mitad de la década de 2000 orientadas a modificar las condiciones para acceder a las prestaciones de desempleo y a las pensiones. Esta reforma influyó en el incremento de la actividad laboral, pero apenas se produjeron cambios sustanciales dada la limitada capacidad de la economía húngara para absorber la fuerza de trabajo emergente.

En definitiva, la estructura sociolaboral en la que se desarrollan las políticas de inclusión activa húngaras se caracteriza por su bajo nivel de cualificación, el previsible descenso de población (de un 10% para 2050), su baja tasa de actividad, el alto porcentaje de hogares con niños sin ninguna persona empleada, acentuadas diferencias regionales en tasas de empleo, el escaso peso de la inmigración y altas tasas de pobreza entre el colectivo gitano.

Básicamente esta estructura es la que marcará la estrategia de inclusión activa en Hungría, muy orientada hacia las políticas sociales hacia las familias y especialmente la infancia, hacia el colectivo gitano y a fomentar la empleabilidad de las personas inactivas que están en condiciones de trabajar haciéndola compatible con la crianza y reproducción de los hijos.

## 1.2. Plan Nacional para la Inclusión Social 2006-2008

### a) Estrategias

Aunque el gasto en protección social húngaro no es especialmente alto, tanto la intención del nuevo gobierno húngaro de llevar a cabo un intenso ajuste presupuestario como una serie de factores como el envejecimiento de la población, el deficiente estado de salud de la población más empobrecida, la baja tasa de empleo y la baja proporción de cotizantes, están amenazando su sostenibilidad.

Para conseguir dicha sostenibilidad sin reducir el gasto social se plantean como soluciones: el recurso a los Fondos Estructurales de la UE (para lo cual se diseñó un documento marco para el periodo 2007-2013 que definía el uso y destino de dichos fondos, denominado Plan de Desarrollo 'Nueva Hungría' y la mejora de la eficiencia del PNA en 2006-2008.

A este respecto, se plantearon una serie medidas que, en general, han ido encaminadas a:

1. Aumentar la participación en el mercado laboral, especialmente mediante la activación de personas previamente inactivas;
2. Fortalecer los incentivos a trabajar y su relación con las prestaciones monetarias. Por ejemplo, haciendo compatible la percepción de la prestaciones sociales con la permanencia en el empleo en sus primeras etapas, en especial los colectivos más desfavorecidos; y
3. Reemplazar el anterior modelo de asistencia centrado en los individuos por un sistema de ayudas más centrado en las familias.

Las prioridades estratégicas del PNAin 2006-2008 se han estructurado mediante una serie de programas y planes de acción que, o bien son específicos para cada una de las prioridades estratégicas que mencionaremos a continuación, o bien son transversales por colectivos como son los casos del nuevo Programa Nacional de Discapacidad y del Plan Estratégico para la Década de la Integración Gitana. Dichas prioridades estratégicas del PNAin 2006-2008 son:

- 1. Promover la inclusión laboral y la reducción de la inactividad.** Esta prioridad se concentra especialmente en la mejora de la empleabilidad de las personas más desfavorecidas (sobre todo gitanos, personas con discapacidad y colectivos con baja cualificación y formación), en coordinar los sistemas de servicios sociales y empleo y en fortalecer aquellos elementos del sistema de ayudas y prestaciones sociales que puedan ser de utilidad para incentivar el acceso al empleo. Para alcanzar esta prioridad destacan programas sobre los cuales nos detendremos con detalle más adelante como el Programa *Start* y sus variantes (*Plusz*, *Extra*), o el programa *Un Paso Adelante*.
- 2. Luchar contra la pobreza infantil.** Se persigue quebrar la transmisión intergeneracional de la exclusión garantizando la igualdad de oportunidades en el ámbito de la formación, promoviendo el acceso al empleo de los progenitores, garantizando prestaciones económicas a las familias con hijos y el acceso a servicios sociales y sanitarios. En esta prioridad destacan el Programa *Sure Start* y el Programa Nacional para Combatir la Pobreza Infantil aprobado en 2006 bajo el que se puso en marcha la Estrategia Nacional 2007-2032: Mejoraremos las Cosas para Nuestros Jóvenes con el objetivo de reducir la pobreza infantil. Se consideraron como principales prioridades de este programa: aumentar la tasa de empleo, mejorar el sistema de prestaciones para las familias, mejorar las condiciones de acceso a la vivienda de los colectivos más necesitados, mitigar la segregación educativa y mejorar la calidad de los servicios de cuidados, educativos y sanitarios a la infancia.

### 3. Reducir las desventajas territoriales y de acceso a la vivienda.

El énfasis de esta estrategia se pone en la regiones más desfavorecidas (caracterizadas por ser las más envejecidas, con peores infraestructuras, con mayores tasas de pobreza entre la infancia y sobrerrepresentadas por el colectivo gitano) en la mejora de las condiciones de las viviendas y en la gestión del endeudamiento de la población. Como principal programa y estrategia que da cuenta de este objetivo destaca el Plan Estratégico para la Década de la Integración Gitana adoptado en 2007.

### 4. Mejorar la gobernanza.

En particular, se persigue fortalecer la transparencia, sistematizar el sistema de evaluaciones y mejorar el control de los servicios y los programas de acción social.

#### b) Políticas y medidas

Son numerosas las políticas y medidas relacionadas con cada una de las prioridades estratégicas. Habida cuenta de su extensión y diversidad hemos sintetizado y estructurado en el **Cuadro V.1**. Las medidas y políticas relacionadas con las tres primeras prioridades estratégicas en relación a los tres ejes de la inclusión activa.

Con respecto a la Prioridad 4, relativa a la mejora de la gobernanza, la coordinación de políticas y la elaboración del Informe Nacional de Estrategias y, por ende, del PNAin se realiza a través de Comité Contra la Exclusión Social coordinado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, compuesto por representantes de los respectivos ministerios y de la Oficina Estadística Central, y al que acude como invitada permanente la Alianza de Profesionales Sociales, considerada como la mayor organización civil del área social. Para conseguir un desarrollo integral y armonizado de aquellas áreas de especial interés para diferentes sectores o colectivos operan desde hace varios años una serie de comités ad hoc como el Comité Interministerial de Coordinación Civil (cuyo objetivo es implementar la estrategia del gobierno y velar por la coherencia de las regulaciones legales que afectan al funcionamiento de las ONG); el Comité de Coordinación sobre Drogas y el Comité Interministerial Gitano para promover la integración social del pueblo gitano.

En cuanto a la movilización e implicación de los actores implicados (*stakeholders*) en el proceso, las autoridades regionales y locales estarían representadas desde 2003 mediante la realización obligatoria de mesas redondas sobre política social a nivel local y regional para garantizar una planificación multisectorial de las políticas sociales locales. Los diferentes colectivos -personas gitanas, personas con discapacidad, personas mayores y mujeres- están representados por sus respectivos Consejos con derecho a realizar propuestas al Plan. Los agentes sociales están representados en

el Consejo Social de Conciliación de Intereses Sectoriales, compuesto por representantes del Gobierno, patronal, instituciones sociales, asociaciones profesionales y los cinco sindicatos que operan en el campo de lo social para reconciliar sus respectivos intereses en relación a elaboración de la legislación en materia social.

<b>Cuadro V.1. Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2006-2008. Hungría. Articulación de las medidas y políticas según prioridades estratégicas en ejes de inclusión activa.</b>			
<b>ESTRATEGIAS</b>	<b>PRIORIDAD 1: Inclusión laboral y reducción de la inactividad</b>	<b>PRIORIDAD 2: Luchar contra la pobreza infantil</b>	<b>PRIORIDAD 3: Reducir desventajas territoriales y de acceso a la vivienda</b>
<b>EJES DE INCLUSIÓN ACTIVA</b>			
<b>Garantía de ingresos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Provisión continuada de prestaciones sociales durante primeros meses en caso de acceder a un empleo.</li> <li>- Mayor vinculación de las prestaciones con las transiciones al empleo.</li> <li>- Participación en empleos públicos para reducir el número de personas que no están dispuestas a trabajar o bien el de aquellas que trabajan de manera ilegal a la vez que perciben algún tipo de prestación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sostenimiento de los ingresos de las familias con hijos: reestructurando desde enero de 2006 el sistema de prestaciones familiares haciéndolo más racional y específico para las familias necesitadas con hijos (se concede la prestación según el tamaño y la estructura familiar).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Medidas de lucha contra el sobre endeudamiento: subsidios no reembolsables para la construcción de casas, ayudas a jóvenes con hijos para adquirir casas de segunda mano, subvenciones del alquiler para familias desfavorecidas financiadas a medias por la administración central y local.</li> </ul>
<b>Acceso al empleo colectivo más desfavorecidos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Descuentos en contribuciones para personas en situación desfavorecida, parados de larga duración mayores de 50 años y para quienes acceden a un empleo tras finalizar las prestaciones por cuidado de hijos (Programa START).</li> <li>- Programas públicos de empleo y empleo temporal subvencionado (trabajos públicos, trabajos de utilidad para la comunidad) para colectivos desfavorecidos y gestionados a nivel local.</li> <li>- Medidas de empleo para mujeres, gitanos y buscadores de primer empleo.</li> <li>- Desarrollo del sistema de rehabilitación para el empleo para personas con discapacidad moderada e incentivos para su contratación.</li> <li>- Fortalecer la vinculación de incentivos al empleo y la asistencia social: obligación del perceptor de asistencia de cooperar con los municipios en un plan de integración laboral (incluye formación, trabajos comunitarios...)</li> <li>- Reestructurar el sistema de pensiones de discapacidad y de jubilación anticipada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover la empleabilidad de los progenitores: aumentando la red de puntos de información laboral.</li> <li>- Mejorar la conciliación de la vida laboral y familiar: aumentando la capacidad y horarios de los centros dedicados a los cuidados infantiles.</li> </ul>	

**Cuadro V.1. Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2006-2008. Hungría. Articulación de las medidas y políticas según prioridades estratégicas en ejes de inclusión activa.**

ESTRATEGIAS EJES DE INCLUSIÓN ACTIVA	PRIORIDAD 1: Inclusión laboral y reducción de la inactividad	PRIORIDAD 2: Luchar contra la pobreza infantil	PRIORIDAD 3: Reducir desventajas territoriales y de acceso a la vivienda
<p><b>Acceso a servicios</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Modernizar y facilitar el acceso a la educación y a la formación profesional y adaptarla a las necesidades del mercado laboral: acceso gratuito a formación para obtener una primera cualificación profesional y para segundas cualificaciones para mayores de 50 años.</li> <li>- Ampliar las oportunidades de acceso a la educación de adultos y a una formación básica</li> <li>- Eliminación de barreras para promover la movilidad geográfica y laboral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejorar el acceso de la infancia de 0 a 6 años a servicios e instituciones formativas para el desarrollo de habilidades de niños discapacitados. Se fija el objetivo de aumentar un 6% en el 2008 la capacidad de los centros orientados al cuidado de niños de 0 a 3 años.</li> <li>- Eliminar los mecanismos de selección y segregación en los centros educativos: 1) reestructurando los procesos de control y diagnóstico pedagógico reintegrando en la formación reglada general a niños calificados injustificadamente como discapacitados; 2) reestructurando las áreas escolares para corregir disparidades extremas en la proporción de estudiantes más desfavorecidos.</li> <li>- Reducir la ratio de estudiantes con necesidades especiales en los centros</li> <li>- Mejorar los incentivos y la atención a las capacidades y talentos de estudiantes en situación más desfavorecida: aumentando los medios financieros y la tutorización (por ejemplo, con el Programa de desarrollo de talentos <i>János Arany</i>).</li> <li>- Mejorar el acceso a servicios de bienestar en pequeñas poblaciones: armonizando los cuidados infantiles y los servicios de apoyo a las familias a nivel local y creando comunidades de padres a nivel local para fomentar el aprendizaje cooperativo entre familias apoyados por expertos (Programa <i>Sure Start</i>).</li> <li>- Mejorar acceso a sistema sanitario. Lucha contra las adicciones a drogas entre jóvenes e incentivar estilos de vida saludables.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programas de rehabilitación urbana. Se plantea como objetivo un aumento del 15% entre 2007 y 2013 de las personas que viven en bloques de viviendas rehabilitadas.</li> <li>- Promover el acceso a educación, sanidad y servicios sociales a nivel microregional: subvencionando el desarrollo de servicios públicos; fomentando y financiando asociaciones entre gobiernos locales multipropósito y multiregionales para optimizar recursos educativos, sanitarios, sociales y administrativos.</li> <li>- Desarrollar la red de comunicación e infraestructuras de las regiones más desfavorecidas. Se plantea el objetivo de reducir en un 20% del 2007 al 2013 el tiempo medio de acceso a centros microregionales.</li> </ul>	

### 1.3. Plan Nacional para la Inclusión Social 2008-2010

#### a) Estrategias

El PNAin 2008-2010 es continuista con el anterior, en cierto modo, porque se considera avalado por unos resultados en los que la posición relativa de los ingresos de las personas en situación de pobreza se ha mantenido constante en un contexto de restricción presupuestaria como el puesto en marcha desde 2006 por el gobierno húngaro. Se considera en el nuevo PNAin que tanto los objetivos de plan anterior –en especial los relacionados con la reducción de la inactividad laboral y de la pobreza infantil– como los programas vinculados a estos objetivos siguen estando vigentes y requieren continuidad para el periodo 2008-2010.

Las principales prioridades estratégicas para el periodo 2008-2010 serán, por lo tanto:

**1. Promoción de la inclusión laboral y la reducción de la inactividad.** Dentro de esta prioridad los principales desafíos se concentran en:

- a. Aumentar las tasas de actividad de la población en edad activa especialmente la de aquellos de baja cualificación con tendencia a jubilarse antes de llegar la edad de jubilación establecida;
- b. Mejorar el nivel de competencias profesionales en el ámbito de lo social y la coordinación de las estructuras de formación y trabajos sociales a nivel local;
- c. Vincular las prestaciones percibidas por personas aptas para el trabajo a la realización de trabajos públicos para la comunidad de manera regular y a un contacto más estrecho con las agencias de empleo. Se pretende conseguir que al menos el 40% de las personas acogidas en los programas de trabajos públicos sean seleccionados entre los perceptores de *Asistencia Social*;
- d. Reformular (en realidad endurecer) el sistema de evaluación de las situaciones de discapacidad e introducir mayor condicionalidad para las personas ‘rehabilitables’ para la percepción de la prestación por invalidez (que queda reemplazada por una ‘renta de rehabilitación’). Igualmente se contempla desde 2009 aumentar la edad efectiva de jubilación a los 62 años y el periodo de cotización a 40 años para poder percibir la prestación completa a los 60 años para varones y 59 para las mujeres;
- e. Potenciar la formación profesional y la eliminación de barreras discriminatorias y territoriales a la contratación de población gitana, ex reclusos e inmigrantes

**2. Lucha contra la pobreza infantil.** Se persiste en el objetivo de quebrar la transmisión intergeneracional de la exclusión y se acen-

túa la mejora de las prestaciones económicas y en especie, el acceso de las familias con hijos a los servicios de bienestar y cuidados para la infancia en igualdad de oportunidades y la incorporación de las familias con hijos al mercado laboral. En este sentido, se mantiene la Estrategia Nacional 2007-2032: Mejoremos las Cosas para Nuestros Jóvenes y se amplía la cobertura de los Programas *Sure Start*.

**3. Reducir las desventajas territoriales y de acceso a la vivienda con especial énfasis en la integración de la población gitana.**

En este sentido, se consideran prioritarias las medidas de reducción de la segregación y discriminación educativa del colectivo gitano y la lucha contra la usura en los préstamos solicitados para cubrir deudas hipotecarias de las que son objeto los colectivos más desfavorecidos.

**4. Mejorar la gobernanza y las cuestiones institucionales.** Se consideran como aspectos estratégicos básicos la mejora del sistema de estimación de las situaciones de pobreza para la planificación de necesidades, el incremento de la implicación y colaboración de las ONG con los servicios de empleo y servicios a la comunidad, la proyección de los canales de comunicación y diálogo social con los principales actores (*stakeholders*) a través del Consejo de Política Social.

b) Políticas y medidas

Las principales políticas y medidas de las tres primeras prioridades estratégicas las hemos articulados en torno a los tres ejes de la inclusión activa (**véase Cuadro V.2**).

En lo que se refiere a la prioridad 4, relativa a la gobernanza, como en el PNAin 2006-2008, este Plan ha sido coordinado a través de Comité Contra la Exclusión Social, con la particularidad de que desde 2008 EAPN Hungría ha sido invitada a las reuniones.

Nuevamente, los Consejos representativos de los colectivos más implicados en la inclusión social han sido consultados para la elaboración del PNAin 2008-2010. En particular, el Consejo para la Población Gitana, el Consejo de Personas Mayores, el Consejo de Personas con Discapacidad y el Consejo para la Igualdad de Género. En el caso de la Estrategia Nacional 2007-2032: Mejoremos las Cosas para Nuestros Jóvenes, su coordinación a nivel nacional ha sido llevada a cabo por un organismo ad hoc denominado Oficina de Coordinación de oportunidades para la Infancia.

Un aspecto a destacar con respecto al PNAin anterior es la creciente participación de las organizaciones no lucrativas en la implementación de aspectos relacionados con la inclusión social y con la provisión de servicios sociales.

**Cuadro V. 2. Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2008-2010. Hungría. Articulación de las medidas y políticas según prioridades estratégicas en ejes de inclusión activa.**

ESTRATEGIAS	PRIORIDAD 1: Inclusión laboral y reducción de la inactividad	PRIORIDAD 2: Luchar contra la pobreza infantil	PRIORIDAD 3: Reducir desventajas territoriales y de acceso a la vivienda con especial énfasis en la integración de la población gitana.
<p><b>EJES DE INCLUSIÓN ACTIVA</b></p> <p><b>Garantía de ingresos</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Provisión continuada de prestaciones sociales durante primeros meses en caso de acceder a un empleo.</li> <li>- Activación laboral.</li> <li>- Mayor vinculación de las prestaciones con transiciones al empleo.</li> <li>- Vincular las prestaciones de rentas mínimas a la participación en empleos públicos para reducir el número de personas que no están dispuestas a trabajar o bien el de aquellas que trabajan de manera ilegal a la vez que perciben algún tipo de prestación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sostenimiento y mejora de los ingresos de las familias con hijos: mayor cobertura en prestaciones económicas para las familias con hijos y en prestaciones en especie para familias con hijos en situación de pobreza</li> <li>- Potenciar que las prestaciones económicas para las familias con hijos incentiven un ágil y fácil retorno al mercado laboral tras el nacimiento de los hijos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Medidas de lucha contra el sobre endeudamiento: subsidios no reembolsables para la construcción o compra de casas o ayudas a jóvenes con hijos para adquirir casas de segunda mano; subvenciones del alquiler para familias desfavorecidas y personas sin hogar financiadas a medias por la administración central y local.</li> </ul>

<b>Cuadro V. 2. Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2008-2010. Hungría. Articulación de las medidas y políticas según prioridades estratégicas en ejes de inclusión activa.</b>			
<b>ESTRATEGIAS</b>	<b>PRIORIDAD 1: Inclusión laboral y reducción de la inactividad</b>	<b>PRIORIDAD 2: Luchar contra la pobreza infantil</b>	<b>PRIORIDAD 3: Reducir desventajas territoriales y de acceso a la vivienda con especial énfasis en la integración de la población gitana.</b>
<b>EJES DE INCLUSIÓN ACTIVA</b>			
<b>Acceso al empleo colectivo más desfavorecidos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Descuentos en contribuciones para personas en situación desfavorecida, parados de larga duración mayores de 50 años y para quienes acceden a un empleo tras finalizar las prestaciones por cuidado de hijos (Programa START)</li> <li>- Aumentar las tasas de actividad de la población en edad activa especialmente la de aquellos de baja cualificación y con tendencia a jubilarse antes de llegar la edad de jubilación establecida.</li> <li>- Mejora del nivel de competencias profesionales en el ámbito de lo social y la coordinación de las estructuras de formación y trabajos sociales a nivel local.</li> <li>- Reformular el sistema de evaluación de las situaciones de discapacidad.</li> <li>- Sustitución de la pensión de invalidez para las personas rehabilitables por una Renta de Rehabilitación vinculada a la participación obligatoria en programas de rehabilitación.</li> <li>- Aumentar la edad efectiva de jubilación.</li> <li>- Mayor vinculación de las prestaciones percibidas por personas aptas para el trabajo a la realización de trabajos públicos de manera regular y a un contacto más estrecho con las agencias de empleo.</li> <li>- Desarrollo y mejora del sistema de rehabilitación para el empleo para personas con discapacidad moderada e incentivos para su contratación.</li> <li>- Programas públicos de empleo y empleo temporal subvencionado (trabajos públicos, trabajos de utilidad para la comunidad) para colectivos desfavorecidos y gestionados a nivel local.</li> <li>- Puesta en marcha de programas piloto de empleo orientados al desarrollo de la economía social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover la empleabilidad de los progenitores.</li> <li>- Mejorar la reconciliación de la vida laboral y familiar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Facilitar el acceso a la explotación agrícola a pequeña escala para la población inactiva en zonas más desfavorecidas.</li> </ul>

<b>Cuadro V. 2. Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2008-2010. Hungría. Articulación de las medidas y políticas según prioridades estratégicas en ejes de inclusión activa.</b>			
<b>ESTRATEGIAS</b>	<b>PRIORIDAD 1: Inclusión laboral y reducción de la inactividad</b>	<b>PRIORIDAD 2: Luchar contra la pobreza infantil</b>	<b>PRIORIDAD 3: Reducir desventajas territoriales y de acceso a la vivienda con especial énfasis en la integración de la población gitana.</b>
<b>EJES DE INCLUSIÓN ACTIVA</b>  <b>Acceso a servicios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ampliar los programas formativos para personas de baja cualificación. (Programa Un Paso Adelante)</li> <li>- Modernizar y facilitar el acceso a la educación y a la formación profesional adaptadas a las necesidades del mercado laboral.</li> <li>- Eliminación de barreras para promover la movilidad geográfica y laboral de colectivos desfavorecidos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejorar el acceso a servicios de atención diurna de la infancia menor de 3 años y garantizar (desde 2008) a nivel municipal el acceso a escuelas infantiles a los niños mayores de 3 años que sufren múltiples desventajas socioeconómicas.</li> <li>- Promoción escolar de estudiantes en situación desfavorecida mediante becas, apoyo tutorial y de potenciación-detección de talentos y apoyo extracurricular.</li> <li>- Extensión a nivel nacional de los programas orientados a la promoción de la igualdad de oportunidades, a la identificación y prevención temprana de dificultades y a la coordinación a nivel local de los servicios de cuidados, sanitarios y de bienestar para la infancia.</li> <li>- Prevención de drogadicción juvenil y de información y extensión de sistemas de vacunación y revisión pediátrica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rehabilitación del tejido social en el ámbito urbano mediante apoyo e impulso de organizaciones civiles y desarrollo de planes antisegregacionistas de la población gitana.</li> <li>- Reasentamiento de familias gitanas residentes en colonias segregadas.</li> <li>- Oferta de alojamiento y oportunidades de subsistencia en el entorno rural para personas sin hogar</li> <li>- Medidas de renovación de bloques de viviendas paneladas para mejorar la eficiencia energética.</li> <li>- Medidas de desarrollo de medios de transporte adaptados a servicios de cuidados en el entorno rural.</li> <li>- Implementación desde 2008 de programas omnicomprensivos de desarrollo para las microrregiones más desfavorecidas para mejorar infraestructuras y acceso a educación, sanidad y servicios sociales y comunitarios.</li> <li>- Medidas de creación de empleo, desarrollo comunitario, protección medioambiental y cultural para las microrregiones más desfavorecidas.</li> <li>- Desarrollo de servicios sociales básicos y especializados para la atención y cuidados a la infancia en las regiones más desfavorecidas. Desarrollo de servicios de cuidados a infancia en domicilios y de modernización de centros residenciales.</li> <li>- Introducción de protocolos y estándares de calidad y de registro electrónico de la oferta de servicios sociales.</li> </ul>

## 2. Programas de Inclusión Activa

### 2.1. Garantía de mínimos

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. Los perceptores de renta mínima deben colaborar con las autoridades entrando en procesos de activación para la mejora de su situación. Este sistema de cooperación se ha reforzado desde 2006 con la introducción de una serie de cambios legislativos y reformas de algunas prestaciones, por ejemplo la de la *Asistencia Social, Regular Social Assistance*, orientadas a: 1) concentrar las prestaciones sociales y el apoyo a las rentas en las familias más necesitadas y en las personas desempleadas en edad activa (Tausz, 2006) y 2) exigir mayores compromisos de los perceptores de rentas mínimas a cooperar con los centros de empleo y las CCLL en la búsqueda de empleo.

El sistema húngaro de prestaciones de mínimos se puede agrupar en dos categorías amplias (Fruzsina, 2009<sup>12</sup>): por una parte, las prestaciones de garantía de mínimos y por otro la asistencia complementaria, un importante apoyo a la renta de las familias más desfavorecidas.

#### 1. Entre las prestaciones de garantía de mínimos destaca la Prestación para las Personas en Edad Activa.

Esta prestación está en vigor desde 2009 en el marco del Programa denominado Camino al Empleo, *Pathway to work* y reemplaza a la anterior prestación denominada Asistencia Social, *Regular Social Assistance*.

La Asistencia Social, que todavía perciben algunos ciudadanos húngaros<sup>13</sup>, ha sido reformada varias veces (2000, 2005, 2006) desde su en-

12 Otras prestaciones no orientadas específicamente a la inclusión activa aunque suponen un apoyo a las rentas de las familias serían

1) Ayuda para cuidados sanitarios. para cuidadores permanentes de personas con discapacidad o menores de 18 años enfermos crónicos. Las cuantías oscilan entre el 100% de la pensión mínima (203 euros netos) y el 130% (264 euros netos) según las intensidad de los cuidados. Para enfermos crónicos mayores de 18 años las autoridades locales pueden asignar cuantías superiores al 80% de la pensión mínima. El tiempo empleado en la cualificación y formación en los cuidados puede tener la consideración de tiempo de trabajo;

2) Ayuda a personas mayores. El objetivo es garantizar unos ingresos mínimos a personas mayores sin pensión o con ingresos inferiores (incluido el del cónyuge) al 80% de la pensión de jubilación mínima (al 95% para personas solas menores de 75 años que viven solas y al 130% si superan los 75 años). La cuantía de las prestaciones se calcula de modo que complemente los ingresos de la persona mayor hasta el 80, 95 o 130% de la pensión mínima de jubilación según las situaciones descritas.

13 Desde la entrada en vigor de la nueva prestación desde el gobierno se ha estimado que aproximadamente el 80% de los perceptores de la extinta prestación (*Asistencia Social Regular*) ya han sido reclasificados hacia la nueva prestación para las personas en edad activa (Fruzsina, 2009: 17), de modo que como máximo el 20% restante puede que aún la esté percibiendo.

trada en vigor desde 1993 y está destinada a personas desempleadas, que buscan activamente empleo y que ya han agotado la prestación por desempleo. Hasta 2006 las condiciones de ingresos requeridos para poder acceder a esta prestación se basaban en una doble condición de ingresos personales (inferiores al 70% de la pensión mínima) y familiares (ingresos familiares per cápita inferiores al 80% de la pensión mínima). Desde 2006 se endurece la exigencia de cooperación con los centros de empleo y las CCLL en la búsqueda de empleo y cambian las condiciones de ingresos requeridos para poder acceder a esta prestación teniéndose sólo en cuenta que el ingreso familiar sea inferior al 90% de la pensión mínima de vejez (93 euros en 2008). La familia percibiría como prestación monetaria la cantidad necesaria para complementar sus ingresos hasta llegar a dicho 90%.

Desde 2009 se ha modificado significativamente el sistema de rentas mínimas en Hungría en el marco del Programa Camino al Empleo (*Pathway to Work*). Este programa, claramente activador, tiene como objetivo prioritario que las personas capacitadas para trabajar, permanentemente desempleadas y que reciben asistencia social participen en algún tipo de trabajo público que les capacite para obtener rentas salariales con regularidad así como conseguir mayor vinculación con el mercado laboral.

Una vez han agotado la prestación y el subsidio por desempleo, los beneficiarios de este Programa tendrían derecho a la Prestación para las Personas en Edad Activa. Dicha prestación no tiene una duración determinada y contempla dos grupos de beneficiarios según su capacidad para trabajar:

- a. Las personas incapacitadas para desarrollar un trabajo serían beneficiarias de la Asignación Social, *Regular Social Allowance*, siempre que cumplan una serie de condiciones:
  - No poder trabajar debido a problemas de salud bajo prescripción médica o que reciban apoyo como personas invidentes o con discapacidad.
  - Ser mayor de 55 años.
  - Personas que cuidan a hijos menores de 14 años cuya atención no puede ser provista por los gobiernos locales.
  - Que el ingreso familiar sea inferior al 90% de la pensión mínima (93 euros en 2008).

En cuanto a las reglas de condicionalidad para seguir percibiendo la prestación destacar que:

- Aquellos que trabajen de manera ilegal son penalizados con un mes de suspensión en la primera ocasión que sean advertidos y de manera definitiva en sucesivas ocasiones.

- Los beneficiarios de esta prestación tienen que registrarse en su municipio, generalmente en un centro de ayuda a las familias y colaborar en la elaboración de un plan de integración personalizado orientado a mejorar estilos de vida y mejorar habilidades técnicas y sociales.

La cuantía de la prestación se determina según la composición y los ingresos de la familia. La prestación mensual será como máximo el salario mínimo neto (203 euros en 2009) y sólo puede percibirla una persona por hogar.

b. Las personas capacitadas para un empleo que puedan desarrollar trabajos públicos o que carezcan de empleo tendrían derecho a la Ayuda a la Disponibilidad, Availability Support, siempre que cumplan una serie de condiciones:

- Que no sean beneficiarios de la prestación anterior.
- Que participen obligatoriamente en trabajos públicos, en programas de formación o de acceso al mercado laboral, que colaboren con los servicios nacionales de empleo en cuanto al registro y búsqueda de empleo y que realicen al menos 90 días de trabajo público al año. Con ello se pretende reducir el número de personas que no están dispuestas a trabajar o bien el de aquellas que trabajan de manera ilegal a la vez que perciben algún tipo de prestación.
- Los menores de 35 años sin estudios primarios deben participar en actividades formativas orientadas a graduarse en un periodo determinado de tiempo en educación primaria o en formación profesional. Durante ese periodo de formación, además de formación gratuita podrán percibir la prestación y ayuda para el transporte.

En cuanto a las reglas de condicionalidad, los beneficiarios de esta prestación pierden su derecho cuando se dan de baja del registro de búsqueda de empleo, cuando rechazan un empleo o trabajan en la economía sumergida. No obstante, lo conservan cuando no realicen un trabajo de empleo público por razones ajenas a su voluntad.

La cuantía a percibir es independiente del número de miembros y de la composición de la familia. Se percibe una cantidad fija mensual equivalente a la pensión mínima de vejez. Cuando el perceptor de esta prestación trabaje en un proyecto de empleo público recibirá un salario.

Esta prestación se ajusta además a las siguientes medidas de transición al empleo aprobadas desde 2006-2007 y orientadas a incentivar la empleabilidad de los perceptores de esta prestación:

- La prestación percibida por una familia no debe superar el salario mínimo neto.

- Cuando una autoridad local contrata a un beneficiario de la prestación, la cuantía percibida debe dejar de considerarse como una renta social y convertirse en una renta salarial ajena al Presupuesto del Estado.
  - Las personas que sean empleadas en un trabajo público deben recibir la diferencia entre el salario y la prestación recibida cuando ésta sea menor.
  - Los perceptores de la prestación que trabajen de manera eventual percibirán igualmente la prestación.
  - Cuando un beneficiario de la prestación encuentre un empleo (exceptuando los ‘subvencionados’ por el Estado) percibirá junto con su salario una cantidad cada vez menor de prestación: durante los tres primeros meses de empleo el 50% de la prestación y el 25% durante los tres siguientes.
2. En la Asistencia Complementaria se agrupan una serie de prestaciones familiares, fundamentalmente monetarias, de carácter universal, contributivo o bajo prueba de recursos orientadas a reducir la pobreza infantil o a reducir las desventajas en el acceso a la vivienda de los colectivos más desfavorecidos. Se trata de un sistema generoso de prestaciones, donde los padres suelen ser beneficiarios, dependiendo de la prestación, hasta que los hijos tienen 2 ó 3 años (incluso más si tienen más de 2 hijos o tienen gemelos). Según el tipo de prestación, los principales criterios de asignación así como las cuantías suelen depender de criterios como la edad y el número de hijos, la relación laboral, las horas de trabajo o el tiempo de cotización. En 2007, el 13,7% de los ingresos totales de las familias con hijos de 0 a 3 años procedieron de estas prestaciones familiares.<sup>14</sup>

14 Entre las prestaciones de carácter universal destacan la prestación denominada *Családi Pótlek* y la Prestación por Maternidad.

La primera, está financiada por la administración central y se destina a familias con hijos hasta los 18 años (hasta 23 si siguen estudiando) para ayudar a cubrir gastos de la crianza y que desde 2006 incluye también desgravaciones fiscales y la Prestación para la Protección de los Hijos, *Regular child protection benefits*. La cuantía depende del número de hijos, número de padres y de la existencia o no de discapacidad.

La Prestación por Maternidad se destina a madres que acaban de tener un hijo y que han participado en programas de cuidados preventivos de embarazo al menos 4 veces. Supone un pago único de 225% de la pensión mínima (225 euros) o 300% (300 euros) si son gemelos (Fruzsina, 2009).

Entre las prestaciones de carácter contributivo, cabe mencionar la Prestación por Parto (*TGYÁS*) para madres que han contribuido a la Seguridad Social al menos durante 360 días (hasta abril de 2010 se precisaban 180 días) en los dos años precedentes a la fecha de nacimiento. Supone una cuantía mensual del 70% de los ingresos previos y se percibe durante 168 días. Cuando se agota esta prestación, la familia puede percibir una prestación contributiva similar para el cuidado de los hijos (denominada *GYED*) hasta que cumple dos años con el límite de que la prestación recibida no puede superar el 70% del doble del salario mínimo (351 euros).

Entre las prestaciones complementarias más características del ámbito de la inclusión activa destacarían:

- La Ayuda para el Cuidado de los Hijos (*GYES*) orientada a padres que dejan el mercado laboral para la crianza de hijos hasta que cumplen 2 años (hasta 2010 eran tres años, 6 si son gemelos o 10 años si se trata de niños con discapacidad severa o enfermos crónicos), o a abuelos que cuidan de sus nietos entre 1 y 3 años en la casa de los padres. Desde 2006, se ha dado un giro activador a esta prestación de modo que también pueden percibir la prestación aquellos que trabajen a tiempo completo desde que los hijos cumplen 1 año. La cuantía percibida es equivalente a la pensión mínima (100 euros mensuales) y el doble si son gemelos.
- Apoyo al crecimiento de los hijos (*GYET*) para los padres que tengan 3 o más hijos y hasta que el más joven cumpla 8 años, siempre que trabajen un máximo de 4 horas diarias. La cuantía es equivalente a la anterior.
- Otras prestaciones a destacar orientadas a complementar los ingresos de las familias de bajos recursos serían:
  - La Prestación para la Protección de los Hijos destinada a familias de bajos ingresos (con renta per cápita inferior a 135% de la pensión mínima, 135 euros). La cuantía de la prestación alcanza los 20 euros por hijo dos veces al año y supone un tipo de prestación 'pasaporte' para acceder a otras prestaciones en especie (guardería, comida, libros gratis...). Desde 2006 se integra en la prestación *Családi Pótlek* (véase nota al pie número 14).
  - Ayuda Económica para Guardería: implantada desde 2009 para las familias beneficiarias de la Prestación para la Protección de los Hijos (es decir, con renta per cápita inferior a 135% de la pensión mínima -135 euros) que escolaricen a sus hijos antes de los 4 años y asistan regularmente. La cuantía de esta prestación es de 70 euros al año en la primera ocasión y 35 en las ocasiones posteriores.
  - La Prestación Extraordinaria para la Protección de los Hijos, se destina a atender serias dificultades transitorias de las familias. Esta prestación es concedida de manera discrecional por las autoridades locales basándose en una evaluación individualizada. La cuantía media de esta prestación es de 41 euros per cápita.
- Por último, existen una serie de prestaciones monetarias orientadas a reducir las desventajas en el acceso a la vivienda para colectivos más desfavorecidos como los programas de ayudas al mantenimiento de los costes básicos del hogar orientados a hogares con ingresos

per cápita inferiores al 150% de la pensión mínima de jubilación y cuando los costes de mantenimiento del hogar superan el 20% de los ingresos mensuales del hogar (prestación mínima: 2500 forintos= 9 euros). También se contemplan subsidios no reembolsables para la construcción o compra de casas (*Szocpol*), ayudas a jóvenes con hijos para adquirir casas de segunda mano (*FOT*) y subvenciones del alquiler para familias desfavorecidas y personas sin hogar financiadas a medias por la administración central y local.

## 2.2. Acceso al empleo de los colectivos más desfavorecidos

Estos programas están orientados preferentemente hacia la comunidad gitana, personas con discapacidad, personas con baja cualificación, jóvenes y personas mayores de 50 años, parados de larga duración, personas con baja cualificación y población activa residente en las microrregiones más desfavorecidas.

Los principales objetivos de estos programas son aumentar las tasas de actividad de la población en edad activa especialmente para personas de baja cualificación y prejubilados reinsertables en el mercado laboral. Como incentivos a la búsqueda de empleo se establecen medidas como una menor duración de algunas prestaciones familiares<sup>15</sup>, mayor condicionalidad y obligaciones de activación (como la realización de trabajos públicos o de programas de formación) para la percepción de prestaciones así como favorecer el retorno al trabajo de los beneficiarios de los programas de garantía de mínimos.

Entre las principales medidas de fomento del empleo destacan las bonificaciones o exenciones en cotizaciones sociales, la asistencia a la creación de pequeñas empresas, de cooperativas y otras entidades de la economía social, y formación profesional y laboral para personas desfavorecidas vinculada a programas de empleo subsidiados. Con la reforma de 2006 también se han tomado medidas orientadas a potenciar el envejecimiento activo retrasando la edad de jubilación anticipada (a 60 años desde 2013) o acotándola a aquellos cuyos ingresos no superen el salario mínimo así como la reformulación del sistema de evaluación de las situaciones de discapacidad combatiendo el recurso a la jubilación anticipada alegando discapacidad.

Entre los principales programas destacan los programas *Start*. El primero estos fue el Programa *Sure Start*, cuyo éxito 'importando' de la experiencia británica se debe a su carácter holístico al tratarse de un programa

15 Por ejemplo, en el caso de la Ayuda para el Cuidado de los Hijos (*GYES*) antes la disfrutaban los padres/madres que dejaban el mercado laboral para la crianza de hijos hasta que estos tenían tres años y desde 2006 se ha reducido a 2 años.

orientado a fomentar el empleo y el acceso a los servicios basándose en la coordinación entre las CCLL, servicios sanitarios, servicios de empleo, agencias públicas y organizaciones del sector privado lucrativo y no lucrativo y donde las familias participan de la evaluación y seguimiento del programa. Este programa, introducido a finales 2005, contempla como medidas de fomento del empleo una serie de reducciones en contribuciones a la Seguridad Social (del 32% al 15% en el primer año de contrato y al 25% en el segundo) a personas recién graduadas menores de 25 años (o de 30 si son graduados universitarios) (sería beneficiarios de la *Start Card*). Debido a su éxito se han ido introduciendo otros programas como *Start plus*, *Start extra* o *Start Régió* con los que se han ido ampliando dichas bonificaciones a otros colectivos desfavorecidos. Desde 2007, el programa *Start plus* contempla dichas bonificaciones para incentivar el retorno al mercado laboral de parados de larga duración registrados durante 12 meses entre los 16 meses anteriores así como de padres o madres personas que durante un año han sido beneficiarias de las prestaciones para el cuidado de los hijos (*GYES*, *Child care allowance*) o para familiares con discapacidad (*Nursing Fee*). El programa *Start extra*, por su parte, se orienta a mayores 50 años o desempleados de larga duración con baja cualificación y que residan en las microrregiones más desfavorecidas. El programa *Start Régió*, puesto en marcha desde 2009 contempla la exención del pago de las contribuciones durante 3 años para personas que reciben asistencia social y para parados de larga duración con una baja cualificación y que residen en las microrregiones más desfavorecidas. En una línea similar, destaca el *programa KKV+* que contempla la exención de contribuciones durante 1 año para las empresas que empleen durante dos años a parados registrados durante al menos tres meses, a personas que carecen de ingresos durante 1 año o personas con capacidades disminuidas para el trabajo.

Otros programas a destacar serían los Programas Descentralizados de Empleo para Personas Desfavorecidas que ofrecen formación profesional y laboral y empleos subsidiados para los beneficiarios donde un mentor y redes de profesionales de apoyo profesional les guían y asesoran en la búsqueda y acceso al mercado laboral.

Entre los colectivos más desfavorecidos se encuentra la comunidad gitana, especialmente afectada por el paro de larga duración, mayores tasas de pobreza infantil y mayor concentración en regiones más desfavorecidas. Además de los programas anteriores, las medidas de inclusión activa más importantes para la comunidad gitana en lo que se refiere a para promover su empleabilidad son los programas de empleo público (más de 13.500 beneficiarios de la comunidad gitana) y los programas de apoyo a la formación. Destacan los proyectos de la Fundación Nacional de Empleo Público que contemplan programas de empleo para los músicos gitanos (dotados con

500.000 euros y 79 personas empleadas en 2009), un programa en red de servicios sociales y de empleo para la población gitana (560.00 euros y 300 beneficiarios) o un programa de apoyo a la actividad económica de la población gitana (dotado con 700.000 euros).

Para reducir la pobreza infantil a través de la promoción del empleo en las regiones más desfavorecidas destaca el programa piloto Demos una Oportunidad a los/las Chicos/as puesto en marcha desde 2008 en la microregión de Szécsény. Sus principales objetivos son promover el acceso a programas de empleo social y comunitario, favorecer el empleo de los progenitores asesorándoles en la creación de pequeñas empresas y la creación de cooperativas y otras entidades de la economía social (destaca la cooperativa *eMulticoop Social Cooperative*) o la creación de asociaciones de búsqueda de empleo vinculadas a foros empresariales.

### 2.3. Programas de acceso a servicios de calidad

Los programas de acceso a servicios en Hungría tienen como principales objetivos reducir la pobreza infantil en las familias más desfavorecidas y reequilibrar las diferencias territoriales en el acceso a servicios sanitarios, educativos, sociales y de vivienda.

Entre los programas de carácter omnicomprensivo destaca el ya mencionado programa *Sure Start* bajo el cual durante 2009 se pusieron en marcha más de 40 nuevos centros. Su finalidad no es solo la de fomentar el acceso al empleo sino también potenciar de manera integral y coordinada entre los municipios, CCLL, servicios sanitarios y de empleo, las agencias públicas y organizaciones del sector privado lucrativo y no lucrativo, la igualdad de oportunidades en la formación, la identificación y prevención temprana de dificultades socioeducativas y la coordinación a nivel local los servicios de cuidados, sanitarios y de bienestar para la infancia.

Para reducir los desequilibrios territoriales entre las microrregiones más desfavorecidas en el acceso al empleo y a los servicios destacan dos programas. En primer lugar, el Programa No Abandonaremos a Nadie, programa omnicomprensivo para las microrregiones más desfavorecidas orientado a mejorar las infraestructuras y el acceso a la educación, sanidad y servicios sociales y comunitarios y a la rehabilitación de espacios urbanos degradados. En segundo lugar, el Programa Por una Aldea más Habitable orientado a facilitar el acceso de las microrregiones más desfavorecidas a programas de creación de empleo, desarrollo comunitario, protección medioambiental y cultural. Desde 2008 este programa también ha permitido la implementación de planes de acción de igualdad de oportunidades en las 33 microrregiones más desfavorecidas.

En el ámbito del acceso a la educación los principales objetivos son la potenciación de la formación profesional en los centros educativos, la ter-

minación de los estudios obligatorios de personas de baja cualificación y la reducción de la segregación escolar.

Como principales medidas destacan: el sistema de becas, el reequilibrio de distritos educativos, los programas individualizados de apoyo tutorial y extracurricular y la escolarización prioritaria en la educación primaria de personas de baja cualificación.

Destacan los siguientes programas:

- Programa Un Paso Adelante. En vigor desde 2006, está orientado a la formación de personas de baja cualificación y baja formación (con estudios elementales o inferiores). Incluye la escolarización prioritaria en la educación primaria, la designación de un mentor para orientarles y asesorarles en la formación, cursos de formación gratuitos y una prestación temporal equivalente al salario mínimo (251 euros) para quienes completen la formación reglada.
- Programa Desarrollo Profesional en los Colegios. Está orientado a fomentar la formación profesional de personas jóvenes que han superado la edad escolar obligatoria sin haberse graduado.
- Programa Nuevos Conocimientos: Incluye entre otros subprogramas, la reforma del sistema de distritos educativos mediante la cual ningún distrito acogerá a más del 15% de alumnos con múltiples desventajas y donde los centros están obligados a acoger a este colectivo. También incluye programas de promoción escolar de estudiantes en situación desfavorecida mediante becas orientadas a reducir las diferencias entre los resultados académicos de niños procedentes de familias pobres y ricas.
- Programa Nacional de Talentos. Incluye programas de apoyo tutorial y de potenciación-detección de talentos en los cuales se ofrece formación adicional a estudiantes en desventaja social con el fin de acceder a educación superior. Tiene una duración de 5 años y 615 plazas en 2009 (Programa *János Arany*). Dentro de este programa nacional destacan también los programas de apoyo extracurricular (Programa *Tanoda*) y el Programa Abandonar la Última Fila en el que se reexamina a los jóvenes (muchos de ellos de población gitana) valorados como discapacitados que han sido segregados de modo poco riguroso en centros de educación especial. La reevaluación reposicionó en la formación reglada general a más del 11% de jóvenes previamente clasificados como levemente discapacitados (Kadét, 2006)

En lo relativo al acceso al sistema sanitario los programas más destacados tienen como colectivos preferentes la infancia, la juventud y los colectivos más desfavorecidos. Entre los principales programas mencionar el Programa Preventivo de Drogadicción Juvenil y el Programa Nacional de

Salud de Bebés e Infancia orientado a informar y extender los sistemas de vacunación y revisión pediátrica. El programa más reseñable y específico para las personas más desfavorecidas es el Sistema de Acceso a la Tarjeta de Cuidados Sanitarios Públicos por el que se tiene derecho a la gratuidad en medicamentos hasta 42 euros y tratamientos terapéuticos para personas desfavorecidas.

En cuanto a los servicios sociales destaca el Programa Triannual de Proximidad Social a las Microrregiones orientado al desarrollo de servicios sociales básicos y especializados para la atención y cuidados a la infancia en las regiones más desfavorecidas. Cada año se implementa en 2 o 3 nuevas microrregiones.

En el ámbito socio sanitario destaca el Nuevo Programa de Desarrollo Rural Húngaro, *UMVP*, por el que se regula el uso de los Fondos Europeos para desarrollo Rural y Agrícola para el periodo 2007-2013. Una parte de esos fondos se destinan al desarrollo de medios de transporte adaptados (compra de vehículos fundamentalmente) para ofertar servicios de cuidados en el entorno rural.

Finalmente, en lo relativo al acceso a la vivienda, las prioridades son mejorar de condiciones de la vivienda en las regiones desfavorecidas y de los asentamientos precarios en la comunidad gitana. Destacan el Plan Estratégico para la Década de la Integración Gitana adoptado desde 2007 y el Plan de Desarrollo Nueva Hungría, que ascendió a decenas de billones de forintos en 2008-2009. Dentro de este último destacan: el Programa de Vivienda e Integración Social para personas que viven en las colonias gitanas y que hasta la fecha ha sido puesto en marcha ocho asentamientos; los Programas de Desarrollo Urbano del Programa Operativo Regional en los que los municipios solicitantes deben preparar un Plan Anti Segregación para los núcleos urbanos más desfavorecidos o los Programas de Eliminación de Infraviviendas (3,5 millones de euros en 2009) orientados especialmente al colectivo gitano para la reconstrucción de casas u oferta de viviendas alternativas.

Otros programas orientados a mejorar las condiciones de alojamiento de la población más desfavorecida son el Programa Paneles para la Renovación y Mejora Energética de los bloques de viviendas paneladas y el Programa de Aldea Inclusiva de carácter experimental, desarrollado desde 2004 para favorecer la oferta de alojamiento y oportunidades de subsistencia en el entorno rural para personas sin hogar.

### 3. Valoración, buenas prácticas y gobernanza de las políticas de Inclusión Activa

#### 3.1. Valoración de impacto: cobertura y efectividad

##### a) Cobertura de la población relevante

Hungría no tiene una política articulada de rentas mínimas. En buena parte de los estudios al respecto se debate sobre si las prestaciones que garantizan unos ingresos mínimos como la Asistencia Social, *Regular Social Assistance*, o la Prestación para las Personas en Edad Activa, en vigor desde 2009 y que reemplaza a la anterior prestación, son realmente rentas mínimas. Por un lado, se trata de prestaciones que reúnen buena parte de las características descritas en la comunicación de la Comisión al referirse a rentas mínimas (Comisión Europea, 2006)<sup>16</sup>. Sin embargo, su limitada cobertura, la insuficiente cuantía de las prestaciones y las marcadas diferencias territoriales en cuanto a elegibilidad, cobertura e intensidad protectora ponen en entredicho dicha consideración

Dada la juventud de la reforma de la Prestación para las Personas en Edad Activa, todavía resulta complejo hacer una evaluación exhaustiva de la misma y buena parte de las evaluaciones realizadas se hacen sobre la prestación vigente hasta 2009 (Asistencia Social). En cualquier caso, los estudios de evaluación realizados ponen de manifiesto:

1. Baja cobertura. En torno al 40% de los que tendrían derecho a recibir la Asistencia Social no la perciben y el 63% de los hogares más pobres quedaron fuera de esta prestación entre otras razones porque la condición de ingresos requerida para poder acceder a la prestación es claramente inferior a los ingresos que marcan el umbral de la pobreza en Hungría.
2. Existen significativas disparidades regionales en la cobertura de la prestación propiciadas fundamentalmente por problemas de acceso a la información y a servicios básicos para las minorías étnicas, sobre todo la población gitana. De hecho, aunque una parte importante de los beneficiarios de las prestaciones son personas gitanas con un número elevado de hijos, al contrario de lo que percibe la mayoría de la población húngara, no son el perfil beneficiario dominante de

16 Dichas características serían: satisfacer necesidades fundamentales a personas sin ninguna otra fuente de apoyo financiero; para personas capaces de trabajar y que estén disponibles para hacerlo; sometida a comprobación de recursos, carácter no contributivo, carácter temporal o cumplir ciertos requisitos de edad y de residencia durante un periodo mínimo especificado (COM, 2006, 44, pp. 4-5).

la Asistencia Social ya que más de la mitad viven solos y no tienen hijos, la mayoría son jóvenes o personas de mediana edad (entre 20 y 54 años), con nivel formativos muy bajos y que residen en la región noroeste del país (Fruzsina, 2009).

3. Estigmatización y falta de información en el acceso a las prestaciones. Se estima que el 81% de las personas que no solicitaron la prestación y tenían derecho a percibirla no lo hicieron porque se sentían avergonzados o porque no esperaban que se les concediera. Entre aquellos que perciben la prestación sí se constata como tienden a estar más informados sobre las prestaciones existentes que aquellos que no las perciben.

#### b) Efectividad

En lo concerniente a las prestaciones de garantía de ingresos mínimos (Asistencia Social; desde 2009, la Prestación para las Personas en Edad Activa) uno de sus principales objetivos es que las personas permanentemente desempleadas participen en algún tipo de trabajo público que les capacite para obtener rentas salariales con regularidad así como conseguir mayor vinculación con el mercado laboral.

Aunque existe cierto consenso sobre su efectividad para contener el aumento de personas en situación de pobreza absoluta, algunos estudios apuntan las siguientes incertidumbres en relación a su impacto sobre el empleo:

1. En la práctica estas prestaciones pueden suponer más un complemento a los ingresos de los parados de larga duración que un incentivo para trabajar. El impacto sobre la probabilidad de conseguir un empleo no es relevante, incluso podría tener un impacto negativo en los casos en los que los gobiernos locales no puedan garantizar que el beneficiario participe en los trabajos públicos requeridos para percibir esta prestación. En estos casos los beneficiarios al no poder realizar trabajos públicos por razones ajenas a su voluntad seguirían percibiendo la prestación perdiéndose así su efectividad sobre el empleo (Firle and Szábo, 2007).
2. Se constata que los gobiernos locales no siempre pueden garantizar las suficientes oportunidades de empleo para ofertar a todos los beneficiarios de la prestación. No obstante, aún en los casos en los que puedan ofertarlos buena parte de los expertos apuntan a que la efectividad de realizar trabajos públicos para conseguir una mayor integración en el mercado laboral y para mejorar la productividad es muy limitada y además podrían suponer una mayor dependencia de los recursos públicos (Fruzsina, 2009).

En cuanto al sistema de prestaciones complementarias para las familias con hijos podría calificarse de generoso. Estas prestaciones económicas

generalmente se orientan a garantizarles una determinada renta para favorecer la reproducción familiar y garantizar así el crecimiento de la población. No obstante, desde 2006 con las reformas de algunas prestaciones familiares, se está dando un giro más activador a dichas prestaciones con el objetivo de compatibilizar la reproducción familiar con el acceso femenino al empleo mediante una política de prestaciones sociales que incentiven un ágil y fácil retorno al mercado laboral tras el nacimiento de los hijos. Tal es el caso de la reforma de la Ayuda para el Cuidado de los Hijos (*GYES*) en la que la prestación se ha ampliado desde 2006 también al colectivo de familias que se reincorporen o trabajen a tiempo completo una vez que los hijos han cumplido 1 año; o por ejemplo con la introducción del *Start Plus Programme*, desde 2007, que pretende incentivar la reincorporación al empleo vía reducciones a la contratación para personas que retornen al mercado laboral al año de haber obtenido la ayuda para el cuidado de los hijos (*GYES*) o de haber recibido la Ayuda para Cuidados Sanitarios por cuidar a un familiar con discapacidad.

Por el contrario, las medidas de flexibilidad laboral para conciliar trabajo y vida familiar son muy escasas y aunque los empleadores de las administraciones públicas deben ofertar empleos a tiempo parcial para las madres que se reincorporen al trabajo tras disfrutar durante dos años de la Ayuda para el Cuidado de los Hijos (*GYES*) en la práctica todavía los porcentajes de empleo a tiempo parcial son muy bajos (5,6% en mujeres; 3,3% en hombres).

La evaluación de la efectividad de las políticas de inclusión activa orientadas a las personas sin hogar es compleja tanto por la falta de registros estadísticos oficiales y sistematizados como porque la legislación húngara es muy restrictiva en lo concerniente a la privacidad de los datos y situaciones familiares. No obstante, desde 1998 se han realizado varios esfuerzos por realizar registros como los llevados a cabo por el grupo de trabajo '3 de febrero' donde un grupo de voluntarios compuesto por expertos independientes y de trabajadores sociales recogen datos sobre usuarios de servicios de atención a personas sin hogar en Budapest, de personas pernoctando por las noches en las calles, en centros de día y en instituciones de atención a este colectivos en el entorno rural (Vecsei, 2009)

La evaluación de los programas orientados a la población gitana también es extremadamente difícil. Es imposible separar adecuadamente el segmento gitano (por ejemplo, en los centros de trabajo no se puede hacer distinción entre los gitanos y no gitanos en una base estadística) porque en Hungría es ilegal realizar registros basados en la etnia lo cual dificulta su efectividad al no poder evaluar de manera precisa el éxito de estos programas (Nagy y Székely, 2011).

### c) Suficiencia

Uno de los aspectos por los que más se cuestiona el carácter de renta mínima de las prestaciones analizadas es su insuficiencia para satisfacer necesidades fundamentales a personas sin ninguna otra fuente de apoyo financiero. La cuantía de las prestaciones de rentas mínimas resulta claramente insuficiente y la condición de ingresos requerida para poder acceder a la prestación de rentas mínimas (tener ingresos inferiores a 95 euros en 2009) tienden a ser en torno a un 33% inferior a los ingresos que marcan el umbral de la pobreza en Hungría y representa tan sólo un 43% del nivel mínimo de subsistencia individual (220 euros).

Por otro lado, existen serias dudas sobre la capacidad de los municipios para procurar los 90 días de empleo público requeridos para los beneficiarios de la prestación. Ello es debido a los insuficientes recursos humanos y económicos con los que cuentan los municipios para adquirir el material necesario para poner en marcha los proyectos de empleo públicos sobre todo en las regiones más desfavorecidas y en las pequeñas localidades con muchos beneficiarios. A ello hay que añadir las marcadas diferencias en la organización y en los procedimientos entre los distintos municipios lo cual no garantiza la igualdad y uniformidad en el acceso.

## 3.2. Aprendizaje y buenas prácticas

Una parte destacada de los programas más innovadores en Hungría se están centrande en facilitar la movilidad laboral entre microrregiones y en favorecer la inclusión social de los colectivos más desfavorecidos, en especial, la infancia gitana.

Destacan como buenas prácticas, programas como el desarrollado en la microrregión de Szécsény<sup>17</sup> denominado Demos una oportunidad a los/las chicos/as. Se trata de un programa piloto que comenzó en 2008 y que se enmarca en la Estrategia Nacional 2007-2032 : mejoremos las cosas para nuestros jóvenes orientada a reducir las formas extremas de pobreza y exclusión social. El objetivo de este programa es extraer lecciones de su aplicación y ponerlas en práctica en las 33 regiones más desfavorecidas en donde habita en torno al 10% de la población húngara (Fresno, 2010). En 2010 se puso en marcha en 5 y en 2011 en 6 más.

Se trata de un programa financiado con fondos gubernamentales de distinta procedencia y con fondos del *Norwegian Fund*. Es un programa omnicompreensivo orientado a favorecer el desarrollo temprano de las habilida-

17 La microrregión de Szécsény es una de las más desfavorecidas de Hungría, tiene altas tasas de desempleo y de segregación escolar con unos porcentajes de población gitana de los más altos de Hungría (13%, y en 10 de las 13 pueblos que la componen la proporción de alumnos gitanos supera el 50%).

des en la infancia (en conjunción con los centros de infancia del mencionado programa *Sure Start*), facilitar su acceso a la formación pública incluyendo programas extracurriculares, promover el acceso a servicios sanitarios y a programas de empleo social y comunitario, favorecer el empleo de los progenitores mediante asistencia a la creación de pequeñas empresas y la creación de cooperativas y otras entidades de la economía social (destaca la cooperativa *eMulticoop Social Cooperative*) o la creación de asociaciones de búsqueda de empleo vinculadas a foros empresariales y la mejora de las condiciones en las viviendas (Hungarian Academy of Sciences, 2010).

Se trata de un programa innovador que, como principal valor añadido, destaca por los siguientes rasgos:

- Flexibilidad: se busca que las soluciones se adapten no sólo a las circunstancias de la microrregión sino también a sus diferentes poblaciones y habitantes. Se trata de un programa plurianual y adaptable a las necesidades cambiantes de la comunidad.
- Participación activa: donde expertos, dirigentes y ciudadanos establecen sus prioridades y objetivos conjuntos a nivel local aunque bajo los objetivos y ejes de acción comunes establecidos en la Estrategia Nacional. Los beneficiarios y resto de actores implicados (*stakeholders*) e instituciones participan de manera sinérgica.
- Carácter holístico y omnicompreensivo: combina distintos tipos de medidas combinadas de acceso al empleo y a servicios en función de los colectivos.
- Evaluación y supervisión continua: las familias se implican en la supervisión del programa y está sometido a permanente reprogramaciones en función de los resultados de la evaluación.

La valoración del programa de los tres primeros años es positiva. Se ha puesto de manifiesto que la diversificada financiación del programa ha permitido contar con un amplio y diverso equipo de expertos (en torno a 50 en 2009) si bien tal fragmentación de fuentes de financiación en algunos casos ha supuesto cierto desalineamiento entre los criterios para acceder a los fondos y las necesidades locales y se teme que la crisis crediticia puede tener un impacto negativo en el programa (Fresno, 2010).

Como buena práctica también destacaríamos la Asociación de Desarrollo (local) para mejorar las oportunidades de empleo de la población gitana del Valle de Hernánd (Tausz, 2006). Desde su creación en 2004, su objetivo es ayudar a la población gitana de la región en la que está situado el valle (Borsod-Abaúj-Zemplén, la cual concentra en torno al 20-25% de la población gitana de Hungría) a reintegrarse en el mercado laboral. Las principales actividades de este proyecto son:

1. La organización de cursos de formación en aquellas necesidades formativas detectadas en una encuesta realizada sobre las necesidades

locales de la región (destaca la formación en técnicas de agricultura moderna). Los cursos son de corta duración y generalmente se realizan en invierno lo cual garantiza un bajo número de bajas.

2. La organización y puesta en funcionamiento de redes de consulta y acceso a empleos en las que participan los actores más activos del mercado laboral local, así como el establecimiento de Mesas Redondas del Mercado Laboral Gitano en las que empresarios locales, empleadores y aquellos que han superado el curso formativo, interactúan con el objetivo de ofertar y demandar un empleo.

Como resultado del programa 14 personas encontraron empleo y dejaron de depender de prestaciones sociales. La mayor parte de los empleadores fueron organizaciones de gitanos y organizaciones empresariales asociadas a dicha Asociación de Desarrollo.

Otras iniciativas a destacar serían los Programas de fomento de la movilidad laboral interregional y los Programas formativos vinculados al empleo. Estos últimos se orientan a jóvenes gitanos parados de larga duración y a aquellos que están terminando su formación básica mediante programas formativos cuya superación certificaría su cualificación para integrarse en empleos relacionados con los servicios sociales y los servicios básicos y especializados de bienestar infantil y juvenil.

### 3.3. Gobernanza

Con respecto a la gobernanza y la coordinación de las políticas contenidas en los PNAin existe una implicación cada vez mayor de los actores implicados (sobre todo los gobiernos locales y regionales, personas desfavorecidas, agentes sociales y entidades no lucrativas) en el proceso de elaboración de los planes. Desde 2003 las autoridades regionales y locales están representadas a través de la realización obligatoria de mesas redondas específicas sobre políticas sociales a nivel local y regional cuyas conclusiones son tenidas en cuenta en la elaboración de los PNAin. Por otro lado, los colectivos más desfavorecidos como las mujeres, las personas gitanas, con discapacidad o las personas mayores están representados a través de sus respectivos consejos consultivos. Los agentes sociales están representados en el Consejo Social de Conciliación de Intereses Sectoriales, compuesto por representantes de los cinco sindicatos más vinculados al ámbito de la acción social, y representantes del Gobierno, patronal, instituciones sociales y asociaciones profesionales.

Hay que destacar la creciente participación de las organizaciones no lucrativas en la implementación de aspectos relacionados con la inclusión social y con la provisión de servicios sociales. Desde 2008 cada 2 años todos los Ministerios deben preparar Planes de acción civil en los que se acuerden

junto con las organizaciones civiles las obligaciones de éstas en la implementación de la política de inclusión social. Para ello se han puesto en marcha los Centros de Información y Centros de Servicios Civiles que ofrecen asistencia a las organizaciones civiles y las preparan para defender sus intereses y para que participen en la provisión de servicios públicos. Desde 2009 existe el compromiso de que, en los programas financiados con el Fondo Social Europeo, se promueva y potencie la capacidad, estructura organizativa y autoridad de las organizaciones civiles para incorporarse y desarrollar los programas de la UE.

En lo que se refiere a las garantías de mínimos, en particular la Prestación para las Personas en Edad Activa, la organización del empleo público en el que deben participar los perceptores de esta prestación es responsabilidad de los municipios los cuales deben elaborar planes de empleo público en colaboración con las agencias de empleo. Dichos planes deben contemplar aspectos como los perfiles profesionales, la descripción del trabajo y el tiempo de dedicación, los trabajadores necesarios para las tareas previstas y los recursos disponibles para financiar el empleo público. Los planes pueden ser modificados cada año (antes del 15 de abril) y deben ser consultados con el servicio estatal de empleo. En el caso de municipios con más de 2000 habitantes, deben ser sometidos a consultas con las mesas de política social local. Los municipios y los centros de empleo acuerdan el número de personas beneficiarias de la Ayuda a la Disponibilidad y los menores de 35 años que se someterán al plan de formación (Fruzsina, 2009).

En lo que respecta a la financiación de esta prestación corresponde en un 90% a la administración central y el 10% restante a los municipios salvo que estos eximan al beneficiario de participar en programas de empleo públicos en cuyo caso la aportación de la administración central sería del 80%. Desde entrado el 2009 con el fin de evitar la fragmentación y mejorar la transparencia del sistema los municipios ya no pueden determinar los criterios de selección y la cuantía de la Asignación social.

En relación a la gobernanza en los servicios sociales, la Ley Social Húngara que regula los servicios sociales y las prestaciones económicas establece que con el fin de coordinar los servicios locales entre las distintas regiones, desde 2003 los gobiernos locales con más de 2000 habitantes y desde 2005 las microrregiones deberán preparar una Estrategia de Planificación de los Servicios Sociales actualizable cada 2 años. En cuanto a los programas de asistencia social los servicios son provistos por los gobiernos locales que en algunas prestaciones tienen libertad para definir algunos criterios de elección aunque desde 2009 dicha libertad se ha visto contenida a fin de garantizar una mayor igualdad y homogeneidad del sistema.



# VI. Estrategias y políticas de Inclusión Activa en el Reino Unido

## 1. Estrategias y políticas de inclusión social

### 1.1. Contexto

El Estado de Bienestar británico se inscribe en la tradición del régimen liberal de bienestar social caracterizado por la centralidad de la asistencia social, es decir, por el hecho de que el acceso al mercado de trabajo es la vía fundamental de acceso al bienestar y a la ciudadanía. Solamente aquellas personas incapacitadas para el trabajo pueden recurrir, bajo demostración de falta de ingresos económicos, a los programas de asistencia social que garantizan un mínimo vital.

Sin embargo, el modelo británico es un modelo sui generis dentro del régimen liberal ya que como consecuencia de la II Guerra Mundial se produjo una extensión de la acción protectora bajo los principios de la filosofía de Beveridge en 1942 (Las bases de la Seguridad Social), de modo que sin menoscabo de la orientación asistencial se universalizó la asistencia sanitaria en 1948 (*National Health Service*, Servicio Nacional de Salud), se garantizó la educación universal gratuita y se expandieron los servicios sociales.

La revolución conservadora de 1979, liderada por Margaret Thatcher, supuso un freno a la universalización del Estado de Bienestar, el endurecimiento de los requisitos de acceso a las prestaciones sociales y la introducción de la gestión privada de los servicios colectivos cuando no su privatización. Esta reestructuración fue larga y profunda de modo que la llamada Tercera Vía liderada por A. Blair a partir de 1997 apenas si pudo corregir un modelo que había reforzado su naturaleza asistencial. Los gobiernos laboristas británicos fundaron sus políticas sociales sobre la idea de que la mejor política social, y protección frente a la pobreza, es el trabajo, orientando la política social hacia la activación, basada en la idea de que el trabajo constituye el mejor mecanismo de protección social.

Como consecuencia de estos cambios el Estado de Bienestar británico representa de manera particular, dentro de la Unión Europea, la filosofía de la activación, la idea de que el acceso al mercado de trabajo debe ser el

eje fundante de la acción protectora. Como desarrollo de esta filosofía se combina el apoyo individualizado a la inserción y formación laboral junto con controles estrictos en la percepción de ingresos mínimos a la vez que se desplaza al mercado la gestión de los servicios de empleo y formación. Se trata por lo tanto de una línea de reforma del bienestar coherente con las directrices de las políticas europeas de Inclusión Activa. Desde 2010, se están poniendo en marcha nuevas formas de privatización y reformas importantes en las prestaciones asistenciales orientadas a reforzar esta perspectiva de refuerzo del trabajo como base de la protección social.

Por otra parte, el sistema de gobierno británico reparte las responsabilidades de la agenda de inclusión social entre los distintos niveles de la administración pública, incluyendo el nivel descentralizado (*Devolved Administration*) de las cuatro naciones (Inglaterra, Escocia, Gales y Norte de Irlanda).

### Crecimiento, empleo, pobreza y gasto social

En 2005, tras más de 14 años de crecimiento del PIB la economía británica seguía una senda de crecimiento sostenido sin precedentes. A pesar de ello, el gobierno británico reconocía en 2008 que se aproximaba un tiempo de retos a los que el Reino Unido se enfrentaba desde la fortaleza de su economía: el PIB había crecido, la inflación y el desempleo eran bajos. Los responsables de la política británica señalaban que tanto la OCDE como el FMI señalaban en sus informes comparativos que tras el éxito británico se encontraban las políticas desarrolladas y los arreglos institucionales que daban fortaleza a su economía.

Los índices relativos al mercado de trabajo en 2008 mostraban también esta fortaleza: las tasas de actividad alcanzaban casi el 75%, superando incluso los niveles a los que aspiraba la Estrategia de Lisboa y los niveles de desempleo e inactividad eran los más bajos en muchos años. Los descensos del desempleo habían sido mayores en los lugares donde habían sido más elevados en el pasado. Se considera que la inclusión del salario mínimo habría contribuido al aumento de los salarios más bajos y se había conseguido aumentar la participación en el mercado de trabajo de las mujeres, de las personas mayores y con discapacidad.

En cuanto a los niveles de pobreza, en 2005 se registró el descenso de los niveles de pobreza infantil (del 27% en 1997/98 al 22% en 2004/05) y de la población pensionista (el riesgo de pobreza había caído del 27 % en 1997/98 al 23% en 2004/5). Sin embargo, hay una alta proporción de individuos viviendo en hogares sin trabajo y los indicadores de desigualdad son superiores a la media europea.

## 1.2. Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2006-2008

La orientación estratégica del PNAin y del Informe de Estrategias en general se basa en el convencimiento de que para hacer partícipe a los ciudadanos de los beneficios del crecimiento económico hay que perseguir el pleno empleo y combinar flexibilidad con justicia.

En el Plan se reconoce que la cohesión social contribuye a la agenda europea de crecimiento y empleo. Hacer frente a la pobreza y promover la igualdad de oportunidades están en el centro de la agenda política británica. En este sentido, el Método Abierto de Coordinación, MAC, de inclusión social ha supuesto una nueva oportunidad para reforzar las estrategias ya existentes de inclusión social, reunir el conjunto de acciones que estaban teniendo lugar en todo el Reino Unido e impulsar su incorporación en la planificación de políticas.

Las líneas estratégicas establecidas en el MAC en 2006-2008 se incorporan a la política británica:

- La promoción de la cohesión social y la igualdad se perseguirá a través del apoyo del acceso al empleo y el desarrollo de habilidades para que las personas y las familias puedan superar la pobreza por ellas mismas incrementando sus ingresos y sus aspiraciones, asegurándose el retiro y haciendo frente a los problemas del envejecimiento.
- La interacción mutua y efectiva entre los objetivos de Lisboa se comprende como la construcción de una economía fuerte y estable y una sociedad justa para todos se asienta sobre el incremento de la inclusión social, la lucha contra la pobreza.
- En cuanto a la gobernanza, el gobierno británico ha establecido una serie de Acuerdos de Servicio Público (*Public Service Agreement*, PSA) que estructuran la acción de gobierno sobre objetivos clave visibles. Estos objetivos se expresan en términos de resultados o impactos que se miden a través de una serie de indicadores. Otras fuentes de buena gobernanza son las actividades de investigación y la producción y análisis de datos y las tareas de consulta pública con organizaciones e individuos.

### a) Estrategias

El Plan comienza por identificar una serie de retos para cubrir el objetivo de igualdad de oportunidades para todos:

- La situación económica, ya que a pesar de que la economía británica sigue creciendo, hay factores económicos que inciden sobre la pobreza y la privación.

- La pobreza infantil ya que los niños siguen teniendo mayor riesgo de pobreza que otros grupos.
- El acceso al empleo. En un mercado de trabajo fuerte sigue habiendo grupos con mayores niveles de inactividad: personas enfermas, con discapacidad, padres/madres solos, perceptores de prestaciones y trabajadores mayores.
- La calidad de los servicios puede tener un gran impacto en las situaciones de pobreza y exclusión social.
- Hacer frente a la discriminación, asegurando la diversidad de la fuerza de trabajo y el acceso a derechos, bienes y servicios para todos.

Tomando en consideración estos retos, se han identificado cuatro áreas clave, de entre las consideradas en el Informe Conjunto de 2005:

- Eliminación de la pobreza infantil.
- Incremento de la participación en el mercado de trabajo
- Mejora del acceso a servicios de calidad
- Hacer frente a la discriminación

Estos cuatro objetivos o áreas clave tienen vínculos claros con la Estrategia Europea de crecimiento y empleo:

- La Inclusión Social Activa para Todos promocionando la participación en el mercado de trabajo y la lucha contra la pobreza y la exclusión que se vincula con la eliminación de la pobreza infantil y el incremento de la participación en el mercado de trabajo.
- El acceso para todos a los recursos, derechos y servicios que es necesario para la participación social, la prevención y tratamiento de la exclusión y la lucha contra todas las formas de discriminación vinculado con el acceso a servicios de calidad y la discriminación.

## b) Políticas y medidas.

**1. Eliminación de la pobreza infantil**, una prioridad para las autoridades británicas desde finales de los años noventa. Para ello, los elementos clave han sido:

- Seguridad económica o financiera, ayudando a los padres a obtener y mantener un trabajo y apoyando económicamente.

Por un lado, se pretende ayudar a los padres/madres a encontrar un trabajo y apoyar a las parejas a encontrar empleo a través de políticas de 'hacer rentable el trabajo' (*making work pay*) y formación (*improving skills*).

En el llamado *Green Paper* de 2006 (Department for Work and Pensions, 2006) se incluyeron propuestas orientadas a las familias monoparentales como:

- un sistema regular de entrevistas orientadas al empleo.

- una prima del *Income Support* en su vuelta al trabajo cuando los hijos superan los 11 años.
  - apoyo a quedarse en el trabajo.
  - ayudas para participar en programas de formación (todos los perceptores de *Income Support*).
  - desarrollar con los empleadores programas de prueba de trabajo (*work tester*)
- Por otro, se han reforzado las prestaciones vinculadas a los hijos. Se ha incrementado la aportación por hijo en los beneficios fiscales por hijo (*Child Tax Credit*) y las prestaciones por hijo (*Child Benefit*), se ha ampliado las aportaciones al *Child Trust Fund* (fondo de ahorro para niños que perciben *Child Benefit* que puede ser utilizado con la mayoría de edad) y se ha impulsado a los ayuntamientos a animar las solicitudes de prestaciones y beneficios fiscales en sus áreas.
  - Apoyo infantil a través de la *Child Support Agency* que recoge las pensiones de mantenimiento o alimentancias de los padres que no viven con sus hijos. Para finales de 2006 se prevé la publicación de un nuevo sistema de refuerzo.
  - Ruptura de los cadenas o ciclos intergeneracionales de pobreza y privación mejorando las oportunidades para los niños tanto asegurando su acceso a servicios formales de atención infantil como elevando sus niveles educativos.
  - Servicios de atención infantil, de cuidado en los primeros años y programas *Sure Start*, en los que el gobierno británico ha realizado grandes inversiones para asegurar suficientes plazas, priorizando los centros de las áreas más desfavorecidas.
  - Se ha perseguido asimismo dar acceso a las familias que lo requieren a través del trabajo coordinado de servicios de empleo (*Jobcenter Plus*) y autoridades locales, medida impulsada a través de la Ley de Atención Infantil de 2006 (*Childcare Act 2006*).
  - Educación. Se pretende elevar los niveles educativos centrándose en aquellos que tienen peores resultados, a través de reformas en los métodos educativos y de la participación de todos los implicados en el sistema educativo (incluidos los padres). El centro de atención son los más vulnerables, aquellos que pertenecen a grupos étnicos y sociales específicos, alumnos con necesidades especiales y con discapacidad.

**2. Incremento de la participación en el mercado de trabajo** ayudando especialmente a aquellos en riesgo de pobreza y exclusión a acceder a y mantener un trabajo.

El programa de *New Deal* de 1997 ha ayudado a cientos de miles de personas a obtener un trabajo. Estos programas centrales han sido comple-

mentados por iniciativas locales, han seguido enfoques innovadores y aplicados a las necesidades individuales, con especial atención a personas con problemas de salud, trabajadores mayores y madres/padres solos.

Entre las medidas que se habían seguido en esta línea:

- Estrategia gubernamental de habilidades (*Government's Skills Strategy*) que pretende proveer del nivel de destrezas que precisan los empleadores y apoyar la empleabilidad de los trabajadores.

El programa proporciona formación gratuita en lectura, lenguaje y matemáticas, hasta asegurar un determinado nivel (nivel 2 del *National Vocational Qualifications*, sistema nacional de Cualificaciones Vocacionales).

El *New Deal for Skills* es un paquete de medidas dirigidas a mejorar las destrezas de trabajadores que carecen de ellas y tienen problemas para conseguir trabajo. Incluye asesoramiento y acreditación de habilidades, formación de adultos a tiempo completo (por debajo del nivel 2, pueden mantener las prestaciones) y estrategias de mejora de empleabilidad.

- *Make Work Pay* ('hacer que trabajar merezca la pena'): Complementando los ingresos salariales para mejorar los incentivos a la participación laboral y hacer frente a la pobreza de los trabajadores. Establecimiento de un Salario Mínimo (*National Minimum Wage Tax Credit*). Desgravación fiscal a los trabajadores que proporciona apoyo económico elevando las ganancias de los hogares de bajos ingresos. En abril de 2006, se estaban beneficiando de la medida más 2,2 millones de familias trabajadoras y 300.000 hogares sin hijos.
- Programa de Mantenimiento y Progreso en el Empleo (*Employment Retention and Advancement*) está estudiando una serie de intervenciones posteriores al empleo (asesoramiento, bolsas de empleo, becas de formación, bonos...) para determinar su eficiencia en la retención y progreso en el empleo.

Se proponen nuevas medidas como:

- *Pathways to work*. Ayudas a personas enfermas o con discapacidad para mejorar su acceso al empleo (fijando sus derechos y obligaciones, evitando la deriva en prestaciones, fomentando la vuelta al empleo cuando se solicita la prestación por incapacidad y la focalización en las capacidades en las evaluaciones médicas, intervenciones sanitarias adecuadas).

*Pathways to work* es un programa dual que proporciona apoyo financiero mientras facilita la vuelta a la independencia y la habilidad de generar sus medios de vida y superando las distintas barreras para la vuelta al trabajo.

Se pretende ampliar el programa *Pathways to work*, invitando a los sector privado y voluntario (no lucrativo) a desarrollar nuevas áreas, enfoques innovadores y focalizados en la entrada y mantenimiento del empleo.

- *City Strategy*, Estrategia de Ciudad. Las desventajas en el mercado de trabajo tienden a concentrarse en áreas desfavorecidas, muchas de las cuales están en las ciudades. Esta iniciativa, nueva en 2006, pretendía establecer agencias locales de partenariado o consorcios con el objetivo de mejorar las tasas de empleo centrándose en la población desempleada. Se pretende dar poder a las áreas locales estableciendo propuestas para los servicios de empleo.
- Ayuda a trabajadores mayores. El envejecimiento poblacional apunta la necesidad de hacer frente a los posibles problemas de los mayores que quieren acceder al empleo: programas pilotos para facilitar el acceso al empleo, asesoría para elegir entre empleo o jubilación o para facilitar la creación de empleo para personas mayores. También se va a desarrollar la legislación en contra la discriminación por edad o campañas de concienciación (*Age Partnership Group's Be Ready* o *Age Positive Campaign*).
- Exclusión rural. La *Rural Strategy*, Estrategia Rural, pretende hacer frente a la exclusión rural que se caracteriza sobre todo por su dispersión espacial lo que supone retos específicos y medidas imaginativas e innovadoras.

**3. Mejorando el acceso a servicios de calidad.** Se pretende con ello hacer frente a desigualdades en la provisión de servicios que dan lugar a que los más desaventajados reciban peores servicios que los demás a pesar del buen funcionamiento y las mejoras de los servicios públicos británicos. Se trata de mejorar su eficiencia, su calidad y una provisión equitativa, más allá del puro incremento de gasto. La estrategia del gobierno británico en 2006 se basaba en la presión desde el gobierno central, la introducción de competencia entre los servicios y medidas de mejora de las capacidades y aptitudes de los trabajadores de los servicios públicos. Las áreas en las que se ha de trabajar son:

- Más y mejor educación. Las propuestas en este campo se mueven en dos direcciones:
  - Programas de aprendizaje y desarrollo de habilidades para jóvenes y adultos, mejora de los niveles educativos de 14 a 19 años, creación de consorcios locales para ampliar los niveles educativos básicos.
  - En cuanto a la educación superior, se prevé introducir mejoras que proporcionen estabilidad y disminuyan las incerti-

dumbres políticas y financieras así como proporcionar acceso equitativo a personas de todos los orígenes

- Hacer frente a las desigualdades en salud y dar capacidad a los usuarios de la atención sanitaria.

Las desigualdades en salud son una prioridad para el Sistema Nacional de Salud lo que refleja un reconocimiento del papel creciente que tiene la desigualdad social en la salud de las personas. El programa que se está llevando a cabo es muy amplio con acciones en las escuelas, cuidado maternal e infantil, salud coronaria, cáncer o de trabajo comunitario.

Las desigualdades en salud infantil son una prioridad que lleva también a programas de escuelas saludables, de enfermeras escolares, obesidad infantil, comedores escolares o tabaquismo.

Se pretende también la mejora a través del incremento de la capacidad de elección de los usuarios con respecto a las necesidades propias, mayor información sobre prescripciones, condiciones y consejos en personas con necesidades de larga duración, programas de formación, atención o respiro de personas cuidadoras.

- Reducción de los delincuentes reincidentes, a menudo personas con baja cualificación y problemas de acceso al empleo, lo que lleva a políticas de acercamiento entre los servicios de justicia y de empleo en la búsqueda de nuevas oportunidades para ayudar a los delincuentes a integrarse en la sociedad. Un servicio de Aprendizaje y Habilidades de Delincuentes.
- Servicios para personas mayores.
  - *Pension Credit*, una herramienta frente a la pobreza de los pensionistas que proporciona una prestación bajo comprobación de recursos (*means-tested*). Las cuantías básicas se incrementan en el caso de discapacidad severa, responsabilidades de cuidado o altos costes de vivienda. También premia a quienes tiene una provisión modesta para su vejez. Todavía hay muchos hogares que teniendo derecho a *Pension Credit* no lo han solicitado, por lo que se están llevando a cabo acciones para ampliar la cobertura.
  - *Pension Service* tiene una completa red territorial de centros que proporcionan servicio telefónico, trabaja con los agentes locales y ofrece servicios para distintas necesidades.
  - *LinkAge* es un modelo de intervención que integra salud, vivienda, prestaciones y cuidados para personas mayores basado en equipos que ofrecen un servicio integrado.
- Acceso a vivienda decente y asequible. Las autoridades inglesas, galesas, escocesas y norirlandesas mantienen estrategias que pre-

tenden reducir el número de personas sin hogar o viviendo en residencias provisionales. Aunque han conseguido importantes avances todavía se requiere medidas como la construcción de vivienda social o programas preventivos.

- Transporte. Se espera que los responsables locales del transporte trabajen junto con la atención primaria, educación o los servicios de empleo (*Jobcentre Plus*) identificando y haciendo cargo de problema de accesibilidad. Una medida es el uso de indicadores de accesibilidad en la planificación del transporte local. Otras son los descuentos para grupos vulnerables como son personas mayores, discapacitados, jóvenes o en comunidades rurales. También se introducen medidas para dar seguridad a los peatones y disminuir el número de accidentes.
- Hacer frente a pobreza de combustible (*fuel poverty*) definida como aquella en la que se gasta más del 10% de los ingresos en combustible para obtener una temperatura adecuada. En un esfuerzo conjunto del gobierno británico y las administraciones descentralizadas se pretende eliminar este tipo de pobreza. Se pretende también que las compañías proveedoras ayuden de formas variadas a los clientes más vulnerables: tarifas especiales, asesoramiento y asistencia, fundaciones.
- Hacer frente al sobreendeudamiento y la exclusión financiera. En 2004 el gobierno desarrolló una estrategia interdepartamental contra el sobreendeudamiento con objeto de disminuir el número de personas sobreendeudadas y mejorar el apoyo para quienes ya lo están.

Los individuos que viven en hogares de bajos ingresos tienen dificultades para acceder a crédito asequible y asesoramiento hipotecario. Desde 2004, la estrategia del gobierno se ha enfocado a tres objetivos: a) acceso a los servicios bancarios (obtención de una cuenta bancaria); b) acceso a crédito asequible para grupos de bajos ingresos (a través de uniones crediticias, prestamistas del tercer sector), y c) asesoramiento económico para aquellos en deuda o que tienen dificultades para afrontar pagos.

- Administración electrónica. Se pretende mejorar el acceso de las personas excluidas y facilitar el uso de las personas discapacitadas a través de la *Digital Strategy* (Estrategia digital)

**4. Hacer frente a la discriminación.** La población británica es muy diversa y el país cuenta con una legislación fuerte en cuanto a igualdad de oportunidades. Sin embargo, en el PNAin se identifican grupos con mayor riesgo de pobreza, que sufren discriminaciones con un impacto significativo sobre sus vidas.

- Personas en situación de discapacidad. En 2005 se preparó una estrategia para promocionar la inclusión social de las personas con discapacidad. El objetivo es mejorar las oportunidades y establecer un marco general de derechos civiles para las personas discapacitadas.

La principal medida es el establecimiento de la *Office for Disability Issues*, ODI, Oficina para las Cuestiones de Discapacidad. Centrado en cuatro cuestiones: ayuda para la vida independiente, apoyo para familias con niños discapacitados, facilidades para la transición adulta y apoyo e incentivos para conseguir y mantener el empleo. La legislación básica de 1995 (DDA, *Disability Discrimination Act*, 1995) ha sido reelaborada y ampliada posteriormente

Se han propuesto nuevas medidas, en especial un nuevo marco legislativo en cuya puesta en marcha tomen parte distintos ámbitos públicos. A ello se añade la necesidad de dar continuidad a las tareas de seguimiento, conocer como está funcionando la nueva legislación, y cuáles son los cambios en las actitudes y comportamientos. Otras medidas incluyen la información y guía sobre derechos y responsabilidades bajo la DDA, promoción de la DDA, programas de empleo y formación para discapacitados.

- Personas pertenecientes a minorías étnicas. Las estrategias gubernamentales en esta área están lideradas tanto por el gobierno central como por los gobiernos galés, escocés y norirlandés. La estrategia central incluye acciones para mejorar el acceso al empleo y trabajo en cohesión comunitaria.

La Comisión de Igualdad Racial (*Commission for Racial Equality*) desarrolló una agenda de integración basada en un triángulo virtuoso: igualdad (no-discriminación), participación (de las comunidades en el proceso político y comunitario de toma de decisiones); e interacción (entre comunidades, escuelas o barrios).

A pesar de la legislación todavía hay personas pertenecientes a minorías que tiene dificultades para encontrar empleo en las mismas condiciones que las personas blancas. Esto se atribuye a la llamada 'penalización étnica' (*ethnic penalty*) ante la que es necesario un cambio en las prácticas de los servicios públicos y las actitudes populares. Las acciones de mejora de habilidades, los programas de empleo y la iniciativa *City Strategy* deben asegurarse que tienen en cuenta la diversidad

poblacional y buscan cambios en las actitudes de los empleadores.

La Estrategia del Gobierno Británico para la igualdad racial y cohesión comunitaria pretende reunir medidas prácticas para mejorar las oportunidades para todos. La estrategia da mayor énfasis a iniciativas que responde a necesidades específicas en determinadas comunidades.

<b>Cuadro VI. 1. Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2008-2010. Reino Unido. Articulación de las medidas y políticas según prioridades estratégicas en ejes de inclusión activa.</b>				
<b>ESTRATEGIAS EJES DE INCLUSIÓN ACTIVA</b>	<b>PRIORIDAD 1: Eliminación de la pobreza infantil</b>	<b>PRIORIDAD 2: Incremento de la participación en el mercado de trabajo</b>	<b>PRIORIDAD 3: Mejora del acceso a servicios de calidad</b>	<b>PRIORIDAD 4: Hacer frente a la discriminación</b>
<b>Garantía de ingresos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Retorno de prestaciones por hijos:               <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Incremento de los beneficios fiscales por hijo (<i>Child Tax Credit</i>) y de las prestaciones por hijo (<i>Child Benefit</i>)</li> <li>b. Ampliación del <i>Child Trust Fund</i> (fondo de ahorro)</li> <li>c. Impulso de las solicitudes de prestaciones y beneficios fiscales.</li> </ul> </li> </ul>		<p>Para personas mayores: <i>Pension Credit</i>, prestación bajo comprobación de recursos, incrementada en casos de discapacidad severa, de tareas de cuidado, altos costes de vivienda o para quien ha hecho una provisión modesta para su vejez.</p>	
<b>Acceso al empleo colectivos más desfavorecidos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ayudas a los padres/madres para obtener y retener un trabajo a través de políticas de 'hacer rentable el trabajo' (<i>making work pay</i>) y formación (<i>improving skills</i>).</li> <li>- Propuestas orientadas a las familias monoparentales como (<i>Green Paper 2006</i>):               <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Entrevistas periódicas orientadas al empleo.</li> <li>b. Prima del <i>Income Support</i> en su vuelta al trabajo con hijos de más de 11 años.</li> <li>c. Apoyos para quedarse en el trabajo.</li> <li>d. Ayudas para participar en programas de formación (todos los perceptores de <i>Income Support</i>).</li> <li>e. Desarrollar con los empleadores programas de prueba de trabajo (<i>work-tester</i>).</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Government's Skills Strategy</i> (Estrategia gubernamental de destrezas):               <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Formación gratuita hasta un determinado nivel en lectura, lenguaje y matemáticas.</li> <li>b. <i>New Deal for Skills</i>: paquete de medidas de mejora de habilidades de trabajadores (asesoramiento, acreditación, formación de adultos a tiempo completo y estrategias de empleabilidad).</li> </ul> </li> <li>- <i>Make work pay</i> para incrementar los ingresos laborales, lo incentiva la participación laboral               <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Salario Mínimo (<i>National Minimum Wage</i>)</li> <li>b. Desgravaciones fiscales (<i>Tax Credit</i>).</li> </ul> </li> <li>- Programa de Mantenimiento y Progreso en el Empleo (<i>Employment Retention and Advancement</i>).</li> </ul>		

**Cuadro VI. 1. Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2008-2010. Reino Unido. Articulación de las medidas y políticas según prioridades estratégicas en ejes de inclusión activa.**

ESTRATEGIAS EJES DE INCLUSIÓN ACTIVA	PRIORIDAD 1: Eliminación de la pobreza infantil	PRIORIDAD 2: Incremento de la participación en el mercado de trabajo	PRIORIDAD 3: Mejora del acceso a servicios de calidad	PRIORIDAD 4: Hacer frente a la discriminación
Acceso al empleo colectivos más desfavorecidos		<p>- Propuestas de nuevas medidas.</p> <p>a. <i>Pathways to work</i>. Ayudas a personas enfermas o con discapacidad para apoyar financieramente, facilitar la generación de medios de vida propios y superar barreras para la vuelta al trabajo. Se pretende también incluir la participación de los sectores privado y voluntario.</p> <p>b. <i>City Strategy</i>. Iniciativa para establecer agencias locales de patrocinado o consorcios para mejorar las tasas de empleo de la población desempleada.</p> <p>c. Ayudas a trabajadores mayores para hacer frente a los problemas de los mayores que quieren acceder al empleo; programas piloto para facilitar el acceso al empleo, asesoría para la jubilación y creación de empleo para mayores. Se va a desarrollar legislación en contra la discriminación por edad y campañas de concienciación (<i>Age Partnership Group's Be Ready o Age Positive Campaign</i>).</p> <p>d. <i>The Rural Strategy</i> para hacer frente a la exclusión rural caracterizada por su dispersión espacial.</p>		

<b>Cuadro VI. 1. Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2008-2010. Reino Unido. Articulación de las medidas y políticas según prioridades estratégicas en ejes de inclusión activa.</b>				
<b>ESTRATEGIAS EJES DE INCLUSIÓN ACTIVA</b>	<b>PRIORIDAD 1: Eliminación de la pobreza infantil</b>	<b>PRIORIDAD 2: Incremento de la participación en el mercado de trabajo</b>	<b>PRIORIDAD 3: Mejora del acceso a servicios de calidad</b>	<b>PRIORIDAD 4: Hacer frente a la discriminación</b>
<b>Acceso a servicios</b>	<p>- <i>Child Support Agency</i>: recolecta las pensiones de mantenimiento o alimenticias de los padres que no viven con sus hijos. Se prepara un sistema de refuerzo.</p> <p>- Mejora de oportunidades para los niños para romper con la transmisión inter-generacional de la pobreza y privación:</p> <p>a. Servicios de atención infantil, de cuidado en los primeros años y programas <i>Sure Start</i>. Asegurando suficientes plazas, priorizando los centros en las áreas más desfavorecidas.</p> <p>b. Dar acceso a través del trabajo conjunto de servicios de empleo (<i>Jobcenter Plus</i>) y autoridades locales.</p> <p>c. Elevar los niveles educativos de aquellos con peores resultados: reformas en los métodos educativos, participación de todos los implicados en el sistema educativo (incluidos los padres). Focalizando en los más vulnerables, grupos étnicos y sociales, alumnos con necesidades especiales y con discapacidad.</p>		<p>- Mayores y mejores niveles educativos:</p> <p>a. Programas de aprendizaje y desarrollo de habilidades para jóvenes y adultos, mejora de los niveles educativos de 14 a 19 años, creación de consorcios locales para ampliar los niveles educativos básicos.</p> <p>b. Educación superior, se prevé introducir mejoras que proporcionen estabilidad y disminuyan las incertidumbres políticas y financieras así como proporcionar acceso equitativo a personas de todos los orígenes</p> <p>- Salud:</p> <p>a. Desigualdades en salud: acciones de cuidado maternal e infantil, salud comunitaria, cáncer o trabajo comunitario.</p> <p>b. Desigualdades en salud infantil: programas de escuelas saludables, enfermeras escolares, obesidad infantil, comedores escolares o tabaquismo.</p> <p>c. Mejorar la capacidad de elección y decisión con respecto a las necesidades propias; información sobre prescripciones, condiciones y consejos en personas con necesidades de larga duración, programas de formación, atención o respiro de personas cuidadoras.</p> <p>- Reducción de la reincidencia: políticas de acercamiento entre los servicios de Justicia y de Empleo, servicio de Aprendizaje y Habilidades.</p>	<p>Se identifica los grupos en mayor riesgo de pobreza, que sufren discriminaciones:</p> <p>- Personas con discapacidad. Nueva estrategia (2005) de oportunidades y derechos con medidas como:</p> <p>a. Oficina de discapacidad ODI. Centrada en cuatro cuestiones: apoyo para familias con niños discapacitados, facilidades para la transición adulta y apoyo e incentivos para conseguir y mantener el empleo.</p> <p>b. Reelaboración y ampliación de la legislación básica de 1995 (DDA).</p> <p>c. Nuevas medidas: nuevo marco legislativo y valoración de su funcionamiento e impacto sobre actitudes y comportamientos, información y guía sobre DDA, promoción de la DDA y programas de empleo y formación para discapacitados.</p> <p>- Personas pertenecientes a minorías étnicas. La estrategia central incluye acciones para mejorar el acceso al empleo y trabajo en cohesión comunitaria.</p> <p>a. Agenda de integración basada en igualdad, participación e interacción.</p> <p>b. Cambio en las prácticas de los servicios públicos y las actitudes populares.</p> <p>c. Estrategia del gobierno británico para la igualdad racial y cohesión comunitaria.</p>

**Cuadro VI. 1. Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2008-2010. Reino Unido. Articulación de las medidas y políticas según prioridades estratégicas en ejes de inclusión activa.**

ESTRATEGIAS EJES DE INCLUSIÓN ACTIVA	PRIORIDAD 1: Eliminación de la pobreza infantil	PRIORIDAD 2: Incremento de la participación en el mercado de trabajo	PRIORIDAD 3: Mejora del acceso a servicios de calidad	PRIORIDAD 4: Hacer frente a la discriminación
Acceso a servicios			<p>Personas mayores:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Ampliación de cobertura de <i>Pension Credit</i></li> <li>b. <i>Pension Service</i>: red centros de atención telefónica</li> <li>c. <i>LinkAge</i> es un modelo de intervención basado en equipos que integran servicios de cuidado personal, prestaciones, calefacción y cuidado de vivienda.</li> </ul> <p>Acceso a vivienda decente y asequible. Reducir el número de personas sin hogar o viviendo en residencias provisionales.</p> <p>Transporte:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Identificación y atención a problemas de accesibilidad. Introducción de indicadores de accesibilidad en la planificación del transporte.</li> <li>b. Descuentos para grupos vulnerables.</li> <li>c. Seguridad peatonal.</li> </ul> <p>Pobreza de combustible (<i>fuel poverty</i>) y ayudas de las compañías proveedoras: tarifas especiales, asesoramiento y asistencia, fundaciones.</p> <p>Sobreendeudamiento y la exclusión financiera.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Estrategia 2004 contra el sobreendeudamiento</li> <li>b. Estrategia triple: acceso a los servicios bancarios; acceso a crédito asequible para grupos de bajos ingresos y asesoramiento económico para aquellos en dificultad.</li> </ul> <p><i>Digital Strategy</i>: mejorar el acceso a la administración electrónica de las personas excluidas y facilitar el uso de las personas discapacitadas</p>	

### 1.3. Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2008-2010

El gobierno británico fundamentó el Informe de Estrategias 2008-2010 en el objetivo de construir una economía fuerte y una sociedad justa en la que haya oportunidades y seguridad para todos. Este objetivo es consistente con la Estrategia Europea de más y mejores Trabajos y Crecimiento sostenible a largo plazo.

En cuanto a los objetivos estratégicos generales:

- El pleno empleo sigue siendo el centro de la estrategia de gobierno. En este campo se han conseguido muchos avances pero hay cuestiones que se deben mejorar. Para ello, el gobierno británico plantea dar un paso más en la reforma del bienestar 'justicia social a través de la independencia' que convierta a los beneficiarios en participantes activos de su propia preparación para el trabajo. Los elementos de esta reforma serán una marco más fuerte de derechos y responsabilidades, un enfoque personalizado y receptivo, hacia trabajos que merezcan la pena junto con los sectores privado y voluntario, dando poder a las comunidades más desaventajadas. Este nuevo enfoque asentará también la lucha contra la pobreza infantil.
- Las políticas británicas son coherentes con los objetivos de Lisboa y la cohesión social: la estrategia británica de inclusión social está basada en el empleo y en el incremento de oportunidades de empleo para los más desfavorecidos, mientras que se asegura el apoyo para quienes no pueden trabajar.
- La buena gobernanza y transparencia de las políticas sociales se asientan en una serie de metas PSA, para cuyo establecimiento se consulta a los actores sociales implicados y se asumen desde distintos Departamentos gubernamentales. La estrategia acentúa la cuantificación de las metas y la medición de los resultados que son transparentes y objeto de seguimiento.

#### a) Estrategias

En el PNAin 2006-2008 se identificaban una serie de retos a los que hacer frente, en el PNAin 2008-2010 los retos se refieren al ámbito general del Informe de estrategias. Los principales retos señalados son:

- Hogares sin empleo: cerca de 3 millones de hogares en los que nadie trabaja en los que viven 1,7 millones de niños.
- Inactividad con cerca de 3 millones de personas en edad de trabajar perceptoras de prestaciones pasivas.
- Habilidades básicas: se calcula que el analfabetismo funcional alcanza a 5,2 millones de personas en edad activa y 6,8 millones que

carecen de habilidades aritméticas básicas. El porcentaje es elevado entre los usuarios de los servicios de empleo (*Jobcentre Plus*)

- Cambios sociales: cambios en las pautas de separación y divorcio, cohabitación, retraso de la maternidad, preferencia por trabajar cuando los niños son pequeños y preferencia de autoempleo y tiempo parcial
- Cambios demográficos: envejecimiento poblacional que requiere mayor atención a los ahorros y seguros de jubilación, aumento de niveles participación laboral de los trabajadores mayores, cuestiones sobre vida segura e independiente.
- Globalización y cambio tecnológico: ampliar la distribución de ingresos, peores oportunidades laborales para trabajadores con baja cualificación, migración y diversidad poblacional...
- Migración y etnicidad: cuestiones relativas a la transición en ciertas comunidades, asegurar acceso a servicios públicos de toda la población.
- Calidad de los servicios: expectativas de servicios más personalizados, capacidad de elección y mayor calidad.

## b) Políticas y medidas

### **1. Incremento de la participación en el mercado de trabajo.**

Las políticas se centran sobre todo en aquellas personas que están percibiendo prestaciones pero que con la ayuda adecuada podrían acceder a un trabajo. Se trata de transformar a la gente de ‘espectadores en el margen’ – meros receptores de prestaciones pasivas- a participantes, buscando activamente y preparándose para el trabajo. Esto significa incrementar las oportunidades de empleo para aquellos grupos de personas con discapacidad, con dificultades de aprendizaje, mayores, padres/madres solos, perteneciente a minorías étnicas, jóvenes de instituciones de tutela, jóvenes ex presidiarios, que viven en áreas deprimidas o personas con bajo o nulo nivel de cualificación. Se pretende alcanzar una tasa de actividad del 80%, reducir el número de prestaciones de discapacidad, incrementar el empleo de padres o madres solos y de personas mayores y reducir el número de jóvenes que ni estudian, ni se forman ni trabajan. Se trata también de ayudar a la gente a adquirir habilidades que les permitan acceder al empleo y a que sigan formándose, en especial en áreas de trabajadores pobres (trabajo estacional, autoempleo o de baja cualificación y bajos salarios) y apoyar e incrementar las expectativas de quienes llevan muchos años fuera del empleo.

Las medidas en esta línea son:

- Modernización de los programas *New Deal*: incrementando la capacidad de los tutores de tomar decisiones para ajustar a las necesidades de individuos y empleadores.
- Nueva sistema de atención a la discapacidad que priorice la participación laboral de las personas con discapacidad. La prestación *Employment and Support Allowance*, ESA (subsidio de empleo y apoyo) reemplazará las prestaciones de incapacidad (*Incapacity Benefit* e *Income Support* para discapacitados) en nuevos beneficiarios y habrá un programa de transferencia de los antiguos beneficiarios en los próximos años. La valoración de discapacidad (*Personal Capability Assessment*) será sustituida por (*Work Capability Assessment*) centrándose en lo que la gente puede hacer en lugar de lo que no puede. Se distinguirá a aquellas personas con discapacidades de mayor nivel que recibirán una prestación más elevada, mientras que los demás recibirán apoyo personal para prepararse para la vuelta al empleo (*Work Related Activity Group*).
- Se ha incrementado el apoyo al empleo para personas discapacitadas, que se llevará a cabo a través de los *Jobcentre Plus* y de los proveedores de los sectores público, privado y voluntario. Se tenía previsto reunir los diferentes programas en un programa integrado de mejor acceso.
- Incremento de las obligaciones de los padres/madres solos según el principio de que, cuando los niños sean mayores, percibirán la garantía de ingresos a través de *Jobseeker's Allowance* en lugar del *Income Support* y deberán buscar trabajo, para lo que contarán con ayuda y apoyo personalizado.
- Trabajo de formación en destrezas necesarias para acceder al mercado de trabajo teniendo en cuenta nuevas habilidades y el incremento de la movilidad entre empresas y sectores.
- Se ha publicado *Work Skills* un documento en el que se establece los siguientes pasos en la creación de servicios de habilidades y empleo, para dar respuesta a las situaciones de la gente y de los empleadores.
- Se está poniendo en marcha un sistema integrado que permita acceder al empleo y conseguir una cualificación reconocida.
- Prácticas para trabajo y retiro flexibles. La iniciativa *Age Positive* orientada a que los empleadores cambien sus prácticas y cultura en la contratación de personas mayores. El programa *New Deal 50 Plus* ha apoyado a trabajadores mayores en su vuelta al trabajo.

- Actuación sobre áreas y comunidades en desventaja. *City Strategy* se está acercando a los barrios más desfavorecidos a través del partenariado otorgando poder a las áreas y orientando la acción hacia los más desaventajados, priorizando el empleo e incrementando la responsabilidad local.
- Los consorcios *Local Employment Partnerships* animan a los empleadores a proporcionar más oportunidades a los que tienen menos oportunidades y preparan a las personas para dar respuesta a los empleadores.
- Modificar el sistema de ayudas en función del tiempo que se lleva en prestaciones: a quién lleva más tiempo percibiendo prestaciones se le ofrecerá más ayuda y se le exigirá mayor actividad. La propuesta (que sigue las directrices del *Green Paper* de 2006) incluye: endurecimiento de sanciones para quienes no dan los pasos necesarios para volver al trabajo o rechazan uno; se requerirá que aquellos con problemas de habilidades emprendan procesos de formación y que aquellos con problemas de drogadicción se enfrenten a ellos para percibir las prestaciones.
- Hacer que trabajar merezca la pena (*making work pay*). Medidas que se habían tomado:
  - Salario mínimo junto con las desgravaciones por trabajo y niños (*Working Credit* y *Child Tax Credit*).
  - Incremento de cuantías de prestaciones en caso de empleo. *Better off In-Work Credit* (establecido en 2008 como programa piloto) que permite incrementar los ingresos salariales cuando se opta por un empleo.
  - También se han introducido medidas para mejorar la situación de madres/padres solas que trabajen: la ampliación de *In-Work Credit*, *In-Work Advisory Support* y un *In-Work Emergency Discretion Fund* (Prestación de Complemento de Salarios, de Apoyo y Consejo y Ayudas de Emergencia).
  - Las prestaciones de vivienda (*Housing Benefits*) promoverán incentivos al empleo.
- Otras medidas que se incluían ya en el *Welfare Reform Green Paper* de 2006: abolición del *Income Support* dando paso al *Job Seeker's Allowance*, JSA. La idea es llegar a un sistema dual con ESA para enfermos y discapacitados y JSA para quienes buscan activamente empleo o tienen problemas temporales para acceder al empleo.

## 2. Hacer frente a la pobreza infantil.

La estrategia pretende ir más allá de lo realizado desde 1998, en especial para aquellas familias con mayores riesgos de pobreza. La

vía adecuada es el trabajo, pero reconoce que hay también momentos (desempleo, ruptura familiar, discapacidad y responsabilidades familiares) en los que se debe apoyar para que ningún niño sufra, creando un apoyo de ingresos.

La estrategia se mueve en cuatro temas:

- Incremento del empleo y de los ingresos, ayudando a quien puede trabajar a acceder al empleo.
- Apoyo financiero y material cuando el trabajo no merece la pena o las familias no pueden trabajar: manteniendo incentivos al trabajo, ayudas o desgravaciones fiscales (*Tax Credits*)
- Apoyando a las comunidades a ser lugares seguros y sostenibles donde las familias puedan prosperar: Programas *New Deal for Communities* y *Neighbourhood Renewal Fund* para hacer frente a los problemas de las comunidades más desfavorecidas.
- Mejorando las oportunidades vitales de los niños en situación de pobreza.

Las medidas que se incluyen para dar cuenta de estos objetivos:

- *Every Child Matters*, un sistema de integración de los servicios, oportunidades y recursos para niños de familias de bajos ingresos.
- Mejoras en educación infantil y en los niveles escolares, para acercar los niveles de logro de los niños en situación de pobreza con los de sus iguales.
- Mejoras en las oportunidades de empleo de las familias con adultos en situación de discapacidad y apoyo a familias con niños discapacitados (aumento de recursos para cuidado infantil).
- Los *Children's Centres* (centros infantiles) y la ampliación de horarios escolares que contribuyen al cuidado infantil e incorporan otros servicios. Así, en las zonas más desfavorecidas proporcionan acceso a atención sanitaria familiar, consejo y apoyo para padres, servicios ampliados, educación y cuidados infantiles integrados y vínculos con servicios de formación y empleo. En este sentido, se recuerda la importancia de reforzar este tipo de servicios en áreas rurales.
- El Gobierno británico ha elaborado a través de diversos documentos su visión estratégica para la nueva década. Una idea central es la necesidad de un esfuerzo conjunto a todos los niveles (nacionales, regionales y locales, incluyendo la administración descentralizada), de todos los actores (agencias, proveedores, profesionales, comunidades y empresas). Las familias han de ser también participantes activos. Por otra parte, cada beneficiario de prestaciones será sujeto de un régimen activo que ofrezca más apoyo pero que espere más a cambio.

### 3. Mejorar el acceso a servicios de calidad.

La estrategia sigue basándose en la asunción de que servicios públicos eficaces y eficientes juegan un papel central en la lucha frente a la exclusión social. A pesar de ello siguen dándose desigualdades en la distribución de los servicios públicos tanto entre grupos sociales como en áreas especialmente empobrecidas (que requieren de mayor inversión).

Las estrategias y medidas se definen según diferentes áreas de intervención de los servicios públicos:

- Derecho de control. Se ha llevado a cabo un proyecto piloto de *Individual Budgets* (Presupuestos Individuales) en el área de cuidados que permite a los usuarios decidir sobre sus necesidades. Incluye: distribución transparente de recursos, información racional sobre la oferta, reuniendo diversos apoyos y recursos, permitiendo decidir sobre el presupuesto y asesoramiento individual.
- Educación como un mecanismo de movilidad social. El *Children's Plan* reúne una serie de acuerdos para igualar los resultados educativos apoyados en fuertes inversiones a todos los niveles educativos.
- Servicios sanitarios y desigualdades sanitarias. Para la reducción de las desigualdades sanitarias se considera esencial la mejora del nivel local, apoyada en indicadores y trabajo en equipo que estudia y asesora sobre las mejores prácticas. Se tiene en cuenta que en el ámbito rural, las poblaciones desfavorecidas viven situaciones más extremas.
- Vivienda y personas sin hogar. La inversión en la prevención de las personas sin hogar y en la oferta de oportunidades para quien vive en residencia temporal se complementará con servicios preventivos de primera línea y ayudas para autoridades locales y ONGs. Hay un compromiso especial en la reducción de personas que pernoctan en la calle, desarrollando programas de vivienda estable para personas sin hogar y de servicios de vivienda para incrementar la independencia y movilidad social.
- Servicios de empleo y de habilidades. En julio de 2007 (*World Class Skills*) y junio de 2008 (*Work Skills*) se plantea el compromiso de integrar los servicios de empleo y formación en habilidades lo que permitirá un servicio personalizado (valoración de habilidades, guía y asesoramiento, acceso a formación adecuada...) y a medida de las necesidades de individuos y empleadores. También permitirá una adaptación a la situación y necesidades locales y a las iniciativas existentes.

- Transporte. Se plantea que la ampliación de los *Travel Training Schemes* (Esquemas de Entrenamiento en Transporte) daría lugar a la mejoras en la independencia y autonomía de personas en situación de dificultad. Por otra parte, se espera que las autoridades locales de transporte trabajen para identificar y tratar los problemas de accesibilidad, incluyendo indicadores y considerando esta cuestión como una prioridad.
- Pobreza de combustible. Se continúa en el proyecto de erradicación de este problema. El *Warm Front Scheme* es un paquete de medidas de calefacción y aislamiento para hogares del sector privado. El *Energy Efficiency Commitment* obliga a las compañías a asesorar en el ahorro energético a usuarios en situación de vulnerabilidad. Se prevé también una ayuda extra en el coste de calefacción para hogares en situación de dificultad y el pago a mayores de 60 años de la subida de combustible prevista en 2008 (*Winter Fuel Payment*).
- Inclusión financiera. El plan *Financial Inclusion: an action plan for 2008-2011* pretende dar acceso al sistema financiero a todos mejorando la atención y confianza en el manejo de los servicios financieros básicos. A través del *Growth Fund*, se está incrementando el acceso a crédito asequible para aquellos en riesgo. El Gobierno pretende asociarse con el sector bancario en este proyecto para ampliar la capacidad del tercer sector.
- Inclusión digital definida como la mejora de la conectividad, aptitud y confianza con la tecnología digital, que puede contribuir a mejorar las causas de la exclusión social.
- Personas mayores. En marzo de 2005, la estrategia *Opportunity Age: meeting the challenges of ageing in the 21st century* para organizar una serie de iniciativas para mejorar la situación financiera, ampliar la vida activa, combatir la discriminación, promover el envejecimiento activo y los servicios de bienestar y la independencia de los mayores. El documento *Lifetime Homes, Lifetime Neighbourhoods* recoge la estrategia de vivienda gubernamental para personas mayores. Por último, se ha incluido una meta PSA para ‘hacer frente a la pobreza y promover mayor independencia y bienestar en la tercera edad’ para asegurar se da prioridad a las necesidades de los mayores.

#### **4. Hacer frente a la desigualdad**

El Gobierno ha incluido por primera vez una meta PSA (ver punto 3.3) sobre igualdad para ‘tratar las desventajas que experimentan los individuos a causa de su género, raza, discapacidad, edad, orientación sexual, religión o creencia’. Se pretendía con ello luchar con-

tra la discriminación y asegurar que todo el mundo pueda obtener el máximo de sus talentos.

Se centraba en:

- Reducción de la desigualdad salarial entre hombres y mujeres.
- Hacer frente a la discriminación en el empleo.
- Comprender y actuar para reducir el trato injusto.
- Tratar la baja presencia en la vida pública.
- Hacer frente a las barreras que limitan la capacidad de las personas con discapacidad de vivir independientemente y tomar decisiones y control sobre su vida.
- Seguimiento de la accesibilidad para discapacitados en el transporte.

Las áreas en las que se establecen las medidas de lucha contra la discriminación y la desigualdad son:

- Género

Las prioridades en la lucha contra la discriminación por género, tal y como la establece el Ministerio para las Mujeres, son apoyar a las familias en las tareas de crianza y cuidados, hacer frente a la violencia frente a las mujeres y dar poder a las mujeres pertenecientes a minorías en la construcción de cohesión comunitaria. En el documento *Women's Changing Lives*, se señala la importancia de medidas de la flexibilidad laboral para padres de niños menores de 16 años, la ampliación de prestaciones y permisos de maternidad y paternidad (*Statutory Maternity/Adoption Pay, Maternity Allowance*, la introducción de *Additional Paternity Leave*) y el proyecto de ley de Igualdad (*Equality Bill*).

- Discapacidad

La estrategia *Independent Living Strategy* (marzo 2008) establece un plan de cinco años para que todas las personas con discapacidad sean capaces de vivir vidas autónomas y tener la misma capacidad de elección, libertad, dignidad y control sobre sus vidas que los que no tienen discapacidad. En la estrategia elaborada por la ODI, se implicó a personas con discapacidad. La estrategia establece 50 compromisos. Se espera que las personas con discapacidad ganen mayor control sobre los cuidados, que se incrementen las organizaciones en las áreas locales y se incremente la información y consejo de vivienda para personas mayores con discapacidad.

- Raza

Se pretende crear comunidades fuertes y cohesionadas en la que los individuos, independientemente de su origen étnico o racial, sean capaces de alcanzar su potencial a través de la igualdad de

oportunidades, derechos y responsabilidades. Afrontar la igualdad de razas aparece integrado en varios PSA.

Las medidas que se incluyen son la reducción de las brechas educativas, de las desigualdades en salud, del desempleo y del crimen racista a la vez que se incrementa la confianza pública en la justicia y efectividad del sistema judicial y se comprende y afronta la desproporcionalidad en procesos clave del sistema judicial. En este sentido, los Departamentos de Justicia Criminal están trabajando para mejorar la eficiencia del sistema, simplificando los procesos y el empleo de tecnologías para liberar más recursos.

– Empleo de minorías étnicas

La estrategia para impulsar el empleo de las minorías étnicas es:

- Un enfoque flexible del trabajo para el acceso al empleo. El esquema *Flexible New Deal* ampliará el plazo de apoyo intensivo.
- Un servicio localizado y a la medida. La concentración de minorías étnicas en zonas desfavorecidas puede ser una barrera. Se ha reunido varias unidades del sector público para identificar prioridades compartidas y alinear presupuestos del Gobierno para aumentar oportunidades para los más desaventajados.
- Desarrollo de vías de refuerzo de las leyes antidiscriminación y de combate a la discriminación de empleadores, también en el sector público.

– Poblaciones gitanas, romanís y trashumantes

Se ha establecido un nuevo marco de planificación de vivienda para aumentar la provisión de emplazamientos para gitanos y otras poblaciones trashumantes y se les ha apoyado con recursos adicionales. Las autoridades locales han elaborado una valoración del alojamiento para gitanos y trashumantes. Se ha proporcionado recursos para la construcción de nuevos emplazamientos y la reparación de los existentes. Se ha publicado una guía de buenas prácticas tras una consulta con grupos comunitarios y autoridades locales.

El grupo de trabajo del Gobierno en asuntos sobre gitanos, romanís y trashumantes subraya cuestiones específicas para un mejor enfoque: un seminario sobre la inclusión económica, trabajo con autoridades regionales, acuerdos locales y la introducción de conocimientos sobre la población gitana en el currículo escolar.

**Cuadro VI. 2. Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2008-2010. Reino Unido. Articulación de las medidas y políticas según prioridades estratégicas en ejes de inclusión activa.**

ESTRATEGIAS EJES DE INCLUSIÓN ACTIVA	PRIORIDAD 1: Incremento de la participación en el mercado de trabajo	PRIORIDAD 2: Eliminación de la pobreza infantil.	PRIORIDAD 3: Mejora del acceso a servicios de calidad	PRIORIDAD 4: Hacer frente a la discriminación
Garantía de ingresos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nuevo sistema de atención a la discapacidad:               <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Nueva prestación <i>Employment and Support Allowance</i>, que sustituye a las prestaciones de incapacidad</li> <li>b. Las personas con elevado nivel de discapacidad percibirán una prestación más elevada, los demás recibirán apoyo personal para prepararse para la vuelta al empleo (<i>Work Related Activity Group</i>).</li> </ul> </li> <li>- Incremento de las obligaciones de padres/madres solos: cuando los niños sean mayores la garantía de ingresos se percibirá a través de <i>Jobseeker's Allowance</i> en lugar de <i>Incarne Support</i>.</li> <li>- Modificar el sistema de ayudas en función del tiempo que se lleva en prestaciones: a más tiempo percibiendo prestaciones, más ayuda y exigencia de actividad. Incluye: endurecimiento de sanciones; requisitos de procesos de formación y de solución de problemas.</li> </ul>			

<b>Cuadro VI. 2. Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2008-2010. Reino Unido. Articulación de las medidas y políticas según prioridades estratégicas en ejes de inclusión activa.</b>			
<b>ESTRATEGIAS</b>	<b>PRIORIDAD 1: Incremento de la participación en el mercado de trabajo</b>	<b>PRIORIDAD 2: Eliminación de la pobreza infantil.</b>	<b>PRIORIDAD 3: Mejora del acceso a servicios de calidad</b>
<b>EJES DE INCLUSIÓN ACTIVA</b>	<b>PRIORIDAD 4: Hacer frente a la discriminación</b>		
<b>Garantía de ingresos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Making work pay</i>. Medidas:               <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Salario mínimo y desgravaciones fiscales por trabajo y niños.</li> <li>b. Complemento de cuantías en caso de empleo. <i>Better off In-Work Credit</i> (en 2008, programa piloto).</li> <li>c. Medidas de mejora de madres/padres solas en empleo: ampliación de <i>In-Work Credit</i>, <i>In-Work Advisory support</i> y un <i>In-Work Emergency Discretion Fund</i>.</li> <li>d. Incentivos al empleo en prestaciones de vivienda.</li> </ul> </li> <li>- Otras en el <i>Welfare Reform Green Paper</i>: abolición del <i>Income Support</i> dando paso al <i>JobSeeker's Allowance</i> y llegar a un sistema dual (ESA para enfermos y discapacitados y JSA para quienes buscan activamente empleo o tienen problemas temporales para acceder al empleo).</li> </ul>		

<b>Cuadro VI. 2. Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2008-2010. Reino Unido. Articulación de las medidas y políticas según prioridades estratégicas en ejes de inclusión activa.</b>			
<b>ESTRATEGIAS</b>	<b>PRIORIDAD 1: Incremento de la participación en el mercado de trabajo</b>	<b>PRIORIDAD 2: Eliminación de la pobreza infantil.</b>	<b>PRIORIDAD 3: Mejora del acceso a servicios de calidad</b>
<b>EJES DE INCLUSIÓN ACTIVA</b>			
<b>Acceso al empleo colectivo más desfavorecidos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Renovación programas <i>New Deal</i>: incrementando la discrecionalidad de los asesores.</li> <li>- Nuevo sistema de atención a la discapacidad:               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. La valoración de discapacidad <i>Personal Capability Assessment</i> será sustituida por <i>Work Capability Assessment</i>.</li> <li>b. A mayor discapacidad prestación más elevada, los demás recibirán apoyo personal para prepararse para la vuelta al empleo (<i>Work Related Activity Group</i>).</li> <li>c. Apoyo al empleo para personas discapacitadas, en los servicios de empleo (<i>Jobcenter Plus</i> y otros)</li> </ol> </li> <li>- Formación en habilidades para acceder al mercado de trabajo               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. <i>Work Skills</i> establece la creación de servicios de habilidades y empleo.</li> <li>b. Sistema integrado de acceso al empleo y a cualificación reconocida.</li> </ol> </li> <li>- Trabajo y retiro flexibles:               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. <i>Age Positive</i> cambios en las actitudes en la contratación de personas mayores.</li> <li>b. <i>New Deal 50 Plus</i> apoya a trabajadores mayores en su vuelta al trabajo.</li> </ol> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oportunidades de empleo para familias con adultos discapacitados y apoyo a familias con niños discapacitados.</li> </ul>	
			<b>PRIORIDAD 4: Hacer frente a la discriminación</b>

**Cuadro VI. 2. Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2008-2010. Reino Unido. Articulación de las medidas y políticas según prioridades estratégicas en ejes de inclusión activa.**

ESTRATEGIAS EJES DE INCLUSIÓN ACTIVA	PRIORIDAD 1: Incremento de la participación en el mercado de trabajo	PRIORIDAD 2: Eliminación de la pobreza infantil.	PRIORIDAD 3: Mejora del acceso a servicios de calidad	PRIORIDAD 4: Hacer frente a la discriminación
<p><b>Acceso a servicios</b></p>	<p>Nuevo sistema de atención a la discapacidad:</p> <p>a. Nueva prestación <i>Employment and Support Allowance</i>, que sustituye a las prestaciones de incapacidad</p> <p>b. La valoración de discapacidad <i>Personal Capability Assessment</i> será sustituida por <i>Work Capability Assessment</i>.</p> <p>c. Las personas con elevado nivel de discapacidad percibirán una prestación más elevada, los demás recibirán apoyo personal para prepararse para la vuelta al empleo (<i>Work Related Activity Group</i>).</p> <p>d. Apoyo al empleo para personas discapacitadas, en los servicios de empleo (<i>Jobcenter Plus</i> y otros).</p> <p>e. Reunión de los programas en un programa integrado de mejor acceso.</p> <p>- Actuación sobre áreas y comunidades en desventaja.</p> <p>a. <i>City Strategy</i>: partenariados en barrios desfavorecidos con el empleo como prioridad.</p> <p>b. <i>Local Employment Partnerships</i> consorcios que animan a los empleadores a proporcionar más oportunidades a los que tienen menos oportunidades y preparan a las personas para dar respuesta a los empleadores.</p>	<p>- <i>Every Child Matters</i>: sistema integrado de servicios, oportunidades y recursos para niños de familias de bajos ingresos.</p> <p>- Mejoras en educación infantil y en los niveles escolares, para acercar los logros.</p> <p>- <i>Children's Centres</i> y la ampliación de horarios escolares. Refuerzo en áreas rurales.</p> <p>- Nueva visión estratégica para la nueva década: necesidad de un esfuerzo conjunto a todos los niveles, de todos los actores. Las familias han de ser también participantes activos.</p>	<p>a. Proyecto piloto de <i>Individual Budgets</i> en el área de cuidados decidor.</p> <p>b. <i>Children's Plan</i>: igualar resultados educativos con fuertes inversiones a todos los niveles educativos.</p> <p>c. Servicios sanitarios y desigualdades sanitarias: Mejora del nivel local; estudio de las mejores prácticas y ámbito rural.</p> <p>d. Vivienda y personas sin hogar: prevención; oportunidades y servicios en primera línea; ayudas para autoridades locales y ONGs; reducción de personas que permanecen en la calle; programas de vivienda estable; servicios de vivienda para la independencia y movilidad social.</p> <p>e. Servicios de empleo y de habilidades: integración de servicios de empleo y formación en habilidades; servicio personalizado; adaptación necesidades locales y a las iniciativas existentes.</p> <p>f. Transporte. Ampliación de los <i>Travel Training Schemes</i>; tratamiento de problemas de accesibilidad.</p> <p>g. Pobreza de combustible. Continuidad del proyectos de erradicación de este problema.</p>	<p>Genero.</p> <p>- Prioridades: Apoyo a familias en tareas de crianza y cuidados, hacer frente a la violencia frente a las mujeres y dar poder a las mujeres de minorías en la construcción de cohesión comunitaria.</p> <p>- <i>Women's Changing Lives</i>: flexibilidad laboral para padres de niños menores de 16 años, la ampliación de prestaciones y permisos de maternidad y paternidad y el proyecto de ley de Igualdad (<i>Equality Bill</i>)</p> <p>Discapacidad</p> <p>- Estrategia <i>Independent Living Strategy</i>: plan de cinco años de refuerzo de autonomía y capacidad de elección y control sobre sus vidas.</p> <p>Raza</p> <p>- Construcción de comunidades fuertes y cohesionadas.</p> <p>- La igualdad racial aparece integrado en varios PSA.</p> <p>- Medidas: reducción de las brechas educativas, de las desigualdades en salud, el desempleo y el crimen racista a la vez que se incrementa la confianza pública en la justicia y efectividad del sistema judicial y se comprende y afronta la desproporcionalidad en procesos clave del sistema judicial.</p>

**Cuadro VI. 2. Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2008-2010. Reino Unido. Articulación de las medidas y políticas según prioridades estratégicas en ejes de inclusión activa.**

ESTRATEGIAS EJES DE INCLUSIÓN ACTIVA	PRIORIDAD 1: Incremento de la participación en el mercado de trabajo	PRIORIDAD 2: Eliminación de la pobreza infantil.	PRIORIDAD 3: Mejora del acceso a servicios de calidad	PRIORIDAD 4: Hacer frente a la discriminación
			<p>h. Inclusión financiera. El plan <i>Financial Inclusion: an action plan for 2008-2011</i> pretende dar acceso, atención y confianza en el manejo de los servicios financieros básicos. Incremento del acceso a crédito asequible para aquellos en riesgo.</p> <p>i. Inclusión digital.</p> <p>j. Personas mayores: <i>Opportunity Age</i>: organización de iniciativas para mejora financiera, ampliación de la vida activa, combate de la discriminación, promoción del envejecimiento activo y servicios de bienestar e independencia de los mayores. <i>Lifetime Homes, Lifetime Neighbourhoods</i>: estrategia de vivienda para mayores.</p> <p>Meta PSA para "hacer frente a la pobreza y promover mayor independencia y bienestar en la tercera edad".</p>	<p>Empleo de minorías étnicas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Estrategia basada en un enfoque flexible del trabajo para el acceso al empleo, en servicios localizados y a la medida; identificación de prioridades compartidas y alineamientos de presupuestos gubernamentales para aumentar oportunidades para los más desaventajados.</li> <li>- Desarrollo de vías de refuerzo de las leyes antidiscriminación de los empleadores y del sector público.</li> </ul> <p>Poblaciones gitanas, romanis y trashumantes</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Planificación de vivienda para aumentar la provisión de emplazamientos; valoraciones del alojamiento existente; recursos para la construcción de nuevos emplazamientos y la reparación de los existentes; guía de buenas prácticas tras una consulta con grupos comunitarios y autoridades locales; grupo de trabajo del gobierno en asuntos sobre gitanos, romanis y trashumantes.</li> </ul>

## 2. Programas de Inclusión Activa

### 2.1. Garantía de mínimos

En su Informe sobre los esquemas de garantías de mínimos en Europa, H. Frazer y E. Merlier (2009) sitúan el Reino Unido en el grupo de países que han desarrollado una red compleja de esquemas diferentes de mínimos, a menudo categóricos y a veces superpuestos, construida a lo largo del tiempo pero que cubren de hecho a la mayor parte de aquellos que tienen necesidad de ayuda y apoyo más urgente.

El origen del esquema de garantía de mínimos británico se encuentra en el ‘Informe Beveridge’ de 1942<sup>18</sup>. Creado en 1948, como *National Assistance*, (Asistencia Nacional), adoptó una nueva denominación en 1966, *Supplementary Benefit* (Prestación Complementaria) y en 1988 pasó a denominarse *Income Support* (Apoyo de Ingresos). Desde 1996, en distintos momentos se ha ido dividiendo y transformando el *Income Support*, IS, en distintas prestaciones categóricas, por medio de las cuales el sistema británico se despliega en un sistema que es al mismo tiempo omnicompreensivo y categorial:

- En 1996 se creó la prestación de *Jobseeker’s Allowance*, JSA, unificando las prestaciones de desempleo y las garantías de mínimos para desempleados (*Income Support for unemployed people*). Se incluyó la firma de compromisos de búsqueda activa de empleo y se restringieron las condiciones de percepción. Se mantuvo, eso sí, el IS orientado a familias monoparentales (*lone parents*) y a discapacitados.
- La prestación de mínimos para jubilados (*Retirement Pensioners’ Income Support*) se convirtió en el *Minimum Income Guarantee* en 1999 y en el *Pension Credit* en 2003.
- En octubre de 2008<sup>19</sup>, el *Employment and Support Allowance*, ESA, (Subsidio de empleo y apoyo) sustituye y unifica el *Income Support* y el *Incapacity Benefit*, IB, para personas en situación de discapacidad. Introduce también una valoración de capacidad para trabajar y asesoramiento de aquellos considerados como capaces.

18 La propuesta del Informe Beveridge fue introducir unas prestaciones fijas para cubrir los periodos de interrupciones del trabajo y de jubilación a cabo de cotizaciones fijas a lo largo de la vida laboral. El sistema se acompañaría de un sistema de prestaciones familiares por hijo (*Family Allowances*), un servicio nacional de salud gratuito (*National Health Service*), pleno empleo y una red de seguridad asistencial pagada a través de impuestos, que proporcionase un ingreso mínimo.

19 A partir del Green Paper “A new deal for welfare: Empowering people to work 2006”

En 2011 se encuentra en marcha un nuevo proceso de reforma que pretende crear una prestación de mínimos universal que comenzará a funcionar a partir de 2013, sustituyendo las actuales por las prestaciones denominadas *Universal Credit*, UC y *Personal Independence Payment*, PIP.

- Estas prestaciones se han combinado con el empleo creciente de otros mínimos con carácter complementario, con diferentes restricciones en función de la cuantía de la prestación recibida, del tamaño del hogar y de la zona del país:
- *Housing Benefit*, HB, o prestación por vivienda: ayuda asistencial para el alquiler para personas de bajos ingresos, de cuantía variable en función de las características del hogar. Se percibe automáticamente en caso de percibir una garantía asistencial de mínimos (en cuyo caso también se puede percibir ayuda para hipoteca). La cuantía depende de la edad, familia y lugar de residencia.
- *Council Tax Benefit*, CTB, prestación de impuestos municipales: ayuda asistencial para el pago de impuestos municipales. En caso de percepción de una prestación de mínimos asistencial, se percibe automáticamente el monto total del impuesto.
- *Tax Credits* (créditos fiscales) son prestaciones asistenciales (*means-tested*) libres de impuestos de dos tipos:
  - *Child Tax Credit*, CTC: pago a hogares con niños menores de 16 años (o menores de 18 buscando trabajo o menores de 20 en el sistema educativo). Los elementos del *IS* relacionados con la familia y los hijos se han ido reemplazando por el *Child Tax Credit*.
  - *Working Tax Credit*, WTC: pago para hogares con alguno de sus miembros trabajando (más de 16 o más de 30 horas a la semana) en un trabajo de bajos ingresos. Incluye también un complemento de atención infantil.
- *Child Benefit*, CB: prestación por hijo a cargo de carácter universal, no asistencial. Además el *Child Trust Fund*, CTF, es una prestación gubernamental para niños que perciban CB que se ingresa en cuentas de ahorro a largo plazo a su nombre, no reembolsable hasta su mayoría de edad. Desde 2009, no computan en el cálculo de los impuestos.
- Otras prestaciones asistenciales para hogares de bajos ingresos son *Cold Weather Payment*, *Crisis Loans*, *Budgeting Loans*, *Energy Efficiency*, *Heating and Insulation Improvements* o *Christmas Bonus*.

A lo largo de este periodo de transformación de la garantía de mínimos se han ido endureciendo las condiciones de percepción de muchos de los esquemas de mínimos (Frazier y Merlier, 2009). Estas transformaciones

se han orientado a situar el acceso al trabajo como objetivo principal. Así, la percepción de prestaciones se ha ido condicionando a la participación en actividades orientadas al empleo (*New Deals*). Aunque inicialmente se disminuía la presión sobre aquellos con responsabilidades de crianza de niños o con discapacidad, en 2009 se incrementó la condicionalidad para padres solos en las prestaciones JSA e IS. En 2007 se introdujeron cambios en las prestaciones de discapacidad a través de la *Welfare Reform Act*: sustitución del IS e IB por la ESA e introdujo también la nueva una prueba de capacidad para trabajar (*Personal Capability Assessment*) orientado a la vuelta al empleo a través de programas adaptados *Pathways to work*.

En otra dirección, la cobertura de mínimos se ha ampliado incluyendo también a los trabajadores cuyos ingresos no permiten a sus hogares superar los umbrales de pobreza, en el marco de una estrategia orientada a eliminar desincentivos al trabajo o de hacer rentable trabajar, *make work pay* (Bradshaw y Bennett, 2009; Bradshaw, Bennett y Mayhew, 2010). La introducción del salario mínimo, *National Minimum Wage*, NMW, en 1999 pretendía evitar la existencia de la categoría de trabajadores pobres y el efecto desincentivador de las prestaciones. A lo largo de la primera década del siglo XXI, se han empleado diferentes umbrales mínimos en los impuestos de la renta y las cotizaciones sociales para bajos salarios, así como la extensión de prestaciones complementarias como los ya mencionados *Child Benefit*, *Housing Benefit* y *Council Tax Benefit Working Tax Credit* y los *Child Tax Credit*, para los trabajadores cuando sus ingresos son inferiores a los de los umbrales de los esquemas de mínimos. El efecto es la extensión de los mínimos a los trabajadores pobres o con bajos salarios para que puedan complementar sus ingresos salariales con prestaciones sociales y alcanzar un nivel de ingresos superior al que alcanzarían con las prestaciones. Sin embargo, esta ampliación tiene efectos limitados en la reducción de la pobreza de los trabajadores debido a su disminución tras impuestos y su pérdida de valor a lo largo del tiempo.

La orientación hacia el empleo también se refleja en los sistemas de control y sanción de los sistemas de garantía de mínimos. Así, en el caso de incumplimiento de la condición de búsqueda de empleo en el JSA da lugar a sanciones duras que reducen la cuantía o dan lugar a la expulsión del programa. Los perceptores del *Income Support* por razón de enfermedad o discapacidad podían ver reducida su cuantía en un veinte por cien durante el proceso de revisión o valoración de su enfermedad o discapacidad.

Otras medidas destinadas a apoyar la vuelta al trabajo de los perceptores de mínimos incluye pagos puntuales como (*Job Grant* o *Flexible Support Fund*), complementos de ingresos para padres solos (*In Work Credit*) o tras periodos de enfermedad o discapacidad (*Return to Work Credit*) o en casos de autoempleo (*Self Employment Credit*).

Más allá de su fuerte orientación al empleo, la priorización de la pobreza infantil ha marcado la protección de los hogares pobres en los que viven niños. Esto ha dado lugar a presión en las prestaciones destinadas a hogares monoparentales es menor. Así mismo se han reforzado las prestaciones y los complementos por niños a cargo y se han excluido a efectos de contabilidad fiscal.

**Cuadro VI.3. Prestaciones mínimas, su relación con el trabajo y prestaciones complementarias**

	Prestación	Tipo	Beneficiarios	Observaciones/Prestaciones complementarias automáticas
<b>Población no activa</b>	<i>Pension Credit</i>	Garantía de mínimos. Asistencial ( <i>means-tested</i> ): <i>Guaranteed credit</i> y <i>Savings credit</i>	Personas mayores de 60 años sin cotización.	Cuantía variable según circunstancias del hogar y diferencias con otras rentas y patrimonio. A los 65, se puede elevar tanto la cuantía como el umbral de acceso (en caso de personas con ahorros). Prestaciones complementarias automáticas: <i>Housing Benefit</i> , <i>Council Tax Benefit</i> , <i>Tax Child Credit</i>
	<i>Income support</i> (IS)	Garantía de mínimos. Asistencial ( <i>means-tested</i> )	Personas de más de 16 años que trabajan menos de 16 horas o que no trabajan ni se consideran disponibles o aptas para trabajar (padres solos, personas al cuidado de niños o familiares, discapacitados)	Prestaciones complementarias automáticas: <i>Housing benefit</i> , <i>Council tax benefit</i>
	<i>Income based Employment and Support Allowance</i> (ESA) Más: a) <i>Work-Related Activity</i> , WRA o b) <i>Support component</i> , SC.	Garantía de mínimos. Asistencial ( <i>means-tested</i> )	Prestación para personas incapacitadas para el trabajo compatible con trabajo a tiempo parcial sin reducción de prestación. Periodo de 13 semanas de valoración ( <i>work capability y medical assessment</i> ). Después se incrementa según dos opciones: a) <i>Work-Related Activity</i> (capacidad de realizar alguna actividad) y b) <i>Support component</i> (incapacidad).	Desde octubre de 2008. Desde 2011, revisión de <i>Incapacity Benefit</i> , <i>Income Support</i> y <i>Severe Disablement Allowance</i> para pasar a ESA. Tras la valoración, los beneficiarios de WRA tienen que prepararse para un trabajo adecuado, para lo que cuentan con asesoría. Necesidad de cuidados: <i>Disability Living Allowance</i> (DLA) o <i>Attendance Allowance</i> (AA) Prestaciones complementarias automáticas: <i>Housing benefit</i> , <i>Council tax benefit</i>
<b>Población activa</b>	<i>Income based Jobseekers Allowance</i> (JSA)	Garantía de mínimos. Asistencial ( <i>means-tested</i> )	Personas de más de 18 años disponibles, aptas y buscando activamente trabajo, que no trabajan o los hacen menos de 16 horas semanales o más.	Prestaciones complementarias automáticas: <i>Housing benefit</i> , <i>Council tax benefit</i>

## 2.2. Acceso al empleo de los colectivos más desfavorecidos

El aumento de la participación en el empleo, medido a través de la tasa de actividad de la población en edad activa (que supere el 80%), ha sido el principal objetivo de los gobiernos británicos desde 1997. En ese sentido, la estrategia seguida ha sido aumentar las tasas de empleo y reducir la distancia de los grupos desfavorecidos con el resto de la población

En 1997, el Gobierno laborista, con objeto de transformar las prestaciones sociales en trampolines hacia el empleo, introdujo los programas *New Deal*, diferentes esquemas obligatorios según la categoría del solicitante: para jóvenes desempleados, para parados de larga duración, para mayores de 50 años, para padres o madres solos, para parejas de desempleados y para personas con discapacidad. El objetivo común de incentivar el abandono de las prestaciones se materializó en la participación obligatoria de los perceptores de JSA, IS e IB. Los *New Deal* incluyen apoyos intensivos basados en orientación, entrevistas y asesoramiento para el empleo, que duran entre 13 y 26 semanas y podían incluir formación o aprendizaje basado en el empleo. Estos programas se acompañaron de una serie de medidas destinadas a hacer que trabajar merezca la pena (*make work pay*) como la introducción del salario mínimo (*National Minimum Income, NMI*) y la reforma de los *Tax Credit*.

En 2001, el gobierno reunió competencias sobre prestaciones y sobre los programas de apoyo al empleo *New Deal* en un departamento y también en los servicios de empleo a nivel local, los llamados *JobCentre Plus*, reforzando su papel de consejeros y formadores, a la vez que gestores de prestaciones asistenciales.

En 2006, el Gobierno publicó un documento de trabajo orientado a impulsar una serie de medidas de refuerzo de la estrategia, el llamado *Green Paper: A new deal for welfare: Empowering people to work* (Department for Work and Pensions, 2006) para contribuir a una economía fuerte y un mercado económico dinámico haciendo frente a la pobreza y la exclusión social. La idea era que las políticas activas de empleo (*Active Labour Market Policies, ALMP*) previas tenían éxito con quienes tenían menos problemas para acceder al mercado de trabajo, por lo que se debía orientar las políticas a los más alejados al mercado de trabajo con un enfoque personalizado, orientado a las necesidades individuales, de gestión local y en asociación con otros actores no gubernamentales más cercanos a las necesidades de los sectores más desaventajados.

Los años posteriores han introducido mayor grado de condicionalidad a perceptores de IS en la participación en actividades de búsqueda de empleo para colectivos antes exentos como padres solos con niños pequeños,

padres con niños, personas con discapacidad y personas con problemas de salud mental. En 2008, la Ley de reforma del bienestar, *Welfare Reform Act*, encabezó una serie de reformas que introducían mayor obligatoriedad a la población capaz para el trabajo con discapacidad para acudir a entrevistas y actividades orientadas al empleo (*Pathways to work*). En 2009 se introdujo el programa *Flexible New Deal*, dirigido a personas que han recibido JSA durante un año. Se basa en un asesoramiento personal en las oficinas de *Jobcentre Plus Office* donde las personas que buscan empleo acceden a un cierto control sobre el plan de empleo propuesto por supervisor o asesor de empleo, una relación contractualizada. La orientación ha girado de una orientación hacia el empleo, *work first*, hacia una priorización de la formación de capital humano a la carta basado en la valoración de las capacidades, *skills check*, y mejora de habilidades básicas (alfabetización, lenguaje y cálculo) aunque en realidad la duración de formación no supera las ocho semanas.

El nuevo gobierno de coalición conservadora-liberal está planteando una reforma de todos estos programas, sin modificar radicalmente de objetivos. La reforma *Get Britain Working* en marcha desde 2011 y que acompaña a la implantación del *Universal Credit* se orienta a los más pobres y vulnerables con ánimo de romper el ciclo de dependencia transformando los *Jobcentre Plus*, introduciendo financiación para proyectos de empleo desarrollados por sector público y privado y apoyando a personas mayores y con discapacidad a acceder al empleo.

Toda esta política de orientación hacia el empleo se ha apoyado fuertemente en la gestión pública y privada de los programas. En este marco se ubica el programa *City Strategy* de 2007 orientada a la mejora del empleo de los colectivos más desfavorecidos (perceptores de prestaciones, padres solos, personas mayores, minorías étnicas) en la que se persigue compartir responsabilidades en hacer frente a la falta de trabajo y a la pobreza en los lugares en los que se concentran, desarrollando acciones a medida de las necesidades locales, dando poder a las instituciones locales y espacios de desarrollo de actividades.

### 2.3. Acceso a servicios de calidad

Como en otros modelos europeos el pilar el acceso a los servicios de calidad de las personas en situación de vulnerabilidad o exclusión no está claramente definido. Por una parte, todos los perceptores de rentas mínimas tiene acceso gratuito al sistema sanitario, que es universal, prescripciones farmacéuticas, tratamiento dental y óptico. También acceso a los servicios sociales locales. Además las personas perceptoras de prestaciones mínimas pueden acceder a prestaciones de un fondo social que establece pagos regu-

lados (costes de maternidad, pagos por calefacción y gastos de entierro) o discrecionales (tales como préstamos o subvenciones a personas que recibe cualquiera de las cuatro modalidades de prestaciones mínimas). Estos servicios complementarios se completan con comidas gratuitas para niños en edad escolar de hogares que reciben prestaciones de mínimos.

Un objetivo cuya consecución se ha basado sobre todo en el desarrollo de servicios ha sido la lucha contra de la pobreza infantil, con objeto de romper los mecanismos transmisión generacional de la pobreza. Desde 1997, la erradicación de la pobreza infantil (un tercio de la población infantil vivía en situación de pobreza) ha sido uno de los objetivos principales de la política social británica. Más allá de las medidas orientadas a incrementar la participación en el empleo de los padres de familias pobres, se han desarrollado una serie de servicios de atención y cuidado. En ese momento a través del programa *Sure Start* se planteó la creación de una nueva generación de servicios integrados en áreas desfavorecidas: guardería, cuidado infantil, apoyo a familias y niños y atención sanitaria en el 20% de las zonas más desfavorecidas. En 2006, la Ley de Cuidado Infantil, *Children Care Act*, impulsaría la creación de centros infantiles *Child Care Centres*. Se trata de programas que apoyan partenariados locales para la creación de servicios locales. En 2010, la *Child Poverty Act* vincula la actuación gubernamental futura a la consecución de importantes descensos en varios indicadores de pobreza infantil (menos del 10% de niños en situación de pobreza relativa y del 5% en pobreza absoluta, reducción de la pobreza permanente y la privación).

Más recientemente, la coalición liberal-conservadora en el Gobierno desde 2010 ha desvinculado su actuación de la consecución de unos objetivos concretos, para 'establecer una estrategia de movilidad social' que tenga en cuenta diferentes dimensiones: los recursos, circunstancias y oportunidades de las familias y las situaciones de pobreza severa.

### 3. Valoración, buenas prácticas y gobernanza de las políticas de Inclusión Activa

#### 3.1. Valoración de impacto: Cobertura y efectividad

Los Informes conjuntos de 2007 y 2009 señalan que el principal reto del PNAin 2006-2008 es la persistente desigualdad social y su traducción en desigualdad de ingreso, salud, habilidades y oportunidades vitales junto con hacer frente a la inactividad económica con un compromiso con los grupos más vulnerables y el apoyo a la transición a un empleo sostenible y de calidad.

Sobre la cobertura, los expertos británicos consideran que en comparación una posible ventaja del caso británico es que es comprensivo por lo

que las trampas de pobreza pueden ser menores que en otros países (Frazier y Merlier, 2009).

Sin embargo, la adecuación de los programas de renta mínima está delimitada tanto por las prioridades políticas como por los métodos de actualización de las prestaciones. Desde el punto de vista de las prioridades políticas los hogares con hijos a cargo y los pensionistas tienen prioridad sobre todos los demás en cuanto a lo que podríamos denominar como renta suficiente (sin que necesariamente lo sea). Así, mientras las prestaciones del *Income Support*, *IS*, y del *Jobseekers Allowance*, *JSA*, son escasamente el 10,8 por cien del salario medio a finales de la pasada década, dicha tasa se eleva al 37 por cien en el caso de hogares con dos niños menores de 11 años y al 22 por cien en hogares de una sola persona entre 60 y 75 años. Diferencias que se han incrementado en los últimos años. Igualmente los menores de 25 años perceptores de prestaciones de *Income Support* o de la prestación por desempleo se encuentran discriminados respecto de otros colectivos; además no pueden solicitar la prestación fiscal complementaria (*Working Tax Credit*) a no ser que tengan un hijo o sufran alguna discapacidad y su prestación complementaria de vivienda también se reduce. La situación empeora por debajo de los 22 años de edad. En este sentido las fronteras de edades en relación con diferentes situaciones socioeconómicas generan diferencias muy acusadas como son, por ejemplo, que un parado de 59 años sólo tenga una prestación que es justamente la mitad de la que tiene con 60 años al pasar a la situación de pensionista.

Por otra parte, el método de actualización de las rentas mínimas, bien en relación al índice de precios al consumo bien en relación a los salarios, condiciona en gran medida la cuantía e intensidad protectora en las diferentes prestaciones sociales.

Uno de los problemas de este sistema, como en otros países de la UE, es saber en qué medida los que cumpliendo los requisitos formales de acceso a las prestaciones no las solicitan por alguna razón (*Non take-up*). Las solicitudes son mayores cuando la cuantía de la prestación a la que se tiene derecho es más elevada. Por prestaciones, la tasa más baja de solicitudes recae justamente en la prestación de renta de los que buscan empleo (*Jobseekers Allowance*) que se sitúa entre el 52 y el 60 por cien de los elegibles. Esto contrasta con los elegibles del *Income Support* donde las solicitudes se sitúan entre el 78 y 88 por cien de la población elegible. En cuanto a los *Tax Credit*, hay más solicitudes de *Child Tax Credit*, y más cuando se combina con otras prestaciones como *IS* o el *WTC*. En el caso de las *CTC*, las familias monoparentales solicitan en mayor medida que las parejas con niños y el porcentaje de solicitudes aumenta conforme aumenta el número de hijos que se tiene. Los informes regulares que se realizan en el Reino Unido, una excepción en la UE, sobre los elegibles no solicitantes de prestaciones,

señalan que ello se debe a distintas circunstancias como son bajos niveles de información, miedo al estigma, baja eficacia administrativa, existencia de otras fuentes de renta, entre otras.

### 3.2. Aprendizaje y Buenas Prácticas

Entre las diferentes estrategias implantadas en los últimos años por los gobiernos británicos destacaremos dos destinadas a generar, a nivel local y en áreas desfavorecidas, infraestructuras de apoyo a los dos principales objetivos que ha seguido la política de inclusión británica en las últimas dos décadas: la ampliación de la participación laboral y la erradicación de la pobreza infantil.

El Programa *Sure Start* se puso en marcha en 1999 orientado a niños, padres y comunidades para ampliar la disponibilidad de cuidado y atención infantil, mejorar la salud y el desarrollo emocional de jóvenes y niños y apoyar a los padres en la adquisición de habilidades y acceso al empleo. El Programa ayuda a desarrollar servicios en áreas desfavorecidas y ofrece ayuda financiera para que los padres financien el cuidado de los niños, todo ello desde una perspectiva de atención primaria. El control de su desarrollo es local, a través de partenariados en los que participan todos los miembros de la comunidad implicados con los niños: servicios de salud, sociales, educativos, sector privado, sector voluntario, grupos comunitarios y padres. El Programa incluía servicios como visitas domiciliarias, apoyos a las familias, apoyo al ocio infantil de calidad, experiencias de aprendizaje y cuidado infantil, atención sanitaria primaria y comunitaria, asesoramiento sanitario y apoyo a las comunidades. En este marco se desarrolla desde 2006 los *Children Centres* como centros de servicios integrados (Atención temprana, educación infantil, centros de día, servicios sanitarios, atención parental, apoyo a la familia, apoyo a padres con hijos con necesidades especiales y vínculos a los servicios de empleo) para la familia desde el embarazo hasta que el niño cumpla 14 años (ó 16 en el caso de discapacidad). Junto a estos programas se ha desarrollado también la gratuidad de la educación pre escolar, la ampliación de los horarios escolares, mejora de la calidad de los profesionales y las inspecciones escolares.

La Estrategia *City Strategy*, establecida en 2007, persigue compartir responsabilidades para hacer frente a la falta de trabajo y a la pobreza en los lugares en los que se concentran, desarrollando acciones a medida de las necesidades locales, dando poder a las instituciones locales y espacios de desarrollo de actividades. El objetivo es alcanzar un pleno empleo de las personas en edad laboral a través del apoyo, del refuerzo de las habilidades y servicios adaptados a las necesidades locales. El instrumento principal es el desarrollo de partenariados entre agencias gubernamentales, gobierno local

y sectores voluntario y privado que permitan aproximaciones desde abajo. En Julio de 2006, 15 áreas, denominadas *City Strategy Pathfinders* habían solicitado formar parte de esta estructura que cuenta sólo con una financiación limitada, pues son los propios consorcios los encargados de buscar y atraer recursos. Previsto para desarrollarse entre 2007 y 2009, se ha ampliado hasta 2011. La población objeto son los perceptores de prestaciones de mínimos, padres solos, sin trabajo, minorías, personas con problemas sociales añadidos, jóvenes o enfermos mentales.

### 3.3. Gobernanza

Como en otras políticas, el Gobierno británico ha mantenido un claro compromiso de llevar a cabo un seguimiento de su actuación a partir de una serie de metas (conocidos como Acuerdos de Servicio Público, *Public Service Agreement*, PSA), que son medidos a través de indicadores que se elaboran anualmente. Las metas se acuerdan con las autoridades locales. Las metas PSA están siendo también una herramienta fundamental en la gobernanza y transparencia de la actuación pública.

Los PNAin son herramientas importantes para vincular las actuaciones a nivel de gobierno central con una serie de actores del Reino Unido que están implicados con las tareas de inclusión social (sector voluntario y comunitario). La responsabilidad para su desarrollo recae en los departamentos del Gobierno británico y en los gobiernos descentralizados (*devolved government*). Los PNAin se han integrado en una estrategia más amplia de ataque a la pobreza que ha sido liderada por la Ministra de Exclusión y la Unidad de Exclusión Social (*Social Exclusion Taskforce*).

En otoño de 2006 se presentó un Plan de Acción frente a la Exclusión Social (*Social Exclusion Action Plan*) para examinar como las reformas sistemáticas de los servicios públicos pueden mejorar su alcance de los sectores de mayor exclusión.

Se ha evitado a propósito la creación de estructuras burocráticas vinculadas al PNAin pero desde 2006 se trabaja con un grupo formal de actores implicados (Departamentos del Gobierno, Administraciones descentralizadas, Gobiernos locales, sectores voluntario y comunitario y personas que viven situaciones de pobreza y exclusión). Se reconoce que el gobierno solo no puede dar respuesta a las necesidades, ya que los ciudadanos, comunidades, empresas y organizaciones no gubernamentales tienen también un papel importante. Se pretende ir incorporando más perspectivas y experiencias en la estrategia como una forma de llamar la atención sobre el propio proceso del PNAin de asegurar una visión compartida sobre las cuestiones de exclusión social y de identificar que está funcionando para apoyar futuros desarrollos.

El PNAin también ha servido para implicar a todos los niveles de gobierno en el proceso, en el que ha jugado un papel importante la Unidad

de Política Social (*Social Policy Task Force*), desarrollando estrategias para recoger la participación de los implicados en el proceso (*Get Heard!*). También se han producido procesos de aprendizaje mutuo y de transferencia de políticas públicas.

Los niveles descentralizados (*devolved level*) y locales también ubican la inclusión social en el centro de la agenda. Los vínculos entre los niveles central y descentralizado se llevan a cabo a través de reuniones y forums, en los que se ha tratado las cuestiones de pobreza y exclusión social. La relación entre los niveles central y local es vital es central para incrementar los niveles de empleo, mejorar la distribución de prestaciones y la aplicación de ciertos programas.

La incorporación de los actores implicados (incluyendo representantes de personas viviendo situaciones de pobreza y exclusión) en las distintas fases de la elaboración de las políticas públicas se ha empleado en distintos programas o estrategias:

- En la elaboración de las políticas y su implementación a nivel local fue central en el programa *Bridging the Policy Gap* (financiado por la UE). En agosto de 2006 la reunión *Child Poverty Matters* reunió a jóvenes de comunidades desfavorecidas y en Julio de 2007 la conferencia *Working Together to Reduce Poverty and Inequality* a miembros de ONGs con los miembros de las Unidades (*Taskforce*) de Exclusión Social y de Política Social para valorar las políticas de lucha contra la exclusión.
- A través de grupos de trabajo específicos: *Better Government for Older People* que recoge las perspectivas de las personas de la tercera edad; *Ethnic Minority Employment Task Force* en la que se reúnen representantes de distintos ámbitos de la administración pública; *Expert Task Force on Equality* que reúne expertos e investigadores en cuestiones de igualdad para asesorar al Gobierno o la *UK Commission for Employment and Skills* que sitúa a los empleadores en el centro de la estrategia de formación para el empleo.
- La coordinación de la actuación pública a diferentes niveles es una herramienta necesaria: coordinación intergubernamental, acuerdos locales, etc.

El Gobierno persigue el desarrollo del partenariado de gestores públicos, privados y del tercer sector en las reforma de las políticas de bienestar y está buscando propuestas que devuelvan capacidad de actuación a las entidades locales. Las Agrupaciones para el Empleo Local, *Local Employment Partnerships* en las que colaboran gobierno y empleadores sirven para construir una visión compartida de las prioridades locales, al igual que en *Sure Start* o en *City Strategy* (2007).



# VII. Estrategias y políticas de Inclusión Activa en Dinamarca

## 1. Estrategias y políticas de inclusión social

### 1.1. Contexto

El **Estado de Bienestar danés** forma parte de la familia o régimen de bienestar nórdico, también llamado socialdemócrata. Se trata de un Estado de Bienestar altamente desarrollado en el que se combina una amplia universalización de servicios públicos (sanidad, educación y servicios sociales) con prestaciones sociales de elevada intensidad protectora. El acceso al Estado de Bienestar se basa en el principio de ciudadanía y de una solidaridad común de forma que los impuestos generales, sobre todo el de la renta, constituyen la forma de financiación por excelencia de lo que se considera un contrato moral común.

Este modelo, en su organización, es altamente descentralizado de forma que son los municipios la autoridad principal que recauda impuestos y gestiona los servicios de bienestar. El Estado central regula y cofinancia este modelo descentralizado en el que no existen niveles intermedios de gobierno (como son los de tipo regional). Bajo este modelo se garantiza la cobertura universal de prestaciones sociales, el acceso al empleo y la vivienda y formas avanzadas de conciliación de la vida personal, familiar y del trabajo que han facilitado una participación de la mujer en el mercado de trabajo tan elevada como la del hombre.

La reestructuración del Estado de Bienestar a partir de la década de los 90 del pasado siglo y la Estrategia de Lisboa 2000 favorecieron una salida o reforma del Estado de Bienestar danés que ha sido objeto de referencia: la llamada flexiguridad, es decir, una combinación equilibrada de la protección social o garantía de renta, apoyo por servicios públicos y apoyo a la inserción laboral. En ese sentido se han diversificado los programas de inclusión activa para adaptarlos a colectivos específicos como son los jóvenes y personas inmigrantes o en situación de refugio. La coordinación de los servicios de empleo y los servicios sociales es una de las reformas llevadas a cabo para lograr una mayor eficacia en las políticas de inclusión. Al mismo tiempo

dicho modelo ha desarrollado formas de activación para prolongar la vida laboral y desarrollar programas de envejecimiento activo.

Para entender la estrategia de inclusión activa de Dinamarca hay que partir de la situación social y del mercado de trabajo que existe en este país. El mercado de trabajo danés se caracteriza por una elevada tasa de participación y ocupación (la tasa de actividad es la más elevada entre los países de la Unión Europea, tanto entre los hombres como entre las mujeres) y una baja tasa de paro (entre las más bajas en la UE: un 3,7% en 2007 y en torno al 7,5% en 2010). Esto hace que en períodos de expansión económica -pero también en momentos de debilitamiento de la actividad- haya sectores y ocupaciones de la economía danesa que experimenten una escasez de mano de obra, lo que genera presiones en el mercado laboral. Por tanto, un elemento esencial de las políticas del gobierno danés consiste en aumentar la participación en el mercado de trabajo para reducir estas presiones y asegurar el progreso continuado del bienestar.

Para ello, se tratan de explorar todas las posibilidades en relación con los trabajadores mayores, los inmigrantes, las personas con discapacidad y los colectivos socialmente desaventajados, así como en relación con barreras que impiden la participación femenina y con el absentismo laboral por enfermedad. En este sentido, el gobierno y el parlamento han aprobado algunas medidas que tratan de: fomentar la permanencia de los trabajadores mayores en el mercado laboral, ayudar a los individuos a moverse desde las ayudas y transferencias sociales hacia el empleo y suplir las rentas por transferencias por ingresos laborales; reducir la incidencia del absentismo; impulsar la eliminación de barreras a la contratación de mujeres en determinadas ocupaciones y empleos y ayudar a reconciliar la vida familiar y la vida laboral; ayudar a personas procedentes de la inmigración a mejorar sus competencias y cualificaciones y a las empresas a hacer un esfuerzo por aumentar la contratación de personas pertenecientes a este colectivo; y ayudar a grupos de personas desfavorecidas a desarrollar y utilizar sus competencias y su potencial para conseguir la autonomía personal y, en la medida de lo posible, su participación en el mercado de trabajo.

## 1.2. Plan Nacional para la Inclusión Social 2006-2008

En 2006, el gobierno danés presentó el programa de acción 'Nuestra Responsabilidad Colectiva II', diseñado para ayudar a mejorar la inclusión social de grupos desfavorecidos en la sociedad y el mercado de trabajo. Además, el parlamento adoptó un acuerdo sobre el bienestar en junio de 2006 por el que se introducían reformas en muchas áreas del Estado de Bienestar, también en relación con grupos socialmente desfavorecidos.

1. Para romper el círculo vicioso de la privación.
  - Se aprobó una reforma (*Foster Care Reform*) con el objetivo de fortalecer las actividades preventivas para niños y adolescentes desfavorecidos y sus familias, a la vez que se mejoraba la asistencia social ofrecida por las autoridades locales.
  - Se aprobó una partida del presupuesto para mejorar la calidad de los servicios de cuidado de niños, una parte de la cual se destinó a proyectos que se centran en ayudar a los niños socialmente desfavorecidos.
  - Se llevaron a cabo varias iniciativas dirigidas a fortalecer la educación de los niños socialmente desfavorecidos, con proyectos que establecen la cooperación entre la escuela y las autoridades locales con respecto a la enseñanza de niños al cuidado de los servicios sociales, niños con problemas de adaptación y orientación a los padres.
  - Se lanzó un proyecto piloto dirigido a niños que han sido objeto de abuso físico o de violencia doméstica.
  - Se estableció un fondo al que pueden recurrir las autoridades locales para solicitar subsidios para proyectos dirigidos a prevenir que los inmigrantes menores de 15 años se conviertan en delincentes juveniles.
2. Educación y formación.

Se planteó la necesidad de fortalecer el área de formación suplementaria y de adultos aumentando el número de participantes en cursos de lectura, escritura y matemáticas.
3. Empleo.

Muchas medidas tenían como objetivo aumentar la oferta laboral en el mercado de trabajo danés. Entre ellas destacaban las dirigidas a los trabajadores de 55 o más años: se introdujo un subsidio salarial temporal para trabajadores que han estado parados durante 12 meses consecutivos y son contratados por una empresa privada; también había otra medida para aquellos que han perdido su derecho a recibir prestaciones por desempleo, que serían contratados por la autoridad local hasta alcanzar la edad para la jubilación anticipada voluntaria.
4. Vivienda.

Se destinó un fondo para el fortalecimiento de barrios socialmente desfavorecidos a través de actividades sociales y preventivas. Se cambiaron las reglas de alquiler de viviendas para reducir el influjo de grupos socialmente desfavorecidos en dichos barrios. También se destinaron fondos para renovar viviendas en ruina o envejecidas así como para crear más viviendas para personas sin hogar y grupos particularmente desaventajados.

## 5. Integración.

- Proyecto VIP2 para extender el uso de ‘paquetes de empleo’, destinados al proceso de integración de los parados sin cualificaciones en áreas con escasez de mano de obra, a los inmigrantes y a los refugiados.
- Iniciativa de más derechos y obligaciones de los beneficiarios de asistencia social: los jóvenes (18-25 años) sin cualificaciones pueden ser requeridos para integrarse en un programa de formación; si el beneficiario lo rechaza, el pago de la ayuda social puede ser suspendido.
- Programa de versatilidad: dirigido a comunicar a las empresas experiencias en la dirección de grupos de trabajadores con procedencias diversas.
- Actividades de diálogo: dirigidas a ciudadanos de procedencia extranjera y a asociaciones y redes de inmigrantes. Se creó un fondo para contribuir al fortalecimiento de las comunidades locales, sobre todo para iniciativas cuyo grupo objetivo era amplio y heterogéneo.
- Abuso de drogas y alcohol: ayudas para proyectos presentados por autoridades locales, organizaciones sociales y asociaciones.

<b>Cuadro VII. 1. Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2006-2008. Dinamarca. Articulación de las medidas y políticas según prioridades estratégicas en ejes de inclusión activa.</b>			
<b>PRIORIDADES ESTRATEGIAS EJES DE INCLUSIÓN ACTIVA</b>	<b>PRIORIDAD 1: Ayuda a niños y jóvenes desfavorecidos</b>	<b>PRIORIDAD 2: Ayuda a grupos socialmente desaventajados</b>	<b>PRIORIDAD 3: Integración</b>
<b>Garantía de ingresos</b>			
<b>Acceso al empleo colectivo más desfavorecidos</b>		Acciones para el empleo de los grupos socialmente desaventajados. Bajo el paraguas del programa de acción 'Nuestra Responsabilidad Colectiva II', se han puesto en marcha diversas iniciativas: un programa de "tutores"; centros de empresas; cursos de formación suplementaria especial para grupos socialmente desaventajados; programas de formación especial para los trabajadores sociales basados en la problemática de los grupos desaventajados; formación de equipos interdisciplinarios de acción rápida para actuar con personas marginadas en el área local; establecimiento de oficinas satélite en áreas socialmente desfavorecidas para ofrecer acceso sencillo desde los municipios para ayudar y orientar a las personas; y mejora de las competencias de grupos con dificultades de lectura y escritura.	Acciones para aumentar el empleo de los inmigrantes. Programa sobre diversidad en el que se recogen y diseminan las experiencias positivas de las empresas en el manejo de la diversidad; encuesta sobre religión en el mercado de trabajo danés y cultura en el lugar de trabajo; programa dirigido a las oficinas de empleo sobre cómo integrar y mantener ciudadanos procedentes de la inmigración en el mercado de trabajo; iniciativas dirigidas específicamente a mujeres inmigrantes.
<b>Acceso a servicios</b>	Acciones de intervención temprana. Iniciativas para identificar mejor a niños socialmente desaventajados, en cooperación con las autoridades locales, y para apoyar a familias que esperan hijos y a nuevos padres y madres, especialmente en el ámbito sanitario y en el de las relaciones sociales. Acciones de mejora académica y aprendizaje temprano. Medidas para mejorar la lectura y enfrentar los problemas de los niños con el lenguaje; medidas en relación con los niños socialmente desfavorecidos (cursos de formación suplementaria para educadores infantiles); medidas para aumentar la cooperación entre escuelas y autoridades sociales (programa de enseñanza de niños y adolescentes en acogida o programa de apoyo a la lectura de los padres con sus hijos); acciones de refuerzo de las escuelas de educación primaria y secundaria de primer ciclo...	Acciones en relación con barrios desfavorecidos y guetos. Iniciativas dirigidas a renovar edificios, mejorar el sector de la vivienda social, impulsar la renovación de áreas en zonas urbanas desfavorecidas y con problemas sociales, etc. Acciones para evitar la expulsión de inquilinos morosos. Intervención antes de que se produzca la expulsión en relación con todo tipo de inquilinos así como ayuda a colectivos específicos a gestionar sus finanzas personales. Acciones para combatir la falta de vivienda. Fondo para establecer iniciativas socio-pedagógicas mediante la negociación con los municipios en los que los problemas de personas sin vivienda son mayores.	Acciones para los nuevos refugiados. Las autoridades locales ofrecen un programa de introducción de hasta tres años de duración, incluyendo cursos de danés, sobre la sociedad y la cultura danesas e incluso servicios relacionados con el empleo. Acciones para los refugiados traumatizados. Proyectos para crear una base de coordinación interdisciplinaria específica para dichos refugiados en los municipios. Acciones para integrar a niños y adolescentes procedentes de la inmigración en el sistema educativo. Iniciativas en el ámbito de las autoridades locales para crear mejores condiciones para la enseñanza en escuelas con muchos estudiantes bilingües.

<b>Cuadro VII. 1. Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2006-2008. Dinamarca. Articulación de las medidas y políticas según prioridades estratégicas en ejes de inclusión activa.</b>			
<b>PRIORIDADES ESTRATEGIAS EJES DE INCLUSIÓN ACTIVA</b>	<b>PRIORIDAD 1: Ayuda a niños y jóvenes desfavorecidos</b>	<b>PRIORIDAD 2: Ayuda a grupos socialmente desaventajados</b>	<b>PRIORIDAD 3: Integración</b>
<b>Acceso a servicios</b>	<p>Acciones para la educación de los jóvenes. Las autoridades locales están obligadas a asegurar que los jóvenes de determinados colectivos (menores de 30 años con entornos educativos limitados, menores de 25 años con necesidades especiales, jóvenes inmigrantes) entran en programas de educación específicos.</p> <p>Acciones para jóvenes con problemas sociales especiales. Las medidas existentes son numerosas, especialmente las dirigidas a jóvenes consumidores de drogas (asistencia psicológica, etc.).</p> <p>Acciones sobre redes y relaciones sociales. Dirigidas sobre todo a niños y jóvenes en acogida con el objetivo de crear y fortalecer las redes sociales de grupos vulnerables, contando en ocasiones con la ayuda de asociaciones de voluntarios.</p> <p>Acciones sobre responsabilidad de los padres. Programa de financiación para que las autoridades locales puedan poner en marcha cursos en institutos de secundaria dirigidos a las familias para que apoyen la asistencia a la escuela de sus hijos; programa dirigido a adolescentes que están a punto de pasar a acogida; ayuda especial para madres jóvenes; centros comunitarios con 'cafés para deberes'.</p>	<p>Acciones para ayudar a víctimas de tráfico humano. Plan con actividades preventivas, de apoyo y relacionadas con la investigación, así como mayor coordinación de la cooperación entre las organizaciones sociales y las autoridades.</p> <p>Acciones para combatir la desigualdad social en salud. Fondo para el programa de acción 'Nuestra Responsabilidad Colectiva II', que contiene iniciativas relacionadas con la salud y la prevención dirigidas a los grupos desfavorecidos.</p>	<p>Acciones antidiscriminación y para prevenir el extremismo y la radicalización. Dos paquetes legislativos para luchar contra el terrorismo y una serie de iniciativas preventivas dirigidas a fortalecer los valores democráticos y promover la igualdad de oportunidades; la responsabilidad mutua y el diálogo, así como a combatir el extremismo y la radicalización entre los más jóvenes.</p> <p>Acciones especiales para mujeres inmigrantes y sus familias. 'Programa de mujeres' con iniciativas específicas para reforzar las oportunidades de las mujeres para encontrar empleo, mejorar su educación y participar en los deportes y la vida asociativa, así como mejorar sus posibilidades para fortalecer la integración y el desarrollo de sus hijos.</p>

### 1.3. Plan Nacional para la Inclusión Social 2008-2010

Los desafíos para Dinamarca en el área de la inclusión social señalados en el Informe Conjunto del Consejo Europeo y la Comisión (*Joint Report*) del año 2007 se centran en dos aspectos: desarrollar herramientas para mejorar la integración de los inmigrantes en el mercado de trabajo y lograr que más trabajadores mayores y personas con discapacidad puedan permanecer en el mercado de trabajo. Teniendo en cuenta estas sugerencias y las propias prioridades del gobierno danés, las tres áreas en las que Dinamarca se ha centrado para el desarrollo de las estrategias para la inclusión social en el período 2008-2010 han sido las siguientes: ayuda a niños y jóvenes desfavorecidos; ayuda a grupos socialmente desaventajados; e integración.

#### 1. Ayuda a niños y jóvenes desfavorecidos.

Dinamarca forma parte del grupo de países de la Unión Europea con una tasa de pobreza infantil relativamente baja y cuenta con programas generales de ayuda para los niños y sus familias. Por ello, el objetivo de sus actuaciones no es tanto dirigirse específicamente a combatir la pobreza infantil sino más bien dar a todos los niños y adolescentes acceso a los recursos disponibles en la sociedad y, de esa forma, mejorar sus oportunidades, sobre todo en el caso de quienes están en riesgo de quedar socialmente excluidos.

Las acciones que se han puesto en marcha son las siguientes:

- Acciones de intervención temprana. Siguen funcionando y se refuerzan algunas iniciativas ya tomadas previamente para identificar mejor a niños socialmente desaventajados, sobre todo en cooperación con las autoridades locales y para apoyar a familias que esperan hijos y a nuevos padres y madres, especialmente en el ámbito sanitario y en el de las relaciones sociales.
- Acciones de mejora académica y aprendizaje temprano. Algunas medidas que ya estaban funcionando siguen en marcha, como aquellas para mejorar la lectura y enfrentar los problemas de los niños con el lenguaje (ofertas de valoración del lenguaje de todos los niños de tres años y estimulación obligatoria del lenguaje de niños bilingües que lo necesiten). También se han tomado medidas en relación con los niños socialmente desfavorecidos, como cursos de formación suplementaria para educadores infantiles sobre estos niños, sobre dificultades en el aprendizaje, etc.; y medidas para aumentar la cooperación entre escuelas y autoridades sociales, incluyendo la enseñanza de niños y adolescentes en acogida o un programa de apoyo a la lectura de los padres con sus hijos. Finalmente, se han adoptado acciones de refuerzo de las escuelas de educación primaria y secundaria de primer ciclo,

como el establecimiento de una unidad de orientación en dichas escuelas para facilitar el aprendizaje de alumnos bilingües con necesidades especiales y programas para ayudar a alumnos con riesgo de obtener bajos resultados en el aprendizaje.

- Acciones para la educación de los jóvenes. Algunas ya estaban en funcionamiento (programas de tutores y puestos de formación práctica en programas de formación ocupacional). Por otra parte, las autoridades locales están obligadas a asegurar que jóvenes de determinados colectivos (menores de 30 años con entornos educativos limitados, menores de 25 años con necesidades especiales, jóvenes inmigrantes) entran en programas de educación específicos.
- Acciones para jóvenes con problemas sociales especiales. Las medidas existentes son numerosas, especialmente las dirigidas a jóvenes consumidores de drogas (asistencia psicológica, etc.). Aun así, se han puesto en marcha algunas acciones novedosas, como el servicio de orientación de 24 horas para ayudar a los jóvenes con problemas sociales tan rápido como sea posible, a través de las autoridades locales y utilizando los recursos necesarios.
- Acciones sobre redes y relaciones sociales. Están dirigidas sobre todo a niños y jóvenes en acogida con el objetivo de crear y fortalecer las redes sociales de grupos vulnerables, contando en ocasiones con la ayuda de asociaciones de voluntarios. También se han creado programas para construir relaciones entre niños-jóvenes vulnerables (que viven solos, en acogida o han tenido problemas con adultos) y adultos, a través de asociaciones independientes (sobre la base de la experiencia del programa ‘Amigos adultos para los niños’).
- Acciones sobre responsabilidad de los padres. Algunas medidas ya estaban en marcha, como programas experimentales con bibliotecas infantiles donde se alienta a los padres a leer a/con sus hijos, unidades de tratamiento y seguimiento familiar para madres embarazadas con problemas de alcohol o drogas, etc. Se han puesto en marcha medidas adicionales: las autoridades locales pueden solicitar financiación para cursos en institutos de secundaria dirigidos a las familias para que apoyen la asistencia a la escuela de sus hijos (un grupo objetivo especial es el de las familias inmigrantes); un programa dirigido a adolescentes que están a punto de pasar a acogida de modo que éstos son entregados temporalmente a una familia de acogida especialmente formada mientras que los padres reciben tratamiento familiar intensivo y se les capacita para ayudar a sus hijos; ayuda especial para madres jóvenes; centros comunitarios con ‘café para deberes’ donde los

niños, quizás acompañados por sus padres, pueden obtener ayuda para realizar sus deberes (sobre todo aquellos que son bilingües y reciben una ayuda insuficiente de sus padres).

2. Ayuda a grupos socialmente desaventajados.

Aquí se presta especial atención a colectivos con problemas en aspectos como la salud o la vivienda. El objetivo es crear mejores oportunidades para la autonomía mediante el empleo y ayudar a las personas desfavorecidas (especialmente a quienes tienen problemas con las drogas y el alcohol, las personas con problemas de salud mental y los sin techo) a conseguir que se integren plenamente en la sociedad.

Las acciones que se han puesto en marcha son las siguientes:

- Acciones en relación con barrios desfavorecidos y guetos. Se han desarrollado distintas iniciativas dirigidas a renovar edificios, mejorar el sector de la vivienda social, impulsar la renovación de áreas en zonas urbanas desfavorecidas y con problemas sociales, etc.
- Acciones para evitar la expulsión de inquilinos morosos. Se trata de una acción novedosa, centrada en intervenir antes de que se produzca la expulsión en relación con todo tipo de inquilinos (no sólo los grupos objetivo fijados por las autoridades locales) así como en ayudar a colectivos específicos a gestionar sus finanzas personales.
- Acciones para combatir la falta de vivienda. Se ha creado un fondo para establecer iniciativas socio-pedagógicas para el grupo objetivo que se distribuye mediante la negociación con los municipios en los que los problemas de personas sin vivienda son mayores.
- Acciones para ayudar a víctimas de tráfico humano. El plan incluye actividades preventivas, de apoyo y relacionadas con la investigación, así como mayor coordinación de la cooperación entre las organizaciones sociales y las autoridades. En 2007 se estableció el Centro contra el Tráfico Humano, se crearon más centros de acogida para mujeres víctimas del tráfico hacia la prostitución, se estableció que a todas las personas registradas como víctimas del tráfico se les ofrecería repatriación preparada, y se colocaron los aspectos sociales del tráfico humano en la agenda internacional.
- Acciones para combatir la desigualdad social en salud. En 2007 se creó un fondo para el programa de acción ‘Nuestra Responsabilidad Colectiva II’, que contiene iniciativas relacionadas con la salud y la prevención dirigidas a los grupos desfavorecidos. Estas iniciativas incluyen la incorporación del deporte, el ejercicio y la orientación dietética como parte de los servicios de las casas de

acogida/albergues (*shelters*) para las personas desfavorecidas. Se ha creado una red de centros deportivos para grupos desaventajados que ofrecen semanalmente comidas equilibradas gratuitas, establecen clubes de deportes en los albergues y realizan formación sobre salud, dieta y ejercicio.

- Acciones para el empleo de los grupos socialmente desaventajados. Bajo el paraguas del programa de acción ‘Nuestra Responsabilidad Colectiva II’, se han puesto en marcha diversas iniciativas: un programa de ‘tutores’, personas que trabajan en los albergues y cuya tarea es ayudar a las personas desaventajadas a incorporarse al empleo; centros de empresas (creados por más de 100 empresas privadas o públicas), que emplean a un grupo de al menos cuatro perceptores de prestaciones por desempleo que tienen otros problemas además del paro y que se integran en las operaciones normales de las empresas, pudiendo complementarse con otras actividades que ayuden a los parados en su incorporación al trabajo; cursos de formación suplementaria especial para grupos socialmente desaventajados; programas de formación especial para los trabajadores sociales basados en la problemática de los grupos desaventajados; formación de equipos interdisciplinarios de acción rápida para actuar con personas marginadas en el área local; establecimiento de oficinas satélite en áreas socialmente desfavorecidas para ofrecer acceso sencillo desde los municipios para ayudar y orientar a las personas, lo que crea una organización que promueve un contacto más informal con las autoridades locales; y mejora de las competencias de grupos con dificultades de lectura y escritura.

### 3. Integración.

Una parte esencial de las medidas danesas tiene que ver con la integración de personas que vienen de fuera. El objetivo es que los refugiados y los ciudadanos procedentes de familias inmigrantes se integren completamente en la sociedad. Ambos grupos deben tener acceso a los recursos y los servicios básicos al tiempo que tienen que hacer los esfuerzos necesarios para integrarse en la sociedad y el mercado de trabajo.

Las acciones que se han puesto en marcha son las siguientes:

- Acciones para los nuevos refugiados. Las autoridades locales ofrecen un programa de introducción de hasta tres años de duración, incluyendo cursos de danés, sobre la sociedad y la cultura danesas e incluso servicios relacionados con el empleo. También se prepara (junto con la persona interesada) un contrato de integración basado en una valoración global de su situación y necesi-

dades, que está en vigor hasta que el extranjero recibe un permiso de residencia permanente. El extranjero también tiene que firmar una declaración de integración y ciudadanía activa.

- Acciones para los refugiados traumatizados. Se han puesto en marcha proyectos para crear una base de coordinación interdisciplinaria específica para dichos refugiados en los municipios.
- Acciones para niños y adolescentes marginados. Se ha creado un grupo de trabajo interministerial para enviar propuestas al gobierno en relación con el empleo, la educación, la vivienda y la integración social en esta área.
- Acciones para integrar a niños y adolescentes procedentes de la inmigración en el sistema educativo. Se han puesto en marcha iniciativas en el ámbito de las autoridades locales para crear mejores condiciones para la enseñanza en escuelas con muchos estudiantes bilingües, como nuevo material en nivel preescolar y en primaria, estimulación obligatoria del lenguaje para niños en edad preescolar, cambios de escuela si se considera que el cambio es necesario por razones pedagógicas, etc. El Ministerio de Educación también ha puesto en marcha algunas iniciativas, como un proyecto para identificar buenas prácticas en el ámbito de la enseñanza bilingüe o mejoras en los estándares educativos de las escuelas de primaria y primer nivel de secundaria, que pueden tener efectos beneficiosos sobre los alumnos bilingües.
- Acciones antidiscriminación y para prevenir el extremismo y la radicalización. Aquí se incluyen dos paquetes legislativos para luchar contra el terrorismo, pero sobre todo una serie de iniciativas preventivas dirigidas a fortalecer los valores democráticos y promover la igualdad de oportunidades, la responsabilidad mutua y el diálogo, así como a combatir el extremismo y la radicalización entre los más jóvenes (reforzando la cooperación entre las escuelas, los servicios sociales y la policía para realizar intervenciones tempranas y coordinadas y fortaleciendo la educación democrática y ciudadana en la escuela primaria y secundaria y en la educación para adultos extranjeros).
- Acciones especiales para mujeres inmigrantes y sus familias. Un programa denominado ‘Programa de mujeres’ contiene once iniciativas específicas para reforzar las oportunidades de las mujeres para encontrar empleo, mejorar su educación y participar en los deportes y la vida asociativa, así como mejorar sus posibilidades para fortalecer la integración y el desarrollo de sus hijos.
- Acciones para aumentar el empleo de los inmigrantes. Se han realizado varias: el Ministerio de Integración ha desarrollado

un programa sobre diversidad en el que se recogen y diseminan las experiencias positivas de las empresas en el manejo de la diversidad con el objetivo de ayudar a los inmigrantes a encontrar empleo; se ha puesto en marcha una encuesta sobre religión en el mercado de trabajo danés y cultura en el lugar de trabajo así como publicaciones generales sobre diversidad; se ha desarrollado un programa dirigido a las oficinas de empleo sobre cómo integrar y mantener ciudadanos procedentes de la inmigración en el mercado de trabajo, haciendo hincapié en que los empleados de dichas oficinas conozcan la legislación sobre discriminación tanto étnica como por razón de género; hay diversas iniciativas dirigidas específicamente a mujeres inmigrantes, entre ellas la posibilidad de que las autoridades locales les ofrezcan servicios de diverso tipo (orientación, actualización de habilidades, formación, etc.) después de una valoración específica.

<b>Cuadro VII. 2. Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2008-2010. Dinamarca. Articulación de las medidas y políticas según prioridades estratégicas en ejes de inclusión activa.</b>			
<b>PRIORIDADES ESTRATEGIAS EJES DE INCLUSIÓN ACTIVA</b>	<b>PRIORIDAD 1: Ayuda a niños y jóvenes desfavorecidos</b>	<b>PRIORIDAD 2: Ayuda a grupos socialmente desaventajados: sin techo, con problemas de salud mental, en paro, alcoholismo</b>	<b>PRIORIDAD 3: Integración de las personas inmigrantes</b>
<b>Garantía de ingresos</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acciones para evitar la expulsión de personas que no pueden pagar la renta de una vivienda mediante prestaciones complementarias.</li> </ul>	
<b>Acceso al empleo colectivos más desfavorecidos</b>		<p>Apoyo al empleo de personas con desventajas especiales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Asesores de colectivos con especiales dificultades como salud mental y discapacidades físicas graves.</li> <li>. Creación de centros de empleo, públicos y privados, en los que se combina el trabajo con actividades de inserción</li> <li>. Formación ocupacional dirigida a colectivos con especiales dificultades.</li> <li>. Programas de formación para trabajadores de caso, <i>caseworkers</i></li> <li>. Proyectos pilotos locales dirigidos a grupos con especiales dificultades</li> <li>. Programas de oficinas satélites en áreas especialmente marginadas</li> <li>. Programas de mejora de lectura y escritura para personas en paro</li> </ul>	Programa de apoyo al empleo de personas inmigrantes
<b>Acceso a servicios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intervención temprana e integradora con apoyo a padres</li> <li>- Apoyo al aprendizaje temprano y refuerzo del bilingüismo.</li> <li>- Apoyo escolar a jóvenes con especiales dificultades de aprendizaje, caso de las personas con discapacidad.</li> <li>- Apoyo de asesoramiento y educación a jóvenes con especiales problemas, entre otros de delincuencia</li> <li>- Creación de cadenas de interrelación entre servicios para hacer frente al aislamiento de jóvenes.</li> <li>- Programas de apoyo a la responsabilidad parental en el caso de jóvenes con problemas de inclusión y adaptación social.</li> <li>- Acciones de documentación y análisis de impacto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acciones de intervención temprana e integradora con apoyo a padres</li> <li>- Apoyo al aprendizaje temprano y refuerzo del bilingüismo.</li> <li>- Restauración de vivienda y recuperación de áreas urbanas donde viven colectivos vulnerables. Desarrollo de la vivienda social.</li> <li>- Acciones para combatir las situaciones de personas sin vivienda.</li> <li>- Lucha contra el tráfico de personas y apoyo a sus víctimas.</li> <li>- Programa para combatir las desigualdades en salud.</li> <li>- Programas de motivación al estudio y aprendizaje</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa trianual de recepción y ayuda a los refugiados.</li> <li>- Programa de apoyo a refugiados traumatizados.</li> <li>- Programa de integración de niños y jóvenes marginados.</li> <li>- Programa de integración de niños y jóvenes en el sistema escolar.</li> <li>- Programa de prevención de la discriminación y contra el extremismo étnico y religioso</li> <li>- Programa de resolución de conflictos referidos al honor de la mujer y de violencia de género.</li> <li>- Programa de apoyo a mujeres inmigrantes.</li> </ul>

## 2. Programas de Inclusión Activa

El modelo de Estado de Bienestar de Dinamarca suele denominarse modelo universal o nórdico. Se caracteriza por tres valores básicos: universalismo, equidad y solidaridad. Para entender los programas de renta mínima, hay que partir de cuál es la lógica del modelo de bienestar en Dinamarca, que se asienta en el modelo de flexiseguridad del mercado de trabajo. El término se utiliza para describir la combinación de tres aspectos: flexibilidad en el mercado de trabajo, unido a protección social y unas políticas activas de empleo con derechos y obligaciones para los parados. El primer lado del triángulo consiste en reglas flexibles para la contratación y el despido, reglas que facilitan el despido de los trabajadores por las empresas durante períodos de recesión y su contratación en períodos de expansión. El segundo lado consiste en seguridad para los trabajadores en la forma de prestaciones suficientemente generosas si se convierten en desempleados. Y el tercer lado se basa en un conjunto de políticas activas del mercado de trabajo que ofrece orientación, formación o empleo para todos los parados. Por tanto, el modelo danés de flexiseguridad requiere medidas públicas relevantes para atender a los desempleados puesto que los empleadores tienen menos responsabilidad hacia los trabajadores en comparación con otros países europeos.

### 2.1. Garantía de mínimos

El sistema de rentas mínimas constituye el nivel más bajo de la red de protección social y sólo se pagan cuando no hay disponibles otras opciones de ayuda. Existen tres categorías de programas de garantías de mínimos:

- Prestación Introdutoria (*Introductory Benefit*). Pueden recibirla los inmigrantes que no proceden de países nórdicos o de la UE (por ejemplo, los refugiados) durante los tres primeros años, con la condición de que participen en un programa de integración (de aprendizaje del idioma, de formación ocupacional, etc.). Después de tres años pueden recibir la Prestación Inicial.
- Prestación inicial (*Initial Benefit*). Pueden recibirla los inmigrantes que no proceden de países nórdicos o de la UE si llevan viviendo en Dinamarca menos de siete de los últimos ocho años. Esto también incluye a ciudadanos daneses que han vivido en un país no europeo.
- Prestación monetaria (*Cash Benefit*). Los ciudadanos daneses tienen derecho a recibirla si sus circunstancias sociales han cambiado significativamente llevándoles a una privación de sus medios de subsistencia (como consecuencia del desempleo o la

enfermedad). La cuantía depende de la edad y la empleabilidad potencial<sup>20</sup>.

Los solicitantes de asilo que residen en Dinamarca reciben una ayuda del Servicio de Inmigración para cubrir sus gastos. Esto no sucede si el solicitante está casado con una persona que tiene un permiso de residencia danés. En tal caso, el cónyuge está obligado a ayudar al solicitante. Todas las personas que solicitan asilo son asignadas a un centro de referencia con el que tienen que firmar un contrato, que establece los cursos que el solicitante debe seguir y sus obligaciones con el centro. Si el solicitante no cumple con los términos del contrato, el Servicio de Inmigración puede decidir reducir la ayuda monetaria. Si obtiene la condición de asilado, al refugiado se le ofrece un puesto en un programa de introducción y puede recibir la prestación introductoria. Si el solicitante es rechazado, el Servicio de Inmigración le coloca (y a su familia) en el programa de ayuda alimenticia (sólo recibe la ayuda básica para alimentos).

Con respecto a las *condiciones para el acceso*, los criterios mínimos que deben cumplir los individuos para recibir una renta mínima son los siguientes:

- El acceso a los PGM se basa en el principio de residencia y no tanto de nacionalidad.
- Y los individuos tienen derecho a recibirla si no tienen acceso a cualquier otra fuente de renta, es decir, los PGM son subsidiarios de otros sistemas de ayudas públicas (si las personas pueden ver satisfecha su necesidad con otras prestaciones -desempleo, incapacidad, etc.- no se concederá la renta mínima) así como de otros medios privados de ayuda (si un individuo o su cónyuge tiene patrimonio o rentas de cierta cuantía, la renta mínima tampoco se concederá).

Por tanto, el factor más significativo para el acceso es el tiempo de residencia en el país. Otras características comunes a los PGM son los siguientes:

- Las prestaciones se determinan por criterios objetivos fijos (edad, tipo de familia, etc.).

20 La empleabilidad potencial es evaluada por los trabajadores de los servicios de empleo y se define situando al trabajador parado en diferentes categorías de acuerdo con la distancia que separa al individuo del mercado de trabajo. Hay cinco categorías, desde la 1 (que se estima como de "emparejamiento inmediato" con las necesidades del mercado laboral) hasta la 5 (que se estima como de "no emparejamiento en absoluto" con las necesidades del mercado laboral). Cuando se sitúa en las categorías 1-3 se considera que el individuo está listo para el mercado de trabajo, mientras que en las categorías 4-5 no lo está. En relación con los beneficiarios de PGM, aquellos que están incluidos en el grupo 5 están exentos de la regla de las 300 horas (que se comenta más adelante). El Consejo Danés para los Refugiados ha mostrado su desacuerdo con el hecho de que muchos refugiados con problemas son incluidos en el grupo 4 y, por tanto, no están exentos de la regla de las 300 horas.

- Se otorgan a individuos mayores de 18 años, si bien las cuantías dependen de si el beneficiario tiene más o menos de 25 años.
- La suma de las prestaciones recibidas por una pareja casada no puede exceder la suma de las que cada beneficiario habría tenido derecho a recibir si hubieran recibido asistencia completa.
- Los ingresos laborales producirán una reducción en la prestación igual a la cuantía de dichos ingresos, excepto por una pequeña deducción.
- Los beneficiarios tienen que buscar empleo activamente y estar disponibles para trabajar. Los individuos no tienen derecho a recibir ayuda si se les ofrece un empleo o la participación en un programa de activación y rechazan la oferta. Este requerimiento no se aplica a los individuos que han sido incluidos en la categoría 5 de empleabilidad potencial (véase la nota 20).

En cuanto a las *reglas de condicionalidad* para seguir percibiendo la prestación, hay que señalar la interconexión entre los PGM y los programas de activación. Las regulaciones aplicables a este respecto varían de acuerdo con la edad del beneficiario y el tipo de PGM:

- Los beneficiarios mayores de 30 años que reciben la prestación monetaria tienen el derecho y la obligación de ser activados después de 12 meses. La autoridad local define el número de horas semanales y la duración del período de activación.
- Los beneficiarios menores de 30 años que reciben la prestación monetaria tienen que ser activados después de 13 semanas. La duración del período de activación depende de sus características, siendo más larga (18 meses) si están desempleados y no tienen estudios o cuando tienen otros problemas además de estar parados.
- Los beneficiarios de la prestación introductoria tienen que participar en un programa de integración que consiste en mejora del idioma, formación para el empleo, etc.

Por lo que respecta a la *cuantía*, depende de varios factores: el tiempo que el individuo lleva siendo ciudadano danés, el tiempo que lleva recibiendo ayuda, la relación con el mercado de trabajo o la causa que hay tras la necesidad de ayuda. La prestación monetaria ofrece un nivel de ayuda más elevado que los otros dos pero, debido a varios cambios normativos producidos en los últimos años, los perceptores de la prestación monetaria pueden recibir una cuantía inferior ('prestación reducida') bajo las siguientes circunstancias:

- Las parejas casadas (mayores de 25 años) en las que uno o los dos cónyuges hayan recibido prestaciones durante seis meses consecutivos sufrirán una reducción en su cuantía mensual.

- Las personas (menores de 25 años) que no cumplan los requerimientos de activación al cabo de seis meses verán reducida su prestación al nivel del programa SU ('Programa de becas y préstamos para estudiantes daneses')<sup>21</sup>.
- Todos los beneficiarios estarán sujetos, después de seis meses de ayuda continuada, a un límite máximo de la cantidad total de prestaciones recibidas.
- Las parejas casadas en las que ambos cónyuges hayan recibido prestación monetaria durante al menos dos años deben ser capaces de certificar que ambos han trabajado durante al menos 300 horas durante los últimos dos años. Si no se cumple este requerimiento, la ayuda mensual de uno de los cónyuges será retirada.

Además de la prestación mensual, los beneficiarios tienen derecho a *ayudas suplementarias*:

- Cuidado de niños: los beneficiarios de prestación monetaria tienen acceso gratuito para el cuidado de niños (0-3 años y 3-6 años) suministrado por las autoridades locales debido a que su renta es baja.
- Ayuda para gastos de vivienda: los individuos con elevados gastos de vivienda (normalmente, beneficiarios solteros sin hijos) pueden recibir una cantidad mensual.
- Ayudas para cubrir gastos personales, como salud dental, medicamentos, gafas, etc.
- Prestación para alojamiento: debido a que la mayoría de beneficiarios son inquilinos y tienen rentas bajas, pueden recibir una ayuda para el pago del alojamiento.

Debido al límite máximo de las ayudas, efectivo después de un periodo de seis meses consecutivos, las posibilidades de recibir ayuda suplementaria son bastante reducidas después de los seis primeros meses de ayuda.

## 2.2. Acceso al empleo de los colectivos menos favorecidos

Estos programas de activación, vinculados con los PGM, están diseñados para lograr dos propósitos: mejorar las competencias y las cualificaciones de los parados; y reducir la cantidad de tiempo libre de los beneficiarios de ayudas y aumentar su incentivo a encontrar un empleo. Estos dos aspectos van asociados a la idea general del modelo de Estado de Bienestar danés: los individuos tienen la responsabilidad de participar activamente en la sociedad (a través del trabajo) pero a la vez el Estado es responsable de asegurar

21 Todo danés de más de 18 años tiene derecho al SU para continuar su educación independientemente de sus condiciones sociales. Los estudiantes que viven con sus padres reciben una ayuda inferior que los que no viven con su familia (346 euros/mes frente a 696 euros/mes, en 2009).

a sus ciudadanos unos medios de vida aceptables. Por tanto, la política laboral se basa en el principio de que los parados que están recibiendo ayudas públicas tienen que estar buscando empleo activamente o mejorando sus cualificaciones para adecuarse a las demandas del mercado de trabajo, a la vez que uno de los objetivos de dicha política es ayudar a los perceptores de rentas mínimas a encontrar empleo rápidamente para conseguir que ellos y sus familias sean autosuficientes.

Desde la década de 1990 se han ido adoptando reformas cuyo propósito era asegurar un mercado de trabajo flexible combinado con prestaciones por desempleo adecuadas y el derecho y la obligación de participar en medidas de activación (formación). Para motivar y crear incentivos hacia el trabajo para los perceptores de prestaciones, se han ido adoptando regulaciones que imponen mayores obligaciones de activación, sanciones por rechazar la participación en medidas de activación, reglas de disponibilidad más duras y un límite máximo para el pago de ayudas sociales.

1. ‘Una nueva oportunidad para todos’.

Se trata de un programa puesto en marcha en 2006 en el que las autoridades locales, que son las responsables de hacer volver al mercado de trabajo a los parados sin prestaciones contributivas, tienen que ofrecer a los beneficiarios pasivos que reciben rentas mínimas una nueva oportunidad de empleo o de activación. Inicialmente el proyecto era parte de un plan de integración centrada en la educación y el empleo de las minorías étnicas. Se dedicaron fondos adicionales para los casos de beneficiarios de ayudas sociales que habían permanecido pasivos durante al menos un año. La autoridad local debía decidir entonces si el individuo recibía educación, formación profesional, formación en el empleo, rehabilitación u otro tipo de servicio.

2. ‘El modelo Escalón’.

Este modelo consta de tres fases o escalones para acercar al parado hacia el mercado de trabajo. El primero es una breve orientación y proceso de actualización de cualificaciones en el que el parado participa en proyectos especiales y programas de formación (por ejemplo, cursos de danés) por un periodo de hasta seis semanas. El segundo ofrece al parado una formación ‘interna’ en un centro de trabajo público o privado durante 4-13 semanas; al parado se le asigna un tutor que ofrece apoyo profesional y social y una introducción a las reglas escritas y no escritas de la empresa. El tercer y último paso es un empleo que puede durar hasta un año en una empresa con un subsidio salarial de la autoridad local. No es necesario que el parado tenga que pasar por todas las etapas, sino que dependiendo de las competencias del mismo puede ir directamente al empleo con subsidio salarial.

3. 'Nuevos caminos hacia el empleo'.

Es un proyecto presentado en 2006 que dura cinco años y que consiste en 14 iniciativas dirigidas a ayudar a personas con problemas mentales y otros grupos desaventajados que reciben asistencia social para entrar en el mercado de trabajo.

4. Actividades en el borde del mercado de trabajo.

En 2005 el gobierno estableció un fondo para la activación social dirigida a ofrecer a personas desfavorecidas con otros problemas además del desempleo la posibilidad de lograr una vida adecuada. Para facilitar la difícil transición a un empleo no subsidiado, el gobierno estableció un 'programa de tutores' establecido en determinados centros que asisten a personas socialmente desfavorecidas en su reintegración laboral y que les ayudan con orientación sobre cómo comportarse en el lugar de trabajo. Al mismo tiempo, los tutores ayudan a las empresas en algunos de los problemas que rodean las contrataciones de empleados con especiales dificultades.

5. El 'programa de temporales' tiene como objetivo ofrecer trabajadores temporales a las empresas que emplean personas socialmente desaventajadas que tienen problemas de absentismo en períodos de transición. Este programa también indemniza a los empleadores en caso de ausencia del trabajador.

6. 'Nuestra responsabilidad colectiva II'.

Se trata de una de las iniciativas de política social más ambiciosas. Cada uno de los proyectos individuales está diseñado para un colectivo específico de personas desfavorecidas con el propósito de acercarlas a la consecución de objetivos individuales y cualificarlas para algún tipo de empleo, en parte mediante iniciativas relacionadas con la formación y la educación.

### 2.3. Acceso a servicios de calidad

Los servicios desempeñan un papel esencial para prevenir la exclusión y ayudar a las personas en riesgo de pobreza a salir de ella y alcanzar la autonomía. Como se mencionó más arriba, en el caso de Dinamarca existe una amplia gama de programas de ayuda suplementaria, incluyendo el acceso a servicios de calidad, como por ejemplo guarderías, educación o vivienda.

En cuanto al acceso a la educación y la formación, se considera la educación preescolar como un factor fundamental. Al mismo tiempo, la estrategia danesa consiste en asignar recursos específicos para mejorar el acceso a la educación y la formación de grupos concretos en riesgo de exclusión, potenciando unidades de orientación para alumnos bilingües en programas de formación profesional, a través de tutores, clases optativas y apoyo para la implicación de los padres.

En el caso de la vivienda, Dinamarca está realizando estrategias más integradas que combinan acceso a la vivienda con apoyo social. La vivienda es uno de los principales componentes de las políticas regionales en las que la lucha contra las diferencias regionales va de la mano con la lucha contra las diferencias en vivienda, de modo que estas políticas están dirigidas al desarrollo urbano y a conseguir comunidades sostenibles para combatir la creación de guetos y promover la mezcla social. Además, uno de los aspectos más novedosos tiene que ver con la relación entre la exclusión financiera y los problemas de vivienda: Dinamarca lleva experimentando desde 2004 con la retirada de las deudas a la Administración Pública de los grupos socialmente desfavorecidos que han estado recibiendo asistencia social durante cuatro años o más.

En relación con las ayudas a la vivienda, el Ministerio de Hacienda ha realizado algunas estimaciones para evaluar su impacto en la renta disponible del hogar, dados algunos supuestos sobre la cuantía de los ingresos, el tipo de cuidado de niños, etc. En relación con el tipo de familia, la contribución más elevada en la renta disponible corresponde a las madres solteras, independientemente de la fuente de renta. Para las parejas casadas o de hecho el impacto es más limitado. Al mismo tiempo, independientemente del tipo de familia y de la fuente de renta, las ayudas para vivienda tienen una contribución positiva y significativa en la renta disponible familiar. Sin embargo, esta contribución es más limitada como consecuencia del límite máximo de ayudas que limita la cantidad de ayuda en forma de prestación monetaria, ayuda suplementaria y ayuda para vivienda a los individuos que han estado recibiendo ayudas por un período superior a seis meses.

### 3. Valoración, buenas prácticas y gobernanza de las políticas de Inclusión Activa

#### 3.1. Valoración de impacto: Cobertura y efectividad

##### a) Cobertura de la población relevante

Aunque el sistema danés es universal y todos los individuos que cumplen ciertos criterios tienen el derecho a recibir ayudas económicas independientemente de su historial laboral, la cuantía de dicha ayuda varía de acuerdo con diversos factores. Por tanto, la cuestión no es tanto si se accede o no sino más bien en qué medida se proporciona cobertura a grupos vulnerables que poseen determinadas características. Una forma de valorar si el sistema ofrece asistencia a la población relevante es mediante la comparación de las tasas de riesgo de pobreza y de la diferenciación existente en el grado de protección para varios colectivos de población.

Hay tres colectivos que se encuentran sobre-representados en el grupo de rentas bajas en Dinamarca: los jóvenes de 18-24 y 25-29 años; las madres solteras; y los inmigrantes y descendientes de inmigrantes. Al mismo tiempo, si se comparan dos de los programas existentes (prestación inicial y prestación económica), el primero es más accesible mientras que el acceso al segundo depende más de la historia laboral y del tiempo de residencia, lo que significa que una prestación más elevada está asociada con mayores demandas al potencial beneficiario. Además, si se compara la cuantía de ambos programas para diferentes tipos de individuos o familias, la diferencia en las cuantías es bastante significativa. Por ejemplo, la prestación inicial es un 50-55% de la prestación económica en el caso de solteros sin hijos y de parejas sin hijos o con dos hijos, mientras que es un 77% en el caso de los solteros con un hijo. Estas diferencias llevan a pensar que, por lo que respecta tanto a los jóvenes (menores de 25 años) como a los inmigrantes, los PGM están diferenciados de tal forma que llevan a un bajo nivel de adecuación en la cobertura.

#### b) Efectividad en términos de reducción de la pobreza

El objetivo general de los PGM es principalmente ofrecer a las personas una red de seguridad temporal durante la transición bien hacia la autonomía bien hacia otros programas de mantenimiento de rentas más permanentes, como el desempleo o la jubilación anticipada. Por tanto, los PGM no están diseñados con el propósito de sacar a las personas de la pobreza de forma permanente. Por eso, resulta difícil encontrar estudios y evaluaciones centradas en esta cuestión.

En primer lugar, desde un punto de vista más general, hay que señalar que Dinamarca ocupa una de las primeras posiciones (la cuarta) en cuanto a gasto en protección social, prácticamente duplicando la media de la UE-27 (datos de Eurostat). Además, las transferencias sociales parecen tener un impacto muy significativo en el caso de Dinamarca en comparación con otros países europeos, puesto que hacen reducir la tasa de riesgo de pobreza del 27% al 12% (la media de la UE-27 pasa de un 26% a un 16%), lo que significa que le hacen pasar de ser un país con una elevada tasa de riesgo de pobreza (ocupando el puesto 20-21 de los países europeos) a situarse entre los países con una tasa baja (ocupando el puesto 3-6).

En segundo lugar, está la cuestión del tiempo que los individuos están recibiendo las ayudas y qué sucede con ellos después. Los datos referidos a la distribución del tiempo que los beneficiarios reciben rentas mínimas en un año muestran que en torno al 60% reciben prestación introductoria 7-12 meses, mientras que esa es la proporción de los que reciben prestación inicial 1-6 meses. En cuanto a la prestación económica, los datos difieren según el colectivo, ya que más de la mitad de los jóvenes (menores de 25 años)

reciben la ayuda por un período muy corto (menos de 3 meses) mientras que en el caso de los adultos hay una elevada proporción de los que reciben ayuda tanto en los períodos muy cortos como en los largos (10-12 meses).

Adoptando una perspectiva más larga, un estudio analiza a los perceptores de PGM durante el período 2004-2007. Los resultados indican que alrededor de la mitad de beneficiarios han recibido una prestación durante menos de 6 meses durante dicho período de 4 años y sólo un 5,5% lo han hecho durante más de 3 años. Además, las personas inmigrantes han recibido ayuda durante un periodo de tiempo más largo que los beneficiarios de origen danés, en media. Finalmente, la proporción de beneficiarios que han abandonado los PGM y que se encontraban ocupados o realizando formación en 2007 en comparación con 2004 es más elevada entre los que recibían prestación introductoria e inicial que entre los que recibían prestación económica (40% frente a 26%).

### c) Efectividad en términos de incentivos para trabajar

Esta cuestión es importante debido a que, dada la situación del mercado de trabajo danés (con tasas de paro muy bajas y tasas de actividad y de ocupación elevadas), las medidas de política adoptadas en los últimos diez años se han dirigido a tratar de aumentar la vinculación con el mercado de trabajo de las personas por medio de mejoras en los incentivos.

Es en el contexto de estos cambios en el que se han llevado a cabo estudios para evaluar la efectividad de los incentivos para trabajar. Uno de los cambios (adoptado en 2003) fue establecer un límite máximo de las prestaciones monetarias para que nunca superasen los salarios. El objetivo era aumentar los incentivos de los desempleados para encontrar un empleo. Un estudio realizado por el Instituto de Investigación Social en 2005 llegó a los siguientes resultados. En cuanto a los efectos sobre la participación laboral, el grupo afectado por el cambio de política no aumentó su vinculación con el mercado de trabajo más que el grupo no afectado. Una de las posibles razones es que los individuos afectados por el cambio de incentivos tienen otros problemas además de estar parados. Además, el cambio de política tampoco parece haber afectado sustancialmente al interés de los individuos por encontrar un empleo, pues la mayoría de los mismos no muestra interés en buscarlo. Entre quienes buscan activamente empleo, sí se detecta un cierto aumento de sus esfuerzos por encontrarlo, en comparación con el grupo de individuos no afectados por el cambio. Sin embargo, la disponibilidad para aceptar ofertas de empleo no ha variado. Finalmente, lo que sí se ha visto afectado por el cambio de política es la situación económica de las personas, ya que al reducir sus recursos financieros les ha dificultado el pago de la renta de la vivienda o las cuotas de los préstamos.

Otro cambio normativo que permite analizar la efectividad de los incentivos a trabajar es la puesta en marcha de la prestación inicial en 2002. Desde

entonces se han llevado a cabo varios estudios de evaluación de este programa así como de la prestación introductoria para analizar si es que hay muchos individuos que permanecen en los programas y si los beneficiarios responden al sistema de incentivos. Los resultados de las evaluaciones sugieren que la evidencia sobre la efectividad de los incentivos es ambigua. Los incentivos parecen haber tenido un impacto en algunos beneficiarios mientras que, al mismo tiempo, quienes tienen menos recursos (en términos de salud, de competencias en el lenguaje, etc.) se han colocado en una posición peor como consecuencia del programa. En este contexto, se han hecho recomendaciones. Por ejemplo, los refugiados en Dinamarca, en vez de recibir la prestación inicial debido a que no han permanecido lo suficiente en el país, deberían tener derecho a la prestación monetaria regular durante los tres primeros años de período introductorio. De este modo, este colectivo aumentaría sus oportunidades para hacerse autosuficiente si recibiese ayuda monetaria regular.

Otro aspecto que se ha discutido que puede haber influido en los nulos o pequeños efectos de los incentivos es el hecho de que para algunos individuos la ganancia marginal de la transición hacia la autosuficiencia es muy reducida. Además, la transición hacia la autosuficiencia parcial (por ejemplo, aceptando un empleo a tiempo parcial) produce un efecto marginal sobre los ingresos incluso más reducido debido a las disminuciones de la ayuda monetaria. Por ejemplo, un beneficiario de la prestación monetaria obtendrá una reducción de la ayuda monetaria igual a la cantidad de ingresos resultando en un impuesto marginal efectivo sobre el trabajo del 91% si la renta por hora es 100 coronas danesas. Una renta mayor también puede afectar negativamente a la cantidad de ayuda suplementaria para gastos de vivienda. Sin embargo, el nivel de renta será mayor si el beneficiario es capaz de encontrar un empleo a tiempo completo.

### 3.2. Aprendizaje y buenas prácticas

Muchas de las acciones que se emprenden en Dinamarca se basan en la evidencia previa y en la cultura de la evaluación siguiendo tres pasos: (a) las iniciativas suelen seleccionarse sobre la base del conocimiento en cuanto a qué funciona y qué no funciona, utilizando la experiencia existente en el país y en otros países; (b) el desarrollo y la puesta en marcha de las iniciativas requiere la formulación de objetivos específicos para las actividades y cómo se lograrán dichos objetivos en la práctica; y (c) hay un seguimiento continuo de la experiencia y los resultados y una acumulación del conocimiento, lo que permite la toma de decisiones mejores en el futuro.

En cuanto a las buenas prácticas, destacamos algunas. Dentro del área de ayuda a niños y adolescentes desfavorecidos, se encuentra la evaluación del proyecto *Focus on the Family* (desarrollado en Copenhague). El objetivo de la iniciativa consistía en llevar a cabo un diseño de evaluación que

comprendiese el proceso de documentación y evaluación, los métodos y los resultados. Además, se deseaba que el diseño hiciera de la evaluación una parte integral del desarrollo del método y una herramienta continua utilizada en la práctica. La evaluación debía ser capaz de: presentar documentación sobre la puesta en marcha y el desarrollo del método; presentar evidencias documentadas sobre los resultados; medir efectos a corto y largo plazo de la iniciativa; vincular el conocimiento sobre los métodos aplicados y los resultados; formar parte del aprendizaje continuo y del desarrollo del método de los profesionales; y crear una base para el mantenimiento de los objetivos generales y para mejorar el proyecto de forma continuada. La evaluación se centraba en diversas áreas de interés e implicaba el uso de datos administrativos, así como la realización de encuestas y de entrevistas cualitativas individuales y en grupo dirigidas tanto a los niños y jóvenes como a sus familias y a los trabajadores sociales y profesionales que trabajaban con ellos y la medición del efecto de las medidas utilizando herramientas estadísticas, todo lo cual aseguraba que la experiencia pudiera ser utilizada en una escala mayor.

En el área de personas socialmente desfavorecidas, se encuentra la iniciativa 'Forward' dirigida a aumentar las probabilidades de encontrar empleo de ex drogadictos y desarrollada por una ONG. Esta iniciativa coordina el tratamiento, la formación y la educación, concediéndose importancia a la prevención de la recaída, el desarrollo y el mantenimiento de las competencias personales, sociales y profesionales de los participantes y el diseño de carreras, planes de trabajo y educación continua. Los resultados han sido que dos de cada tres participantes han encontrado empleo o han comenzado alguna enseñanza.

En el área de la integración, se encuentra la iniciativa que tiene que ver con la integración de madres inmigrantes (y sus hijos) a través del proyecto *Neighbourhood Mothers (Madres del vecindario)*. Éste consiste en elegir un número de mujeres paradas de procedencia extranjera y ofrecerles un curso intensivo en el que se les enseña más sobre cómo incentivar el desarrollo y la integración de sus hijos de un modo amplio. Las madres determinan los temas a tratar junto con un director de proyecto. Tras el curso, las madres 'vecinas' buscan otras madres en el vecindario a las que transmitir el conocimiento que han adquirido a lo largo de un período de visitas regulares.

### 3.3. Gobernanza

En el caso danés, se ha producido una participación activa de los grupos de interés en la preparación conjunta del Informe de Estrategias, a la vez que tenía lugar un período de consultas amplio y abierto. Un aspecto importante es que ha habido retroalimentación (*feedback*) en cuanto a los resultados de

la participación. Por lo que respecta a la coordinación horizontal, cabe destacar la coordinación entre ministerios en muchas de las iniciativas tomadas así como la existencia de comités dentro del gobierno y en la Administración Pública; también hay que señalar la existencia de planes de acción local con metodologías similares y objetivos comunes. Con respecto a la coordinación vertical, las autoridades locales tienen un peso importante en el desarrollo y la puesta en marcha de iniciativas para la inclusión activa, contribuyendo a la innovación social o incluyendo las necesidades de inclusión en los requerimientos de desarrollo local más amplios, en muchos casos siguiendo líneas de actuación marcadas desde el gobierno nacional.



# VIII. Conclusiones

La estrategia europea de IA fue formulada formalmente en 2008 si bien es el resultado de un largo período de debate en el seno de las instituciones europeas. Si tomamos como referencia el año 2008 no cabe duda de que el desarrollo de las estrategias nacionales de IA se encuentra aún en fase de despegue y experimentación, tal como se comprueba a la hora de analizar y valorar las seis experiencias nacionales de IA. A pesar de su carácter aún provisional podemos en estas conclusiones destacar tres aspectos del análisis realizado: los objetivos generales del trabajo en relación con la estrategia de IA, los principales rasgos definitorios de cada caso nacional de IA y, finalmente las tendencias comunes en el desarrollo de las estrategias de la IA.

## 1. ¿Qué es la estrategia de Inclusión Activa?

Como desarrollo de la estrategia europea de IA puesta en marcha formalmente en 2008 analizamos una muestra significativa de casos nacionales representativos de los diferentes regímenes de bienestar existentes en la Unión Europea. En todos los casos se sigue la misma lógica analítica: construcción de la estrategia de inclusión activa a partir de los PNAin de 2006-2008 y 2008-2010; después se analiza la concreción de dicha estrategia en base a los programas en los que se combinan los objetivos de garantía de rentas, acceso a los servicios públicos e inserción laboral; finalmente, se hace una valoración de la efectividad de las políticas aplicadas.

Las políticas y programas de IA no son nuevas en los actuales Estados de Bienestar. Se podría afirmar que son una actualización de previos discursos y prácticas institucionales ya existentes desde el inicio de la reforma social en la que el trabajo asalariado constituye la esencia del sistema de capitalismo de mercado. Solamente quien estaba incapacitado para el trabajo y no disponía de recursos podía acceder a una prestación económica cuya cuantía estaba (y sigue estando) por debajo de los ingresos procedentes del trabajo con el fin de evitar desincentivos a la participación en el mercado de trabajo. Esta filosofía básica llega hasta la actualidad.

El paradigma de la activación y su concreción, en diferentes estrategias y políticas, entre ellas la inclusión activa, no es más que la actualización de una concepción de la sociedad en la que el trabajo asalariado vertebró la vida social y económica y, por tanto, modula las condiciones de vida de las personas.

A partir de 1980 con la primera crisis del Estado de Bienestar se reactualiza el discurso de la obligación de trabajar y de la necesidad de controlar

la eficacia de las prestaciones asistenciales después del período de cuasi pleno empleo en una parte importante de los Estados de Bienestar (1950-1980).

Los Estados de Bienestar entran en una fase de reestructuración institucional por cambios en su mercado de trabajo pero, también, de reorientación ideológica en la que se abre paso rápidamente la idea y práctica de la activación como nuevo, aunque en su esencia no lo sea, paradigma teórico-ideológico en el que se desarrollarán visiones muy diferentes que discurren entre enfoques de inclusión social basados en la promoción de las capacidades de las personas a aquellos enfoques basados en el control social y en ópticas de *workfare*. En todo caso cabe señalar un cierto común denominador de la idea de activación: centralidad del empleo, la idea de que es preferible o más rentable trabajar que depender de prestaciones sociales, la responsabilidad del ciudadano, el establecimiento de condiciones de elegibilidad y control para acceder a las prestaciones.

Dicho de otro modo, la estrategia de la activación comprende tres objetivos, no todos ellos explícitos, eficiencia productiva (formación o mejora del capital humano), reproducción del trabajo asalariado (inserción laboral) y legitimación de una ética de responsabilidad individual (contrato moral con la sociedad). Por lo tanto, cabe afirmar que la lógica social de la activación se abre paso ya desde la década de los años 80 primero como un planteamiento conservador (la obligación) y liberal (eficiencia) de las prestaciones sociales por desempleo y, casi inmediatamente, como un campo de acción en el que brotan las variadas concepciones de la activación que, en el caso de la UE, caminarán por la amplia ruta interpretativa de la inclusión social.

En el caso de la UE todos los modelos nacionales de activación se han influido mutuamente sin menoscabo de sus raíces históricas. Así, el modelo británico ha dado progresiva importancia a la garantía de renta en su relación con las exigencias de inserción laboral. Por su parte, los países del modelo nórdico han incidido en mayores exigencias de activación sobre la garantía de una combinación de renta suficiente y servicios públicos de apoyo. Finalmente, los países del modelo continental, con amplias diferencias internas entre sí, han prestado creciente atención a la condicionalidad de la renta y a la coordinación de los servicios sociales y de empleo.

Bajo esta mutua influencia se ha construido, dentro del paradigma de la activación, la idea de la IA que no es sino el compromiso político-ideológico en el seno de la UE entre tres concepciones históricas de la integración social (liberal, conservadora y socialdemócrata) cuyo común denominador es la centralidad del trabajo asalariado.

La Estrategia de Lisboa 2000 supuso un espaldarazo a la construcción de un discurso teórico-ideológico de la inclusión social que se inicia como inclusión social con los PNAin, continúa como inclusión social activa para finalizar ya en 2008 como inclusión activa a partir de la Recomendación de

la Comisión Europea, si bien ya en 2006 estaba construida su trama conceptual. Si la Recomendación de 2008 fija la estructura conceptual e ideológica de la IA en torno a la triada: renta adecuada (suelen utilizarse las expresiones adecuada y suficiente), acceso al mercado de trabajo y servicios de calidad, ello no quiere decir, como veremos en el análisis de los casos nacionales, que los diferentes países hayan seguido la ruta marcada por dicha Recomendación. Prácticamente en ningún caso. Lo que se produce es una actualización de sus políticas de inclusión laboral teniendo en cuenta otras experiencias nacionales pero sin renunciar a la vía histórica propia. De hecho los diferentes países se limitan a actualizar o modernizar sus sistemas de rentas mínimas articulándolas, en función de su tradición y herramientas propias, con las otras dos dimensiones de la IA. Si hubiera que forzar una síntesis de tendencia global de inclusión activa se podría definir por dos rasgos: a) Diferenciación del sistema de rentas mínimas en dos niveles: uno tradicional para los que no pueden trabajar, de mantenimiento básico de renta, de simple sustitución de la incapacidad de trabajar por una renta y otro sistema de nuevo cuño para los que pueden trabajar, con mayores exigencias en cuanto a renta pero también con mayor capacidad de complementariedad en los casos en que existen niños cuya pobreza se debe evitar o cuando se trabaja pero los ingresos del trabajo están por debajo de la línea de la pobreza (caso de los trabajadores pobres); b) en segundo lugar, una optimización del acceso a los servicios del bienestar cuyo rasgo dominante son los avances en coordinación entre los servicios de empleo, de formación y servicios sociales, tratando de establecer rutas y conexiones entre todos ellos. Como complemento de este acceso se han desarrollado en algunos de los países apoyos y prestaciones al acceso a la vivienda en los casos de hogares con niños.

¿A quiénes va dirigida la Recomendación de 2008?. En una primera lectura parece que va dirigida a los excluidos del mercado de trabajo que, además sufren, exclusión y pobreza, que acumulan diferentes carencias que en muchos casos hacen inviable el acceso al mercado de trabajo como reconoce la propia Recomendación al incidir en la necesidad de garantizar una renta a aquellas personas que en ningún circunstancia pueden trabajar. Sin embargo, la realidad es más compleja que lo que refleja la propia Recomendación en el sentido de que, en general, la tendencia de las políticas reales de IA es que están dirigidas a colectivos ‘normalizados’, ‘cercaos relativamente al mercado de trabajo’, con ‘posibilidades de ser empleados’ (los entrecomillados son nuestros) que es donde operan los programas públicos de prestaciones sociales y servicios. Por el contrario, la empleabilidad de los colectivos más excluidos tiende a ser dejada, cierto que con apoyo financiero, a entidades sociales u ONG que comprueban en muchos casos que la activación sólo puede traducirse en mejora de habilidades sociales pero que la obligación de trabajar no es posible en todos casos.

Por tanto, como veremos a continuación, el desarrollo concreto de las estrategias nacionales de IA es una combinación específica de la tradición nacional de cada país, la influencia de la Recomendación de IA de 2008 y de los aprendizajes mutuos entre países.

## 2. Una síntesis de las estrategias de IA de seis casos nacionales

### 2.1. Estrategia de IA en Alemania

Alemania es un país con un Estado de Bienestar que forma parte del llamado modelo continental en el que la Seguridad Social es la estructura central del sistema de protección social. Antes de la Estrategia de Lisboa 2000 Alemania había desarrollado programas de apoyo a la inserción en el mercado de trabajo. Sin embargo, las reformas Hartz, sobre todo la reforma IV de 2005, supone un replanteamiento en profundidad del sistema asistencial tradicional que queda dividido en dos bloques: el primero o tradicional que garantiza las condiciones de vida de las personas que no pueden trabajar y, el segundo, el llamado Desempleo II, que forma parte de la nueva generación de rentas mínimas ligadas profundamente a la ocupación y el empleo. Este último modelo constituye un modo concreto de articular la garantía de renta, la inserción laboral y el acceso a los servicios públicos.

La puesta en marcha del programa de Desempleo II fue inicialmente una medida de ajuste de las prestaciones sociales de tipo asistencial para evitar la trampa del paro. Sin embargo, las modificaciones impuestas por el Tribunal Constitucional en relación a la insuficiencia de la cuantía de la prestación y la influencia indirecta de los PNAin en relación con la pobreza infantil, conciliación de la vida laboral y familiar, el fracaso escolar y la inmigración, han permitido resituar el programa en otra óptica a la vez que diversificarlo para dar respuesta a la variedad de situaciones de exclusión social existente.

En el modelo alemán de inclusión activa la educación en general, y sobre todo la formación ocupacional y profesional, ocupa un papel central. La idea de que el capital humano es la clave del éxito de la inclusión activa se constata en los PNAin así como en los programas concretos en que se materializa. Junto a ello el apoyo a la familia cuidadora lo que implica una intervención activa en la lucha contra la pobreza infantil y en el desarrollo de medidas que faciliten el cuidado de los niños haciéndolo compatible con el trabajo de los padres, sobre todo en el caso de las familias monoparentales.

Finalmente, la inclusión de los inmigrantes se contempla a nivel de la protección de los niños y de la mejora de habilidades de la lengua y cultura alemanas.

La extensión del programa de Desempleo II forma parte de los cambios en el mercado de trabajo (aumento de la temporalidad, contratación a tiempo parcial, límites a la cobertura e intensidad del nivel contributivo del desempleo) de forma que más del 60 por cien de los perceptores de prestaciones de desempleo forman parte de este programa. En este sentido se ha producido en el modelo alemán de bienestar una extensión asistencial activa de la protección por desempleo. Asistencial porque las cuantías de la renta no parecen ser suficientes para mantener un nivel de vida digno y, por ello, se han reforzado con prestaciones complementarias en el caso de los hogares con hijos a cargo. Son prestaciones que están en conjunto por debajo del umbral de pobreza relativa excepto en los hogares con dos hijos u hogares monoparentales con hijos. Programa que es también 'activo' en la medida en que su objetivo es empujar a los beneficiarios a volver al mercado de trabajo ordinario, sobre todo a los más jóvenes, lo cual se ha logrado sin que se hayan obtenido éxitos superiores respecto a los años previos a 2005, antes de la fusión de los programas asistenciales en Desempleo I. En la actualidad, como antes de 2005, la mitad de los perceptores de la prestación ha retornado al mercado de trabajo antes de un año.

Si la interrelación entre garantía de renta y acceso al empleo se ha profundizado, más mediante el control o exigencia de aceptación de un empleo que de una interrelación flexible, no sucede con la misma intensidad la relación entre la garantía de renta y el empleo con los servicios públicos, con la excepción de la rehabilitación por parte de los servicios sociales y los apoyos locales a programas globales de inserción de colectivos vulnerables o muy desfavorecidos. Hay que destacar, finalmente, que los PNAin han permitido avanzar en gobernanza, sobre todo en la coordinación entre Estado federal y los *Länder*, así como en la puesta en valor de buenas prácticas en programas de fracaso escolar, renovación urbana e integración de personas con discapacidad.

## 2.2. Estrategia de IA en Francia

La política francesa de inserción social contenía previamente buena parte de los elementos básicos de la estrategia europea de inclusión activa. Los PNAin franceses han sido instrumentos de acopio y enmarcado de programas ya en marcha, no de renovación. El curso de la política francesa de inserción se ha visto más marcado por factores como los conflictos de violencia urbana juvenil, los incendios de hogares de inmigrantes de 2005 o los calendarios electorales y cambios gubernamentales.

Los esquemas de mínimos asistenciales y categóricos constituían desde 1956 el eje de la lucha contra la pobreza. En 1988, el RMI introdujo la inserción de los perceptores entre los objetivos de los mecanismos de garantía

de mínimos. Una década más tarde, la Ley de Lucha contra la Exclusión reforzó el carácter laboral de la inserción, introduciendo incentivos al empleo en diferentes esquemas de ingresos mínimos. En 2004, el Plan de Cohesión Social relanzó la lucha contra la pobreza y fue seguido en 2005 por la Ley de Cohesión Social y una intensa producción legislativa en materia social. El último proceso de cambio es la puesta en marcha de la RSA que reforma de la garantía de mínimos para poblaciones en edad activa.

En este contexto, las medidas de los PNAin 2006-2008 y 2008-2010 se estructuraron en torno a tres objetivos: a) Acceso y retorno al empleo de las personas más alejadas del mismo (parados de larga duración, beneficiarios de garantía de mínimos, jóvenes con dificultades de inserción; personas que acumulan dificultades sociales y profesionales); b) integración social y profesional de los jóvenes; y c) oferta de vivienda subsidiada y residencial de calidad.

La inclusión activa está basada en una compleja red de esquemas de mínimos, a menudo categóricos y con prestaciones diferentes entre sí en cuantías, requisitos, umbrales de acceso, comprobaciones de recursos o condiciones de percepción. Este conjunto ocupa un lugar importante en el sistema de redistribución francés y permite aumentar los ingresos de los hogares más modestos. La introducción de la RSA da protagonismo a la inserción laboral como forma de protección ya que se define como un incentivo financiero para personas sin recursos que garantiza a cualquiera que retoma un trabajo que sus ingresos aumenten y completen los recursos de aquellos a quienes su actividad profesional no les reporte ingresos suficientes. La prestación implica el deber de buscar activamente empleo y el derecho a un acompañamiento social y profesional adaptado siguiendo un proyecto personalizado de acceso al empleo.

El desarrollo de un mercado de trabajo más inclusivo se basa en diversos mecanismos para facilitar el acceso al empleo de los colectivos más alejados puestos en marcha desde los años 80: contratos subsidiados (*contrats aidés*); estructuras de inserción a través de la actividad económica (*insertion pour l'activité économique, IAE*); recursos, incentivos y ayudas fiscales para hacer rentable el trabajo (*make work pay*); y bonificaciones en las cotizaciones sociales. Todas estas medidas van más allá de los perceptores de garantías de mínimos y se basan en el empleo de incentivos en lugar de medidas punitivas o de control.

El acceso a servicios de calidad se materializa en la reducción de barreras para ciertos colectivos en el acceso a sanidad, vivienda, servicios financieros o de discriminación positiva para regiones o áreas urbanas en educación. La estrategia difiere en la reforma de los servicios de empleo en cuya reforma se establece la prioridad de los colectivos más alejados de los mercados de trabajo.

Las principales críticas a las reformas que se han puesto en marcha desde mediados de esta década ponen en cuestión el peso que en su diseño han tenido problemas como los desincentivos o las dependencias, el abandono del objetivo de erradicación de la pobreza y la orientación hacia los pobres capaces de acceder al empleo restando atención a aquellos para quienes la vuelta a un puesto de trabajo es difícil por razones como la edad, la falta de cualificación, la enfermedad o la discapacidad. A ello, se añaden dudas sobre su papel en la extensión de trabajos de baja calidad y mal pagados, creando trampas de empleo de baja calidad o desincentivando el empleo de mujeres cuyas parejas cuentan con trabajos inseguros, parciales y mal pagados.

Cabe destacar cómo las reformas desde finales del siglo XX han aspirado explícitamente a reforzar la gobernanza del proceso de la política pública de inclusión social dado su carácter multisectorial y descentralizado, en que el abundan programas y prestaciones acumuladas en las últimas tres décadas con objetivos no siempre coherentes. Otros instrumentos están destinados al seguimiento de las políticas y programas del área de inclusión social, así como el conocimiento de las necesidades de los colectivos en situación de pobreza. La Ley LCE de 1998 había desarrollado instrumentos de observación, de coordinación y de evaluación y establecido una estructura básica de seguimiento de la lucha contra la pobreza y la exclusión social de apoyo a la acción de la DGAS. La participación es vista como una vía para el seguimiento de las políticas a través del empleo de dispositivos que reúnen a los actores y, sobre todo, a los usuarios mediante la generalización de los métodos de evaluación participativa, la ampliación de las dinámicas usadas en el *Grenelle* o el fomento de foros locales y jornadas de buenas prácticas.

### 2.3. Estrategia de IA en Italia

Se analiza, desde una perspectiva de inclusión activa - garantía de ingresos, acceso al empleo y acceso a los servicios de calidad-, en primer lugar, los planes nacionales de inclusión social para los períodos 2006-2008 y 2008-2010 en Italia. En segundo lugar, se exponen algunos de los programas más representativos de inclusión desarrollados en el país italiano en el horizonte temporal citado. Posteriormente se valora la cobertura, efectividad e impacto de los programas y se ponen ejemplos de algunas buenas prácticas.

Las prioridades de ambos planes nacionales de inclusión se han centrado, de un lado, en adoptar medidas para sostener económicamente los ingresos familiares y, de otro lado, en mejorar los sistemas de intervención y servicios sociales, por medio de los cuales las familias puedan superar las carencias internas y estructurales de la sociedad italiana. Concretamente las prioridades estratégicas han sido las siguientes: reducir la pobreza, garanti-

zar el acceso a servicios (familia, infancia y ancianos, fundamentalmente) y la atención a categorías vulnerables (discapacitados, mujeres, inmigrantes, rumanos y etnia gitana). La gobernanza y las diferencias regionales son prioridades transversales que los planes italianos asumen como retos.

Los programas desarrollados en atención a los criterios de inclusión activa se resumen en los siguientes aspectos:

- Programas de garantía de mínimos: En Italia, a nivel nacional, no se han creado mecanismos coherentes de garantía de mínimos, a excepción de la experiencia del *Reddito Minimo de Inserimento*, que oficialmente finalizó en el año 2004. Las iniciativas a nivel estatal a partir de esa fecha han sido de poca envergadura ('tarjeta de adquisiciones' y los 'bonos de familia'). Las experiencias de más éxito han de ser buscadas en el ámbito regional y local.
- Programas de acceso al empleo de los colectivos más desfavorecidos: El acuerdo firmado en julio de 2007 entre el gobierno y los agentes sociales, el denominado *Protocolo Welfare* es considerado clave en la conexión entre políticas activas y pasivas en el ámbito laboral. En un contexto de crisis internacional el Libro Blanco publicado en el año 2009 expresa claramente que la respuesta más importante contra la pobreza es el empleo y, por tanto, la promoción de una sociedad activa y un mercado de trabajo inclusivo. A pesar de los avances, las dificultades para conseguirlo son todavía numerosas: grandes diferencias regionales, segmentación por edades y género, muchas mujeres han mantenido el rol tradicional de cuidado de hijos y personas dependientes (ancianos y discapacitados) y, en general, las medidas de apoyo a la familia han sido insuficientes para cubrir el incremento del coste de la vida.
- Programas de acceso a servicios de calidad: Todavía se tienen que realizar grandes esfuerzos para definir el nivel básico de los servicios sociales, con el telón de fondo de las disparidades regionales. La gran mayoría de los programas puestos en marcha requieren la colaboración de las autoridades regionales, provinciales y locales, así como, del resto de los agentes sociales.

En los tres ámbitos citados se puede apreciar el gran reto que la sociedad italiana presenta en el ámbito de nuevos mecanismos de gestión que permitan mejorar la gobernanza en sus distintas dimensiones: vertical, horizontal, participación y equidad territorial. Se ha incrementado la capacidad institucional pero todavía presenta grandes debilidades.

La valoración de la cobertura y efectividad de los programas de inclusión activa es un proceso complejo debido fundamentalmente a la falta de verdaderas experiencias valorativas y de evaluación (aunque todos los

planes las estimen como sumamente necesarias). La fragmentación de las experiencias a niveles sub-nacionales añade dificultades al proceso de coordinación y evaluación.

Por último, en línea con lo comentado en los párrafos anteriores, las buenas prácticas de aprendizaje debemos de buscarlas a nivel regional, provincial y local. El informe presenta algunas de ellas con el objetivo de ejemplificar mecanismos en la dirección de una política de inclusión activa.

## 2.4. Estrategia de IA en Hungría

La estructura socio laboral que contextualiza las políticas de inclusión activa de Hungría se caracteriza por la baja cualificación, disminución progresiva de población (de un 10% para 2050), baja tasa de actividad, alto porcentaje de hogares con niños sin ninguna persona empleada, acentuadas diferencias regionales en tasas de empleo, el escaso peso de la inmigración y altas tasas de pobreza entre el colectivo gitano. Esta estructura socio-laboral sin duda ha sido determinante para la definición de las que han sido las principales prioridades estratégicas de los PNAin húngaros desde 2006: la promoción de la inclusión laboral y la reducción de la inactividad, la lucha contra la pobreza infantil, reducir las desventajas territoriales y de acceso a la vivienda y mejorar la gobernanza del sistema.

Entre las principales medidas y programas de inclusión activa relacionadas con estas prioridades destacan:

1. En lo que respecta a la garantía de ingresos, Hungría no tiene una política articulada de rentas mínimas. Existen prestaciones como la *Asistencia Social (regular social assistance)* o la *prestación para las personas en edad activa*, en vigor desde 2009 y que reemplaza a la anterior, que reúnen buena parte de las características típicas de las rentas mínimas. Sin embargo, su limitada cobertura, la insuficiente cuantía de las prestaciones y las marcadas diferencias territoriales en cuanto a elegibilidad, cobertura e intensidad protectora ponen en entredicho dicha consideración. Como principales medidas vinculadas al eje de la garantía de mínimos destacan: mayor vinculación de las prestaciones económicas con las transiciones al empleo. Por ejemplo: percepción de rentas mínimas durante los primeros meses de contratación y durante contratos eventuales; vincular las prestaciones de rentas mínimas a la participación en empleos públicos y a un contacto más estrecho con las agencias de empleo; favorecer la incorporación y retorno al mercado laboral de las familias con hijos beneficiarias de las prestaciones económicas familiares.

Entre los programas de garantía de ingresos más reseñables señalar la *prestación para las personas en edad activa*. Esta prestación no tiene una duración determinada y contempla dos grupos de beneficiarios según su capacidad para trabajar: a) Las personas incapacitadas para desarrollar un trabajo serían beneficiarias de la *Asignación social (regular social allowance)* siempre que no estén capacitadas para trabajar, sean mayores de 55 años, cuiden a hijos menores de 14 años cuya atención no puede ser provista por los gobiernos locales y cuyos ingresos familiares sean inferiores al 90% de la pensión mínima (93 euros en 2008). La *cuantía* de la prestación se determina según la composición y los ingresos de la familia. La prestación mensual será como máximo el salario mínimo neto (203 euros en 2009) y sólo puede percibirla una persona por hogar. b) Las personas capacitadas para un empleo que puedan desarrollar trabajos públicos o que carezcan de empleo tendrían derecho a la *Ayuda a la disponibilidad* -para el empleo- (*availability support*) siempre que participen obligatoriamente en trabajos públicos, en programas de formación o de acceso al mercado laboral, que colaboren con los servicios nacionales de empleo en cuanto al registro y búsqueda de empleo y que realicen al menos 90 días de trabajo público al año. La *cuantía* a percibir es independiente del número de miembros y de la composición de la familia. Se percibe una cantidad fija mensual equivalente a la pensión mínima de vejez.

Complementariamente existen una serie de prestaciones como la *ayuda para el cuidado de los hijos (GYES)* y el *apoyo al crecimiento de los hijos (GYET)* orientadas a reducir la pobreza infantil.

2. En el eje de acceso al empleo de colectivos desfavorecidos destacan como principales medidas: la asistencia a la creación de pequeñas empresas, de cooperativas y otras entidades de la economía social y las bonificaciones o exenciones en cotizaciones sociales para la contratación de personas recién graduadas menores de 30 años, parados de larga duración, personas de baja cualificación, mayores de 50 años, residentes en las microrregiones más desfavorecidas y para quienes acceden a un empleo tras finalizar las prestaciones por cuidado de hijos. Entre los principales programas destacan los programas *Start* y sus 'derivados' como *Start plus*, *Start extra* o *Start Régió* orientados fundamentalmente a fomentar el empleo mediante bonificaciones en las cotizaciones y la mejora de los sistemas de acceso al empleo.
3. En el eje de acceso a servicios, en el ámbito de la educación se han puesto en marcha medidas dirigidas a potenciar el sistema

de becas, el reequilibrio de distritos educativos, programas individualizados de apoyo tutorial y extracurricular y la escolarización prioritaria en la educación primaria de personas de baja cualificación. En lo relativo al acceso a la vivienda, las prioridades son mejorar las condiciones de la vivienda en las regiones desfavorecidas y de los asentamientos precarios en la comunidad gitana. Entre los programas de carácter omnicomprensivo destaca el programa *Sure Start* orientado a la identificación y prevención temprana de dificultades socioeducativas y a la coordinación de los servicios de cuidados, sanitarios y de bienestar para la infancia entre todos los agentes y administraciones implicadas, o el programa *'no abandonaremos a nadie'* orientado a reducir los desequilibrios territoriales entre las microrregiones más desfavorecidas en el acceso al empleo y a los servicios.

En cuanto a la valoración de la cobertura y la efectividad de los programas de inclusión activa resulta complejo hacer una evaluación exhaustiva de las mismas. En lo que se refiere a las prestaciones de garantía de mínimos los estudios de evaluación realizados, ponen de manifiesto su efectividad para contener el aumento de personas en situación de pobreza absoluta. Por el contrario, también constatan su baja cobertura, la existencia de significativas disparidades regionales, falta de información en el acceso, insuficiencia en las cuantías de las prestaciones y un impacto poco relevante sobre el empleo, sobre todo en los casos en los que los gobiernos locales no pueden garantizar que el beneficiario participe en los trabajos públicos.

La evaluación de la efectividad de las políticas de inclusión activa orientadas a las personas sin hogar y a la población gitana es igualmente compleja tanto por la falta de registros estadísticos oficiales y sistematizados como porque la legislación húngara es muy restrictiva en lo concerniente a la privacidad de los datos, la etnia y las situaciones familiares.

## 2.5. Estrategia de IA en el Reino Unido

Los Informes conjuntos de 2007 y 2009 señalan que el principal reto de las políticas de inclusión, también en los PNAin, es la persistente desigualdad social y su traducción en desigualdad de ingreso, salud, habilidades y oportunidades vitales. También la necesidad de hacer frente a la inactividad económica con un compromiso con los grupos más vulnerables y el apoyo a la transición a un empleo sostenible y de calidad.

La adecuación de los programas de renta mínima viene delimitada tanto por las prioridades políticas como por los métodos de actualización de las prestaciones. Desde el punto de vista de las prioridades políticas los hogares con hijos a cargo y los pensionistas tienen prioridad sobre todos los demás

en cuanto a lo que podríamos denominar como renta suficiente sin que necesariamente lo sea. Así, mientras las prestaciones del *Income Support* y prestación por desempleo (*Jobseekers Allowance*) son escasamente el 10,8 por cien del salario medio a finales de la pasada década dicha tasa se eleva al 37 por cien en el caso de hogares con dos niños menores de 11 años y al 22 por cien en hogares de una sola persona entre 60 y 75 años. Esta tendencia se ha agudizado en los últimos años. Igualmente los menores de 25 años que son perceptores de prestaciones de *Income Support* y de la prestación por desempleo se encuentran discriminados respecto de otros colectivos; además no pueden solicitar la prestación complementaria fiscal (*Working Tax Credit*) a no ser que tengan un hijo o sufran alguna discapacidad; igualmente la prestación complementaria de vivienda se reduce a la financiación de una habitación. La situación empeora por debajo de los 22 años de edad.

Por otra parte, el método de actualización de las rentas mínimas, bien en relación al índice de precios al consumo bien en relación a los salarios, condiciona en gran medida la cuantía e intensidad protectora en las diferentes prestaciones sociales.

Uno de los problemas de este sistema, como en otros países de la UE, es la medida de su eficacia en relación con los que cumpliendo los requisitos formales de acceso a las prestaciones no las solicitan por alguna razón. Además, las solicitudes son más elevadas cuando la cuantía de la prestación a la que se tiene derecho es más elevada. Por prestaciones, la tasa más baja de solicitudes recae justamente en la prestación de renta de los que buscan empleo (*Jobseekers Allowance*) que se sitúa entre el 52 y el 60 por cien de los elegibles. Esto contrasta con los elegibles del *Income Support* donde las solicitudes de los elegibles se sitúan entre el 78 y 88 por cien. En cuanto a los *Tax Credit* o desgravaciones fiscales, las solicitudes son mayores en el caso de *Child Tax Credit* (CTC), y más cuando se combina con otras prestaciones como el *Income Support* o el *Working Tax Credit*. En el caso de las CTC, las familias monoparentales solicitan en mayor medida que las parejas con niños, al igual que las familias con mayor número de hijos.

Como en otras políticas, hay un claro compromiso del gobierno británico de llevar a cabo un seguimiento de su actuación a partir de una serie de metas (conocidos como Acuerdos de Servicio Público, *Public Service Agreement*, PSA), que son medidas a través de indicadores que se elaboran anualmente. Las metas se acuerdan con las autoridades locales.

El PNAin forma parte de una estrategia más amplia de lucha contra la pobreza que ha sido liderada por la Unidad de Exclusión Social (*Social Exclusion Taskforce*). En el otoño de 2006 se presentó un Plan de acción frente a la exclusión social (*Social Exclusion Action Plan*) en el que se examinan cómo reformas sistemáticas de los servicios públicos pueden mejorar su recepción en los sectores de mayor exclusión.

El PNAin es una herramienta importante para vincular las actuaciones a nivel de gobierno central con una serie de actores del Reino Unido que están implicados con las tareas de inclusión social (sector voluntario y comunitario). Se ha evitado a propósito la creación de estructuras burocráticas vinculadas al PNAin pero desde 2006 se trabaja con un grupo formal de actores implicados activamente (departamentos del Gobierno, administraciones descentralizadas, gobiernos locales, sectores voluntario y comunitario y personas que viven situaciones de pobreza y exclusión).

Se reconoce que el gobierno no puede en solitario dar respuesta a las necesidades, ya que los ciudadanos, comunidades, empresas y organizaciones no gubernamentales tienen también un papel importante. Se pretende ir incorporando más perspectivas y experiencias en la estrategia como una forma de llamar la atención sobre el propio proceso del PNAin, asegurar una visión compartida sobre las cuestiones de exclusión social e identificar lo que está funcionando para apoyar futuros desarrollos.

El PNAin también ha servido para implicar a todos los niveles de gobierno en el proceso, en el que ha jugado un papel importante la unidad de Política social (*Social Policy Task Force*), desarrollando estrategias para recoger la participación de los implicados en el proceso (*Get Heard!*).

Los niveles descentralizados (*devolved level*) y locales también sitúan la inclusión social en el centro de la agenda. Los vínculos entre los niveles central y descentralizado se llevan a cabo a través de reuniones y fórums, en los que se han tratado las cuestiones de pobreza y exclusión social y está facilitada también por la elaboración de los PNAin. También la relación entre los niveles central y local es vital para incrementar los niveles de empleo, mejorar la distribución de prestaciones y la aplicación de ciertos programas.

La incorporación de los actores implicados en las distintas fases de la elaboración de las políticas públicas se ha aplicado en distintos programas o estrategias:

La incorporación de los todos actores (incluyendo representantes de personas viviendo situaciones de pobreza y exclusión) en la elaboración de las políticas y su implementación a nivel local fue central en el programa *Bridging the Policy Gap* (financiado por la UE). En agosto de 2006 la reunión *Child Poverty Matters* reunió a jóvenes de comunidades desfavorecidas y en Julio de 2007 la conferencia *Working Together to Reduce Poverty and Inequality* a miembros de ONGs con los miembros de las Unidades (*Taskforce*) de Exclusión Social y de Política Social para valorar las políticas de lucha contra la exclusión.

La elaboración de estrategias políticas concretas también ha incorporado a distintos actores implicados a través de grupos de trabajo específicos: *Better Government for Older People* que recoge las perspectivas de las personas de la tercera edad; *Ethnic Minority Employment Task Force* en

la que se reúnen representantes de distintos ámbitos de la administración pública; *Expert Task Force on Equality* que reúne expertos e investigadores en cuestiones de igualdad para asesorar al Gobierno o la *UK Commission for Employment and Skills* que sitúa a los empleadores en el centro de la estrategia de formación para el empleo.

El Gobierno persigue el desarrollo del partenariado de gestores públicos, privados y del tercer sector en las reforma de las políticas de bienestar y está buscando propuestas que devuelvan capacidad de actuación a las entidades locales. Los *Local Employment Partnerships*, donde colaboran gobierno y empleadores, y los *Local Strategic Partnerships* sirven para construir una visión compartida de las prioridades locales así como la distribución de recursos. (City Strategy, 2007).

La coordinación de la actuación pública a diferentes niveles es una herramienta necesaria: coordinación intergubernamental, acuerdos locales, etc. Las metas PSA están siendo también una herramienta fundamental de la gobernanza y transparencia de la actuación pública.

## 2.6. Estrategia de IA en Dinamarca

Este informe se ha centrado en el análisis de las estrategias para la inclusión de Dinamarca. En primer lugar, se han examinado los planes nacionales de inclusión social para los períodos 2006-2008 y 2008-2010 desde una perspectiva de inclusión activa (garantía de ingresos, acceso al empleo y acceso a los servicios de calidad); en segundo lugar, se han expuesto los programas de inclusión más representativos desarrollados en dicho país en el horizonte temporal citado; y en tercer lugar, se ha valorado la cobertura, efectividad e impacto de los programas y se han mostrado algunos ejemplos de buenas prácticas.

En cuanto a los planes, dado que Dinamarca es un país relativamente rico y sin barreras sociales importantes que basa su éxito en un mercado de trabajo flexible con altas tasas de empleo y en la existencia de un sector público desarrollado y eficiente que ofrece servicios sociales de calidad, para continuar en esta línea de asegurar el bienestar de las personas, la calidad de los servicios públicos y la cohesión en la sociedad, las prioridades se han centrado en mejorar las condiciones de vida de la población desfavorecida intentando al mismo tiempo mantener los incentivos para la participación laboral, integrar al colectivo de personas procedentes de entornos de inmigración, luchar contra la transmisión intergeneracional de la pobreza y elevar las competencias y la cualificación de las personas más desfavorecidas.

Por lo que respecta a los programas desarrollados en relación con la inclusión activa, se pueden destacar los siguientes aspectos:

- Programas de garantía de mínimos. El sistema de rentas mínimas constituye el nivel más bajo de la red de seguridad social y sólo

se reconocen cuando no hay disponibles otras opciones de ayuda. Existen tres categorías de programas: ‘Prestación introductoria’, ‘Prestación inicial’ y ‘Prestación monetaria’. El factor más significativo para el acceso a estos programas es el tiempo de residencia en el país. Las reglas de condicionalidad para seguir recibiendo la prestación están relacionadas con la participación en programas de activación (mejora del idioma, formación, etc.), mientras que la cuantía depende de varios factores, como el tiempo que el individuo lleva siendo ciudadano danés, el tiempo que lleva recibiendo ayuda, la relación con el mercado de trabajo o la causa que hay tras la necesidad de ayuda.

- Programas de acceso al empleo de los colectivos más desfavorecidos. Se basan en el principio de que los parados que están recibiendo ayudas públicas tienen que estar buscando empleo activamente o mejorando sus cualificaciones para adecuarse a las demandas del mercado de trabajo, a la vez que uno de los objetivos de dicha política es ayudar a los perceptores de rentas mínimas a encontrar empleo rápidamente para conseguir que ellos y sus familias sean autosuficientes. Hay distintos programas (como el ‘modelo escalón’ o el que se dirige a actividades en el borde del mercado de trabajo) que de una forma novedosa (a través de tutores) tratan de ayudar en el tránsito hacia el empleo especialmente a personas desfavorecidas.
- Programas de acceso a servicios de calidad. Existe una amplia gama de programas de ayuda suplementaria, incluyendo el acceso a servicios de calidad, como por ejemplo guarderías, educación o vivienda. En cuanto al acceso a la educación y la formación, se considera la educación preescolar como un factor fundamental; al mismo tiempo, la estrategia consiste en asignar recursos específicos para mejorar el acceso a la educación y la formación de grupos concretos en riesgo de exclusión. Uno de los aspectos más novedosos tiene que ver con la relación entre la exclusión financiera y los problemas de vivienda (antes de que estallase la crisis financiera en 2008) a través de un programa que elimina las deudas a la administración pública de los grupos socialmente desfavorecidos que han estado recibiendo asistencia social durante cuatro años o más.

En cuanto a la valoración de la cobertura y la efectividad de los programas de inclusión activa, aun siendo un proceso difícil y complejo, Dinamarca se caracteriza por disponer de estudios que tratan de evaluar el impacto de dichos programas, dada la extensión de la cultura de la evaluación en dicho país. Destacan algunos resultados: las transferencias sociales parecen

tener un impacto muy significativo en la reducción del riesgo de pobreza en el caso danés en comparación con otros países europeos; el tiempo que los individuos están recibiendo las ayudas depende del tipo de programa y del colectivo (siendo más elevado entre los adultos que entre los jóvenes); sólo una pequeña proporción de beneficiarios de rentas mínimas reciben una prestación durante largos períodos (más de 3 años en un período de 4 años); una fracción relativamente importante pasa a la ocupación o a la formación en un plazo de 4 años; las evaluaciones efectuados en la última década sugieren resultados ambiguos, con grupos de beneficiarios que han respondido positivamente a los incentivos mientras que otros no lo han hecho o han empeorado su situación.

Finalmente, en todos los ámbitos hay que mencionar la gran capacidad institucional del país, con mecanismos de gestión que permiten llevar a cabo la gobernanza en sus dimensiones vertical, horizontal y de participación.

### 3. Tendencias comunes en el desarrollo de la estrategia de IA

Del análisis de casos nacionales cabe extraer algunas tendencias comunes en el desarrollo de la estrategia de IA insistiendo, como hemos dicho antes, que el peso de las sendas nacionales es muy importante en el diseño y desarrollo de programas de renta mínima y activación. Entre tales tendencias comunes diferenciamos seis planos: el enfoque o filosofía, la articulación de los tres pilares de la IA, los programas de garantía de renta, las herramientas de la inclusión laboral, el espacio de actuación de las políticas y la gobernanza.

#### a) El enfoque de la Inclusión Activa

El **enfoque** de la IA se basa en la idea de que el trabajo es el elemento central de la reforma de las políticas sociales dirigidas a la lucha contra la pobreza, tanto en la orientación de los programas y los instrumentos como en la bases/razones/argumentos que se utilizan para explicarla. En la práctica, bajo esta concepción genérica, está teniendo lugar un cambio relevante: colectivos que tradicionalmente habían sido objeto de protección 'pasiva' pasan a ser 'sujetos activos' de su protección: padres solos (de familias monoparentales), personas con discapacidad o personas mayores (aunque muchas veces con condiciones moduladas).

En este sentido se puede afirmar que la segmentación tradicional en los programas de asistencia social entre los que pueden y no pueden trabajar ha tendido relativamente a difuminarse en favor de considerar a todos como personas que pueden trabajar de forma que, por ejemplo, los programas de mínimos tienden a articularse en torno a las prestaciones por desempleo. De

ahí el creciente uso de mecanismos de *make work pay* (hacer que trabajar merezca la pena) en las prestaciones. Con una orientación positiva o incentivadora, no tanto punitiva o penalizadora.

El propio concepto de inclusión activa se vincula a la estrategia de mercado de trabajo, en el que las soluciones pasan por la resolución o compromiso individual con el empleo y la formación. Las prestaciones monetarias son incentivos para acceder al empleo y evitar las trampas de pobreza. Los conceptos clave de la política son así la ampliación de la participación en el mercado de trabajo, la mejora de la empleabilidad, activación, hacer que el trabajo merezca la pena, aprendizaje durante toda la vida, flexibilidad y mercados de trabajo flexibles, envejecimiento activo, antidiscriminación.

#### b) Articulación de los tres pilares de la IA

De los tres pilares de la inclusión activa, la garantía de mínimos es el más desarrollada junto a los programas de inserción laboral. Por el contrario, el acceso a los servicios no es el menos desarrollado pero sí el peor articulado con los dos anteriores debido en gran medida a los problemas de coordinación entre los servicios sanitarios, sociales y formativos. Se podría afirmar que la garantía de renta está sometida a pautas crecientes de condicionalidad, el acceso al empleo a pautas de control y exigencia y el eje de los servicios interviene desigualmente en el proceso de IA. En ese sentido, quizás con la relativa excepción del caso danés, los diferentes países nos muestran un déficit de articulación entre los tres pilares.

En concreto, el tercer pilar es un ámbito escasamente definido. En algunos casos se interpreta como un refuerzo del acceso de los colectivos menos favorecidos a los servicios públicos, siguiendo con la orientación a la multidimensionalidad de la exclusión social. En otros casos se trata de reformas globales de los servicios que pretenden hacerlos más inclusivos. Por lo general, no aparece una universalización de los servicios, ni las mejoras en sus estándares de calidad como medidas a incluir en este apartado.

#### c) La garantía de mínimos

Las prestaciones de mínimos están siguiendo una vía de endurecimiento de los requisitos de acceso y de las condiciones para su percepción. La protección frente a la pobreza aparece sobre todo en el caso de los niños, como una vía de ruptura de la cadena de la herencia. De este modo la protección de los niños que viven en hogares pobres no pasa por la participación en el mercado de trabajo (aunque sí la de sus padres) y justifica el mantenimiento o aumento en los complementos de mínimos o el incremento de servicios. Los niños son elemento de merecimiento y en función de eso se protege a sus familias (que participan en el mercado de trabajo) como espacio de protección e inserción (y en los servicios que ayudan a la familia en esta tarea).

Por otra parte, como parte de la política de garantía de mínimos, hay que destacar el creciente empleo de las herramientas fiscales para mantener la garantía de renta mediante umbrales de mínimos no computables fiscalmente.

Finalmente, en los últimos años la protección social de los trabajadores pobres ha pasado a primer plano, la llamada pobreza en el trabajo. Son crecientes los programas que contemplan prestaciones que completan el salario de un trabajador hasta situar la renta de su hogar por encima de la línea de la pobreza. Esta mejora de los niveles de renta no suele unirse a la mejora de la calidad del trabajo y del salario con lo cual en muchos casos se trata de prestaciones para la precariedad laboral.

#### d) Las herramientas de la inclusión laboral

En cuanto al segundo pilar, la inclusión laboral, hay que señalar que su interpretación es muy diversa y tiene que ver con las tradiciones políticas de cada Estado miembro: orientada a la formación (Alemania), a la creación de herramientas adaptadas de acceso al mercado de trabajo (contratos, empresas, bonificaciones... como es el caso francés), programas de seguimiento/monitorización individual (Reino Unido) o circuitos flexibles entre renta, empleo y servicios (Dinamarca).

En los últimos años la inserción laboral a la carta ha ganado en importancia de forma que el acompañamiento individual (especialmente como metodología de los servicios públicos de empleo), la individualización de las estrategias, programas de integración a medida, etc., aparecen como un mecanismo importante en muchas de las políticas, independientes de la percepción de prestaciones pero también como una condición para su percepción.

Existen amplias diferencias en cuanto a quiénes va dirigida la inserción laboral, si a los colectivos más alejados del mercado de trabajo o a los que están más cercanos. En teoría, y siguiendo la Recomendación de 2008 se trata de la inserción laboral de los colectivos más desfavorecidos o alejados del mercado de trabajo. En la práctica la situación es más compleja y se tiende a buscar la máxima eficiencia en los programas de inserción de los colectivos con mayores posibilidades de empleo sin que por ello se abandonen los programas y acciones dirigidas a los grupos sociales más vulnerables o excluidos del mercado de trabajo.

En todo caso se constata una creciente implicación de los servicios públicos de empleo en la atención de los colectivos más alejados o desfavorecidos en el mercado de trabajo (gestión de las prestaciones-cada vez más unificadas-, valoración y acompañamientos...) y menor papel de los servicios sociales.

#### e) Descentralización de los programas de IA

La descentralización operativa de la estrategia de IA, su territorialización, es una característica común a todos los programas de inclusión activa. En

todos los programas se pretende focalizar las acciones en espacios sociales que combinen la protección de las personas con las necesidades de inserción en los mercados de trabajos locales. Se trata de asignar los recursos de todo tipo en el ámbito local o territorial ya que se considera que es la forma operativa de que intervengan al mismo tiempo y de manera coordinada la garantía de renta, las acciones de inclusión laboral y los servicios de empleo y servicios sociales.

f) Finalmente, el desarrollo de la gobernanza

Prácticamente en todos los casos nacionales, en buena medida como resultado de la influencia de los PNAin, se estimulan formas de gobernanza en la que tiene lugar al mismo tiempo la coordinación horizontal en el seno de los servicios públicos, la coordinación vertical entre los niveles de gobierno central, regional y local, la participación del Diálogo Social y el protagonismo de la sociedad civil a través de asociaciones y fundaciones. La gobernanza implica modos flexibles de coordinación de actores, instituciones y recursos para lograr la máxima efectividad de la IA en los diferentes programas y políticas en que se materializa.

<b>Cuadro VIII. 1. Prioridades en los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social 2006-2008 y 2008-2010</b>						
	Alemania		Francia		Italia	
	PNAin 2006-2008	PNAin 2008-2010	PNAin 2006-2008	PNAin 2008-2010	PNAin 2006-2008	PNAin 2008-2010
<b>Pobreza, desigualdad y discriminación</b>					Combatir la extrema pobreza	Pobreza y los sin techo - Hogares en situación de dificultad
<b>P Infantil</b>	Erradicar la pobreza infantil: nueva política de familia e infancia	Apoyar a la familia y erradicación de la pobreza infantil				Pobreza infantil y juvenil
<b>Acceso al mercado de trabajo</b>	Incrementar la participación en el mercado de trabajo	Incrementar la participación en el mercado de trabajo	Acceso y retorno al empleo de las personas más alejadas del mismo	Acceso y retorno al empleo de las personas más alejadas del mismo	El aumento de la ocupación y la reducción de las diferencias regionales	
<b>Servicios y sectores de política</b>	Eliminar las desventajas en educación y formación	Eliminar las desventajas en educación y formación	Oferta de vivienda subsidiada y residencial de calidad.	Oferta de vivienda subsidiada y residencial de calidad.		
<b>Grupos: Inmigración, gitanos, discapacidad</b>	Reforzar la integración de las personas inmigrantes. Erradicar la discriminación y reforzar la integración de las personas con discapacidad	Reforzar la integración de las personas inmigrantes	Integración social y profesional de los jóvenes.	Integración social y profesional de los jóvenes.	Intervención con colectivos específicos (mujeres, jóvenes, inmigrantes y discapacitados)	Integración de inmigrantes y población gitana

<b>Cuadro VIII. 1. Prioridades en los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social 2006-2008 y 2008-2010</b>						
	Hungria		Reino Unido		Dinamarca	
	PNAin 2006-2008	PNAin 2008-2010	PNAin 2006-2008	PNAin 2008-2010	PNAin 2006-2008	PNAin 2008-2010
<b>Pobreza, desigualdad y discriminación</b>			Hacer frente a la desigualdad	Hacer frente a la discriminación		
<b>P. Infantil</b>	Luchar contra la pobreza infantil	Luchar contra la pobreza infantil	Eliminación de la pobreza infantil.	Eliminación de la pobreza infantil.	Ayuda a niños y jóvenes desfavorecidos	Ayuda a niños y jóvenes desfavorecidos
<b>Acceso al mercado de trabajo</b>	Inclusión laboral y reducción de la inactividad	Inclusión laboral y reducción de la inactividad	Incremento de la participación en el mercado de trabajo	Incremento de la participación en el mercado de trabajo		
<b>Servicios y sectores de política</b>	Reducir desventajas territoriales y de acceso a la vivienda	Reducir desventajas territoriales y de acceso a la vivienda (en especial población gitana)	Mejora del acceso a servicios de calidad	Mejora del acceso a servicios de calidad		
<b>Grupos: Inmigración, gitanos, discapacidad</b>					Ayuda a grupos socialmente desfavorecidos	Ayuda a grupos socialmente desfavorecidos
					Integración de personas inmigrantes y refugiadas	Integración de personas inmigrantes y refugiadas

<b>Cuadro VIII.2.a. Garantía de mínimos</b>					
<b>Alemania</b>	<b>Francia</b>	<b>Italia</b>	<b>Hungría</b>	<b>Reino Unido</b>	<b>Dinamarca</b>
<p><b>Población no activa</b></p> <p>Programa de asistencia social para personas incapacitadas para el trabajo</p> <p><b>Población activa</b></p> <p>Programa de Desempleo II para las personas sin recursos capacitados para el trabajo o trabajadores con bajos ingresos</p>	<p><b>Población activa</b></p> <p>RSA, Revenu de Solidarité Active. Prestación de garantía de mínimos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- RSA socle (majoré)RSA básica</li> <li>- RSA activité (majoré)RSA activo</li> </ul> <p>ASS, Allocation de Solidarité Spécifique, Subsidio de Solidaridad Específica</p> <p>ATA, Allocation Temporaire d'Attente, Subsidio Temporal de Espera</p> <p><b>Población no activa</b></p> <p>ASPA, Allocation du Solidarité aux personnes âgées, Subsidio de solidaridad para personas mayores</p> <p>Allocation simple,</p> <p>Subsidio sencillo</p> <p>AAH, Allocation aux Adultes Handicapés, Subsidio para adultos con discapacidad</p> <p>ASI, Allocation Supplémentaire d'invalidité, Subsidio complementario de invalidez o Subsidio mínimo de invalidez</p>	<p>'Reddito Mínimo di Inserimento' (ingreso mínimo de integración 1999-2004).</p> <p>'Social Card': bono de adquisiciones para alimentos, gastos de electricidad y gas (octubre 2008-diciembre 2009).</p> <p>Bono familia de bajos ingresos (año 2009).</p> <p>Medidas de carácter fiscal y normativo: desgravación de 1200 euros a favor de familias con al menos 4 hijos; ayudas a pensionistas; desgravaciones para gastos de vivienda; reducciones del impuesto de la renta para personas físicas con ingresos del trabajo no superiores a 30.000 euros.</p> <p>Ingresos mínimos de integración (mínimo vital, ingreso de ciudadanía, ingreso mínimo garantizado) en algunas regiones o provincias: Bozano, Trento, Valle de Aosta, Campania, Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Puglia, Lazio.</p>	<p>Asistencia Social (<i>Regular Social Assistance</i>).</p> <p>Programa Camino al empleo ('<i>Pathway to Work</i>' programme):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Prestación para personas en edad activa: desde 2009</li> <li>- Asignación social ('<i>Regular Social allowance</i>');</li> <li>- Ayuda a la disponibilidad ('<i>availability support</i>')</li> </ul> <p>Programa Nacional para combatir la pobreza infantil'. Incluye la 'Estrategia Nacional 2007-2032</p> <p>Prestaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ayuda para el cuidado de los hijos (gyes);</li> <li>• Apoyo al crecimiento de los hijos (gyei);</li> <li>• Otras prestaciones;</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Prestación para la protección de los hijos (<i>Regular child protection benefits</i>).</li> <li>- Ayuda para jardines de infancia.</li> </ul> <p>Prestación extraordinaria para la protección de los hijos: para atender serias dificultades transitorias.</p> <p>Ayuda para el mantenimiento el hogar: Subsidios no reembolsables para la construcción o compra de casas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ayudas a jóvenes con hijos para adquirir casas de segunda mano</li> <li>• Subvenciones del alquiler para familias desfavorecidas y personas sin hogar financiadas a medias por la administración central y local.</li> </ul>	<p><b>Población no activa:</b></p> <p>Pension Credit</p> <p>Income support (IS)</p> <p>Income based Employment and Support Allowance (ESA)</p> <p>Más: a) Work-related activity o b) Support component</p> <p><b>Población activa</b></p> <p>Income based Jobseekers Allowance (JSA)</p>	<p>Tres categorías de programas de garantías de mínimos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 'Prestación introductoria' (<i>Introductory benefit</i>).</li> <li>- 'Prestación inicial' (<i>Initial benefit</i>).</li> <li>- 'Prestación monetaria' (<i>cash benefit</i>).</li> </ul>

**Cuadro VIII.2.b. Mercados de trabajo inclusivos**

Alemania	Francia	Italia	Hungría	Reino Unido	Dinamarca
<p>Acuerdos de integración laboral con especial preferencia los menores de 25 años.</p> <p>Programas regionales dirigidos a colectivos con especiales necesidades</p> <p>Programa de acceso al empleo para personas mayores de 50 años en situación de paro de larga duración (Programas: Perspectiva 50+ Y pacto de Empleo entre los Länder)</p>	<p>Contratos Subsidados (<i>contrats aidés</i>) en sector lucrativo para jóvenes (16-25 años)</p> <p>a. <i>Contrat jeune en entreprise (o soutien a l'emploi de jeunes en entreprise, SE/E)</i> acceso al empleo de jóvenes con contrato CVMIS o de Zones Urbaines Sensibles (ZUS).</p> <p>b. <i>Contrat de professionnalisation</i> para completar su cualificación.</p> <p>c. <i>Contrat d'apprentissage</i>.</p> <p>Contrato en alternancia para acceder a un diploma (hasta el nivel de ingeniero).</p> <p>- Contratos Subsidados (<i>contrats aidés</i>) en sector no lucrativo para jóvenes (16-25 años)</p> <p>a. <i>Contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS)</i>. Contrato con un recorrido de alternancia de formación, estancia y empleo.</p> <p>- Formación ligada al empleo para jóvenes que han abandonado la escuela y carecen de titulación:</p> <p>a. Modalidad de aprendizaje para jóvenes 14-16 años.</p> <p>b. Contratos que permiten acceder a cualificación reconocida e incluyen periodos de enseñanza general y profesional. el contrato CIVIS y el <i>Contrat d'accueil et d'integration</i>, CAI, para escolarización y acompañamiento al empleo en los 16-18 años.</p>	<p>Proyectos EQUAL, integrando estrategias sociales y laborales a través de la implicación de los 'stakeholders' (tercer sector, agentes sociales, autoridades regionales, provinciales y locales).</p> <p>Incentivos a la contratación de trabajadores desempleados en especiales situaciones que a su vez son beneficiarios de subsidios.</p> <p>'Protocolo Welfare': el gobierno y los agentes sociales firmaron en julio de 2007 un acuerdo sobre Seguridad Social, trabajo y sostenibilidad de la equidad y el crecimiento'</p>	<p>Programa Start (2005) bonificación coización en contratación de recién graduados menores de 25 años o de 30 si son graduados universitarios. (Start Card)</p> <p>Programa Start Plus (2007) bonificación coización para retornar al empleo tras un año tras cuidado de hijos o familiares con discapacidad y parados de larga duración (Start Plus Card).</p> <p>Programa Start Extra: bonificación coización en contratación de personas mayores 50 años o PLD con baja cualificación y que residen en las microrregiones más desfavorecidas.</p> <p>Start Régio (2009) bonificación coización en contratación de personas en asistencia social, PLD de baja cualificación en microrregiones más desfavorecidas:</p> <p>Programa KKV+: exención de coización 1 año para emplear dos años a parados registrados durante al menos tres meses, o que carecen de ingresos durante 1 año o disminuidos para el trabajo.</p> <p>Programas descentralizados de empleo para personas desfavorecidas: ofrecen formación profesional y laboral y empleos subsidiados para los beneficiarios. Un mentor y redes de profesionales de apoyo profesional les guían y asesoran en la búsqueda y acceso al mercado laboral.</p>	<p>Programas New Deal: esquemas obligatorios según la categoría del solicitante.</p> <p>JobCentre Plus, Pathways to work obligatoriedad a la población capaz para el trabajo con discapacidad para acudir a entrevistas</p> <p>Flexible New Deal, dirigido a personas que han recibido</p> <p>City Strategy de 2007, orientada a la mejora del empleo de los colectivos más desfavorecidos en la que se persigue compartir responsabilidades</p> <p>Programa de tutores para centros a los que asisten personas socialmente desfavorecidas en su reintegración laboral.</p> <p>Programa de temporales; para el empleo de trabajadores temporales con desventajas sociales y problemas de absentismo.</p> <p>Nuestra responsabilidad colectiva II</p>	<p>Modelo Escalón: Consta de tres fases para acercar al parado hacia el mercado de trabajo: a) breve orientación y proceso de actualización de cualificaciones (hasta 6 semanas), b) formación interna en un centro de trabajo público o privado durante 4-13 semanas (con un tutor y c) empleo de hasta un año en una empresa con un subsidio salarial de la autoridad local.</p> <p>Nuevos caminos hacia el empleo: 14 iniciativas dirigidas a ayudar a personas con problemas mentales y otros grupos desaventajados que reciben asistencia social.</p> <p>Actividades en el borde del mercado de trabajo.</p> <p>Fondo para la activación social para personas desfavorecidas con problemas adicionales al desempleo.</p> <p>Programa de tutores para centros a los que asisten personas socialmente desfavorecidas en su reintegración laboral.</p> <p>Programa de temporales; para el empleo de trabajadores temporales con desventajas sociales y problemas de absentismo.</p> <p>Nuestra responsabilidad colectiva II</p>

**Cuadro VIII.2.b. Mercados de trabajo inclusivos**

Alemania	Francia	Italia	Hungría	Reino Unido	Dinamarca
<p>Contratos Subsidados (contrats aidés) en sector lucrativo para adultos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Contrat d'insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA), para perceptores de mínimos.</li> <li>b. Contrat initiative-emploi (CIE); contrato temporal (puede ser indefinido) destinado a personas con dificultades de acceso al empleo.</li> <li>c. Contrat 'nouveaux embauchés' incluido en el Plan de urgencia por el empleo.</li> </ul> <p>- Contratos Subsidados (contrats aidés) en sector no lucrativo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Contrat d'avenir. Contrato temporal a tiempo parcial combinado con acciones de formación (no pagadas) y para perceptores de garantía de mínimos.</li> <li>b. Contrat d'accompagnement vers l'emploi</li> </ul> <p>- Inserción a través de la actividad económica (Inserción pour l'activité économique, IAE):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Associations Intermédiaires, AI.</li> <li>b. Entreprises de travail temporaire d'insertion, ETTI.</li> <li>c. Groupements d'employeurs pour l'insertion y la qualification.</li> <li>d. Entreprises d'insertion, EI.</li> <li>e. Ateliers et chantiers d'insertion, ACI.</li> </ul>			<p>Proyectos de la Fundación Nacional de empleo público; Programas de empleo para los músicos gitanos; Programa de red de servicios sociales y de empleo para la población gitana en red; Programa de apoyo a la actividad económica de la población gitana.</p> <p>Programa 'Demos una oportunidad a los/chicos/as' en microrregión de Szécsény (2008): acceso a programas de empleo social y comunitario, favorecer el empleo de los progenitores mediante asistencia a la creación de pequeñas empresas y la creación de cooperativas y otras entidades de la economía social (destaca 'Multicoop Social Cooperative') o la creación de asociaciones de búsqueda de empleo vinculadas a foros empresariales y la mejora de las condiciones en las viviendas.</p> <p>Programa Start Régio (idem)</p> <p>Programa orientado a facilitar el acceso a empleos de explotación agrícola a pequeña escala para la población inactiva en zonas más desfavorecidas</p>		<p>Proyectos individuales para un colectivo específico de personas desfavorecidas para la consecución de objetivos individuales y cualificación para el empleo, a través de la formación y la educación.</p> <p>Nueva oportunidad para todos.</p> <p>Las autoridades locales ofrecen a los beneficiarios de rentas mínimas una nueva oportunidad de empleo o de activación. Inicialmente era parte de un plan de integración centrada en la educación y el empleo de las minorías étnicas.</p>

**Cuadro VIII.2.b. Mercados de trabajo inclusivos**

Alemania	Francia	Italia	Hungría	Reino Unido	Dinamarca
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recursos, incentivos y ayudas fiscales: hacer rentable el trabajo (make work pay):               <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Distancia de los incrementos salariales y de las garantías de mínimos.</li> <li>b. Prime pour l'emploi, PPE, un dispositivo fiscal que rebaja el impuesto en forma de crédito fiscal.</li> <li>c. Posibilidad de acumular ingresos de una actividad o formación remunerada con prestaciones de garantía de mínimos.</li> </ul> </li> <li>- Bonificaciones de las cotizaciones a la Seguridad Social para trabajos de bajos salarios.</li> <li>- Mejora de la cualificación y formación profesional para trabajadores a través de la participación en el empleo:               <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Formación profesional como prioridad.</li> <li>b. Empleo como forma de profesionalización: Validation de l'Acquis de l'Experience, contratos de cualificación profesional, desarrollo del empleo en alternancia formación-empleo.</li> </ul> </li> </ul>				

**Cuadro VIII.2.c: Acceso a servicios de calidad**

Alemania	Francia	Italia	Hungría	Reino Unido	Dinamarca
<p>Refuerzo de la atención sanitaria a colectivos vulnerables</p> <p>Programas de rehabilitación y activación social e individual por el sistema de servicios sociales</p>	<p>- Refuerzo del vínculo del sistema educativo con el acceso al empleo, con medidas:</p> <p>a. Prevención del abandono escolar y vinculación de la formación y el empleo: itinerarios profesionales, asignaturas sobre empleo, acceso a Pôle d'Emploi, refuerzo y modernización de la formación profesional.</p> <p>b. VAE, la validación de la experiencia adquirida,</p> <p>- Reforma de los servicios de empleo Pôle d'Emploi, que incorpora medidas para mejorar el acceso de poblaciones vulnerables y para el seguimiento específico de los perceptores de mínimos.</p> <p>- Consolidación y refuerzo de medidas de acceso a vivienda (existentes desde 1990):</p> <p>- Legislaciones de 1998, 2005 y sobre todo en 2007 cuando se ha dado fuerza de ley al derecho a la vivienda (Ley DALO).</p> <p>- Medidas de incremento de provisión de vivienda assequible o para necesidades específicas (vivienda social, proporcionando suelo),</p> <p>- Medidas de ayudas al acceso a vivienda los que están en dificultad (créditos, alquileres sociales, prevención de los desahucios),</p>	<p>Plan de acceso a la vivienda</p> <p>Dotaciones de fondos específicos: dependencia, infancia e inmigrantes.</p>	<p>Educación:</p> <p>Un paso adelante (2006): formación de personas de baja cualificación. Incluye la escolarización prioritaria en primaria, un mentor para orientar y asesorar en la formación, cursos de formación gratuitos y prestación equivalente al salario mínimo (251 euros) para completar la formación reglada.</p> <p>Programa de desarrollo profesional en los colegios: programa de formación profesional orientado a personas jóvenes que han superado la edad escolar obligatoria sin haberse graduado</p> <p>Programa Sure start: programa coordinado para promover la igualdad de oportunidades en la formación, identificar y prevenir dificultades socioeducativas y coordinar a nivel local los servicios de cuidados, sanitarios y de bienestar para la infancia.</p> <p>Programa Nuevos Conocimientos: Reforma de las fronteras de distrito escolar: ningún distrito acogerá a más del 15% de alumnos con múltiples desventajas; obligatoriedad de los centros de acoger a este colectivo.</p> <p>Programa Nacional de Talentos: Apoyo tutorial y de potenciación-detección de talentos (programa János Arany): ofrecen formación adicional a estudiantes en desventaja social con el fin de acceder a educación superior. Duración de 5 años y 615 plazas en 2009.</p>	<p>Perceptores de mínimos. Acceso gratuito a: a) sistema sanitario, presc. farmacéuticos, tratamiento dental y óptico, b) servicios sociales locales c) pagos regulados (costes de maternidad, pagos por calefacción y entierro) o discrecionales (préstamos o subvenciones) y d) comidas gratuitas para niños.</p> <p>Programa Sure Start y Children Centres: servicios integrados en áreas desfavorecidas: guardería, cuidado infantil, apoyo a familias y niños y atención sanitaria y creación de centros infantiles. Basados en partenariados locales</p>	<p>Acceso a la educación y la formación: asignación de recursos específicos para mejorar el acceso a la educación y la formación de grupos concretos en riesgo de exclusión, potenciando unidades de orientación para alumnos bilingües en programas de formación profesional, a través de tutores, clases optativas y apoyo para la implicación de los padres.</p> <p>Los beneficiarios de PGM tienen derecho a ayudas suplementarias:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cuidado de niños: los beneficiarios de prestación monetaria tienen acceso gratuito para el cuidado de niños (0-3 años y 3-6 años) suministrado por las autoridades locales debido a que su renta es baja.</li> <li>- Ayuda para gastos de vivienda: los individuos con elevados gastos de vivienda (normalmente, beneficiarios solteros sin hijos) pueden recibir una cantidad mensual.</li> <li>- Ayudas para cubrir gastos personales, como salud dental, medicamentos; gatos, etc.</li> <li>- Prestación para alojamiento: debido a que la mayoría de beneficiarios son inquilinos y tienen rentas bajas, pueden recibir una ayuda para el pago del alojamiento.</li> </ul>

**Cuadro VIII.2.c: Acceso a servicios de calidad**

Alemania	Francia	Italia	Hungría	Reino Unido	Dinamarca
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Medidas de mejoras en las condiciones de vivienda de personas de bajos ingresos (demoliciones de vivienda de baja calidad).</li> <li>- Medidas de lucha contra la desigualdad territorial y creación de entornos socialmente mixtos (social mix)</li> <li>- Medidas de atención a las personas sin hogar (alternativas de vivienda, diversificación y mejora de la oferta de albergues).</li> </ul>		<p>Apoyo extracurricular (programa Tanoda).</p> <p>Programa Abandonar la última fila: reexamina a los jóvenes (muchos de ellos gitanos) valorados como discapacitados que han sido segregados de modo poco riguroso en centros de educación especial.</p> <p>Sanidad: Programas preventivos de drogadicción juvenil y programa de información y extensión de sistemas de vacunación y revisión pediátrica (Programa Nacional de Salud de bebés e infancia)</p> <p>Vivienda: Destacan el Plan Estratégico para la Década de la Integración Gitana adoptado desde 2007 y el Plan de Desarrollo 'Nueva Hungría', que asciende a decenas de billones de forintos en 2008-2009. Dentro de este último destacan:</p> <p>Programa de vivienda e integración social para personas que viven en las colonias gitanas.</p> <p>Programas de desarrollo urbano del Programa operativo regional en los que los municipios solicitantes deben preparar un Plan antisegregación.</p> <p>Programas de eliminación de infraviviendas: Orientado especialmente al colectivo gitano para la reconstrucción de casas u oferta de viviendas alternativas.</p> <p>Programa Demos una oportunidad a los/las chicos/as en Szécsény. (2008)</p> <p>Objetivos: favorecer el desarrollo temprano de las habilidades en la infancia, facilitar su acceso a la formación pública, promover el acceso a servicios sanitarios.</p>		<p>Vivienda:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Estrategias más integradas que combinan acceso a la vivienda con apoyo social.</li> <li>- Políticas regionales dirigidas al desarrollo urbano y a conseguir comunidades sostenibles para combatir la creación de guetos y promover la mezcla social.</li> <li>- Relación entre la exclusión financiera y los problemas de vivienda: retirada de las deudas a la administración pública de los grupos socialmente desfavorecidos que han estado recibiendo asistencia social durante cuatro años o más.</li> </ul>

**Cuadro VIII.2.c: Acceso a servicios de calidad**

Alemania	Francia	Italia	Hungría	Reino Unido	Dinamarca
			<p>Programa No abandonaremos a nadie: programa de desarrollo para las microrregiones más desfavorecidas para infraestructuras y acceso a educación, sanidad y servicios sociales y comunitarios.</p> <p>Nuevo programa de desarrollo rural húngaro (UMVP).</p> <p>Programa Por una aldea más habitable: programa orientado a facilitar el acceso de las microrregiones más desfavorecidas a programas de creación de empleo, desarrollo comunitario, protección medioambiental y cultural.</p> <p>Programa trianual de proximidad social a las microrregiones: orientado al desarrollo de servicios sociales básicos y especializados para la atención y cuidados a la infancia en las regiones más desfavorecidas.</p> <p>Programa paneles: programa de renovación de bloques de viviendas paneladas para mejorar la eficiencia energética.</p> <p>Programa de aldea inclusiva: programa piloto desde 2004 para favorecer la oferta de alojamiento y oportunidades de subsistencia en el entorno rural para personas sin hogar.</p> <p>Acceso a la tarjeta de cuidados sanitarios públicos: gratuidad en medicamentos hasta 42 euros y tratamientos terapéuticos para personas desfavorecidas.</p>		

# IX. Recomendaciones para el desarrollo de una estrategia de Inclusión Activa en el caso español

Del análisis de casos se pueden derivar algunas recomendaciones tentativas para el diseño de políticas y programas de IA en España. Siguiendo la lógica del propio estudio las dividimos en cinco, tres referidas a los ejes de la IA y otros dos a la gobernanza de la estrategia y a la información y evaluación.

## 1. **Organización de la garantía de mínimos y cierre de una última red**

El sistema de mínimos español está fragmentado en una serie esquemas que se dirigen a distintos colectivos. Estos esquemas o programas mantienen distintos objetivos y ofrecen distintos recursos a los que puede acceder la población activa española que carece de otras fuentes de ingresos. Las prestaciones por desempleo también se han conducido por una vía de fragmentación: los subsidios, RAI, PREPARA, entre otros, con reglas diversas en función de la edad y el tamaño y composición del hogar de los perceptores.

Desde esta perspectiva posibles líneas de desarrollo futuro serían:

- La estrategia en varios modelos de los analizados se dirige hacia la **simplificación y armonización de los distintos esquemas de garantía de mínimos** reduciendo y agrupando los esquemas de protección (en algunos casos un único esquema) desde la perspectiva de población activa en situación de desempleo y unificando su distribución en una agencia pública encargada también de los servicios de empleo.
- **Mejora de los niveles de cobertura e intensidad protectora de las rentas mínimas autonómicas de inserción**, que presentan insuficiencias y desigualdades. La actuación debería ir destinada a asegurar un mínimo de cobertura de la población en situación de pobreza extrema en todo el territorio español (atendiendo también a la desigual distribución de la pobreza) y que éste mínimo fuese equivalente en todo el territorio español. Las rentas mínimas de inserción mantienen condiciones de acceso y requisitos distintos, que requieren una armonización.
- Se debiera hacer un **esfuerzo especial en la protección de la pobreza de las familias con niños**. Las prestaciones asistenciales, en especial las rentas mínimas de inserción, no ofrecen una protección adecuada en función del tamaño familiar (limitados por el

- temor a introducir desincentivos laborales) o prestaciones específicas dirigidas a las familias con niños.
- Otra línea de actuación en línea con los casos analizados, es la posibilidad de **complementar los bajos ingresos laborales con prestaciones de forma que se eviten desincentivos laborales**. En ese sentido sería una opción interesante siempre y cuando no suponga también una vía de subvencionar los bajos niveles salariales.
2. Establecer **mercados de trabajo más accesibles**, a través de estrategias que apoyen la participación laboral de los sectores más alejados del mercado de trabajo (teniendo también en cuenta la situación actual de baja demanda de trabajo).
- La experiencia europea muestra una batería de instrumentos basados en el **trabajo de seguimiento o acompañamiento individual desde los propios servicios de empleo** (como ya hemos indicado están encargados también de la distribución de las garantías de mínimos), dejando en un segundo plano instrumentos de contractualización.
  - La utilización de bonificaciones a la contratación de determinados sectores se beneficiaría también de **sistemas de formación ocupacional y cualificación** centrados en el mercado de trabajo.
  - El **refuerzo del sistema de evaluación y reconocimiento de las competencias profesionales**, la recuperación de la figura de aprendiz o sistemas de formación en alternancia con el empleo, son instrumentos que permiten el acercamiento a colectivos con dificultades para acceder a la formación en contextos menos formalizados.
  - **Vinculación de los servicios de empleo y el sistema educativo**, en especial en los casos de jóvenes en riesgo de abandono escolar.
  - **Inclusión de los colectivos más alejados entre las poblaciones atendidas por los servicios públicos de empleo**, sin duplicar los instrumentos pero priorizando a los colectivos con mayores dificultades (entre ellos los perceptores de garantía de ingresos).
  - Establecer **estrategias locales** en territorios con especiales dificultades: a través de partenariados locales con participación de los actores locales.
3. El **acceso a servicios de calidad**, tanto a través del refuerzo del acceso de determinados colectivos como del refuerzo de la calidad de los servicios:
- Una reforma de los servicios de empleo que integre la orientación hacia los colectivos más desfavorecidos, como un colectivo más entre la población activa.

- El acceso a la vivienda es un elemento crucial como mecanismo de inclusión activa que requeriría un esfuerzo específico orientado hacia los colectivos más desfavorecidos.
- Establecimiento en los sistemas universales, como educación y sanidad, de estrategias específicas para reforzar el acceso de colectivos en situación de dificultad. En sanidad los datos de desigualdad en salud muestran la necesidad de estrategias de este tipo. En cuanto a la educación, más allá de las orientaciones hacia la formación, hacia el acceso de los jóvenes en situaciones cercanas al abandono escolar.
- Extensión y refuerzo de la coordinación entre el sistema de servicios sociales y el sistema público de empleo para reforzar el objetivo de inclusión activa de los colectivos más alejados del mercado de trabajo.

#### 4. **Gobernanza de las políticas de inclusión**

- El reparto de responsabilidades en política de inclusión, y específicamente en inclusión activa, requiere de mayor coordinación y cooperación entre las Administraciones Públicas. La creación de instrumentos operativos que vinculen las actividades de las distintas Administraciones (Planes de inclusión, Programas y Servicios) sigue siendo una exigencia para el logro de la efectividad de los programas de IA. También, la incorporación activa del Tercer Sector, sobre todo el de Acción Social, al diseño de las políticas de inclusión activa de las que son gestores en muchos programas. La activa participación del TSAS en la definición de los objetivos de inclusión del Programa Nacional de Reformas de 2011 y, en general, la participación en el diseño y desarrollo de los PNAin nacionales y regionales son ejemplos, en España, de buenas prácticas de gobernanza a profundizar en el marco de la Estrategia Europa 2020.

#### 5. **Información y evaluación**

- Impulso de la **creación de herramientas de seguimiento y evaluación**. La producción de datos sobre la situación de las familias a la vez que el aprovechamiento de los datos de los programas (recogida de datos administrativos, muestras de usuarios de los distintos programas o bases de datos sobre las diferentes iniciativas de inclusión activa en marcha) es fundamental tanto para la evaluación de los programas en marcha como para información de la situación de las familias que acceden o de las necesidades no cubiertas (*take-up*) y de los resultados y efectividad (evaluación).



# X. Referencias bibliográficas

ANKER, J. y BOJSEN, D.S. (2007) *Trends, Recent Developments, “Feeding in” and “Feeding out”*. A Study of National Policies: Denmark. European Commission. DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. [www.peer-review-social-inclusion.eu](http://www.peer-review-social-inclusion.eu)

ANKER, J., LINDÉN, J., WEGNER, M.H., y HOLCH, J.A. (2009) *Overview and Analysis of Minimum Income Schemes in Denmark. A Study of National Policies*. European Commission. DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. [www.peer-review-social-inclusion.eu](http://www.peer-review-social-inclusion.eu)

BARBIER, J.-C. (2011) “Activer les pauvres et les chômeurs par l’emploi? Leçons d’une stratégie de réforme” en *Politiques sociales et familiales*, n° 104 (juin 2011). Pp. 47-58.

BEGG, I., BERGHMAN, J., y MARLIER, E. (2006) *Trends, Recent Developments, Active Inclusion and Minimum Resources. Key Lessons. Synthesis Report. Independent overview based on the 2006 first semester national reports of national independent experts on social inclusion*. European Commission. DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. [www.peer-review-social-inclusion.eu](http://www.peer-review-social-inclusion.eu)

BLASKÓ, Z. (2009) “Child poverty and child-well being in the European Union. Policy overview and policy impact analysis. A case study: Hungary”, en TÓTH, I.G and WARD, T (2010), *Child poverty and child well-being in the European Union*. pp 114-136.

BONOLI, G. (2010) “The political economy of active labor-market policy” en *Politics and Society*, vol. 38, n. 4. pp. 435-457.

BORGHI, V. (2005) “Il lavoro dell’attivazione: lo statuto sociale del legame tra welfare e lavoro nelle politiche di attivazione”, en L. Bifulco (ed.), *Le politiche social. Temi e prospettive emergente*. Carocci, Roma, pp. 39-60.

BORGHI, V. y MINGUZZI, P. (2005) “Il lavoro del welfare. Politiche di attivazione nel caso bolognese” en *Rivista Politiche Sociali. Welfare Locale*, n° 2, aprile-giugno.

BRADSHAW, J. y BENNET, F. (2006) *“Feeding in” and “Feeding out” and Integration for Immigrants and Ethnic Minorities. A Study of National Policies*. Peer Review in Social Protection and Social Inclusion and Assessment in Social Inclusion. Network of Independent Experts. European Commission. DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

BRADSHAW, J. y BENNET, F. (2006) *Trends, Recent Development, Active Inclusion and Minimum Resources. First Semester Report 2006* Peer Review in Social Protection and Social Inclusion and Assessment in Social Inclusion. Network of Independent Experts. European Commission. DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

BRADSHAW, J. y BENNET, F. (2007) *Tackling Child Poverty and promotin the social inclusion for children. . A Study of National Policies*. Peer Review in Social Protection and Social Inclusion and Assessment in Social Inclusion. Network of Independent Experts. European Commission. DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

BRADSHAW, J. y BENNET, F. (2007) *Trends, Recent Developments, “Feeding in” and “Feeding out”*. . A Study of National Policies. Peer Review in Social Protection and Social Inclusion and Assessment in Social Inclusion. Network of Independent Experts. European Commission. DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

BRADSHAW, J. y BENNET, F. (2009) *Minimum Income Schemes in the United Kingdom. A Study of National Policies*. Peer Review in Social Protection and Social Inclusion and

Assessment in Social Inclusion. Network of Independent Experts. European Commission. DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

BÜCHS, M. (2007) *New governance in European social policy: the open method of coordination*. Houndmills, UK: Palgrave Macmillan.

CIACE - Comitato Interministeriale affari comunitari europei- (2009) *Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione. Programma nazionale di riforma dell'Italia 2008-2010*. Repubblica Italiana, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la Politiche Comunitarie.

COMISIÓN EUROPEA (2006) *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité De las Regiones. Relativa a una consulta sobre una acción a nivel de la UE destinada a promover la inclusión activa de las personas más alejadas del mercado laboral*. COM(2006)44 final, Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA (2006) *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006*. DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

COMISIÓN EUROPEA (2007) *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2007*. DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

COMISIÓN EUROPEA (2009) *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2009*. DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

COMISIÓN EUROPEA (2010), *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2010*. DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=es>

COMMISSIONE EUROPEA (2006) *Collegamento alle altre due componenti dell'Inclusione Attiva*. Un dosaggio politico (policy mix) generale che associ gli schemi di reddito minimo a: (1) un collegamento con il mercato del lavoro; (2) un migliore accesso ai servizi; per rimuovere ostacoli all'integrazione sociale. COM (2006) 44.

COORDINAMENTO TECNICO INTERREGIONALE POLITICHE SOCIALI, *Osservazioni al Rapporto Strategico Nazionale per la protezione e l'inclusione sociale*. [http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/7730817F-5FB5-44BF-B647-05EA59718AB2/0/contributo\\_regioni.pdf](http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/7730817F-5FB5-44BF-B647-05EA59718AB2/0/contributo_regioni.pdf)

DEPARTMENT FOR WORK AND PENSIONS (2006) *A new deal for welfare: Empowering people to work*. <http://www.dwp.gov.uk/policy/welfare-reform>

DEPARTMENT FOR WORK AND PENSIONS (2006) UK National Report on Strategies for Social Protection and Social Inclusion. 2006-2008

FARGION, V. (2009), *Annual National Report 2009: Pensions, health and long-term care*. Analytical Support on the Socio-Economic impact of Social Protection Reforms. May 2009, Italy.

FIRLE, R. and SZABÓ, P. A. (2007) Targeting and labour supply effect of the regular social assistance. Working Papers in Public Finance 18 [http://tatk.elte.hu/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=805](http://tatk.elte.hu/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=805)

FRAZER, H. y MARLIER, E. (2009) *Minimum income schemes across EU Member States. Synthesis Report*. Social Inclusion Policy and Practice, CEPS/INSTEAD, European Commission. DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. [www.peer-review-social-inclusion.eu](http://www.peer-review-social-inclusion.eu)

FRESNO, J. M. (2010) *Promoting the Social of Children in a Disadvantaged Rural environment — the micro-region of Szécsény*, Peer Review in Social Protection and Social Inclusion 2010, synthesis report.

FRUZSINA, A. (2009): *Hungary: Minimum Income Schemes. A study of National policies*, Peer review, abril 2009.

GENERAL DIRECTORATE FOR SOCIAL COHESION (2011) *Building the tools for fight in-work poverty. Host Country Report (1)* in Peer-Review in Social Protection and Social Inclusion and Assessment in Social Inclusion 'Building the tools to fight in-work poverty', Paris 31 Marzo-1 Abril 2011.

HINRICH, K. (2010) 'A Social Insurance State Withers Away. Welfare State Reforms in Germany- Or: Attempts to Turn Around in a Cul-de-Sac' en Palier, B. *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

HUNGARIAN ACADEMY OF SCIENCES (2010) *Give Kids a Chance*. Programme in the micro-region of Szécsény, peer review, 27-28 de mayo.

INFORME CONJUNTO SOBRE PROTECCIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL (2009) *El caso de Italia*. Bruselas, 7503/09. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=en>

KADÉT, E. (2006) *Elimination educational and housing segregation in Hungary*; peer review, 23-24 october 2006.

KRÉMER, B. (2009) *Combining choice, quality and equity in social service* Peer Review, 1 abril 2009, <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2009/combining-choice-quality-and-equity-in-social-services>

LEGROS, M. (2006) *Feeding in" et "Feeding out", et politiques nationales concernant les immigrants et les minorités ethniques. Un étude sur les politiques nationales*. Peer-Review in Social Protection and Social Inclusion. National independent experts Noviembre 2006.

LEGROS, M. (2006) *Trends, Recent Developments, Active Inclusion and Minimum Resources. First Semester Report 2006*. Peer-Review in Social Protection and Social Inclusion. National Independent Experts Primer semestre 2006.

LEGROS, M. (2007) *Lutte contre la pauvreté des enfants et promotion de l'inclusion sociale des enfants. Un étude sur les politiques nationales*. Peer-Review in Social Protection and Social Inclusion. National independent experts. Mayo 2007.

LEGROS, M. (2007) *Tendances, Développments récents, "Feeding in" et "Feeding out". Etude des politiques nationales*. Peer-Review in Social Protection and Social Inclusion. National independent experts. Noviembre 2007.

LEGROS, M. (2008) *Evaluer l'ampleur des synergies entre les politiques de croissance, les politiques pour l'emploi et les politiques d'inclusion sociaux au sein de l'UE à partir des Programmes national de réforme 2008-2010*. Une étude sur les politiques nationales. Peer-Review in Social Protection and Social Inclusion. National Independent Experts Octubre 2008.

LEGROS, M. (2009) *Minimum Income Schemes. From crisis to another. The French experience of means-tested benefits*. Peer-Review in Social Protection and Social Inclusion. National independent experts Abril 2009.

LEGROS, M. (2010) *In work poverty and labour market segmentation*. Peer-Review in Social Protection and Social Inclusion. National independent experts Mayo 2010.

MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI, (2009) *"Libro Bianco sul futuro del modello sociale. La vita buona nella società attiva"*. Italia.

MØLGAARD, A. y STAX, T.B. (2006), *"Feeding in" and "Feeding out" and Integrating Immigrants and Ethnic Minorities. A Study of National Policies: Denmark*. European Commission. DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. [www.peer-review-social-inclusion.eu](http://www.peer-review-social-inclusion.eu)

NAGY, A. y SZÉKELY, L. (2011) "Organizaciones Juveniles Gitanas y no Gitanas y su financiación en Hungría", *Revista Española Del Tercer Sector*, Nº 16, Pp 157-168.

- NIELSEN, S.B., BOJSEN, D.S., y BIERING-SØRENSEN, R. (2007), *Tackling child poverty and promoting the social inclusion of children. A Study of National Policies: Denmark*. European Commission. DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. [www.peer-review-social-inclusion.eu](http://www.peer-review-social-inclusion.eu)
- PALIER, B. Y THELEN, K. (2011) 'How did activation policies and welfare reforms contribute to the dualisation of coordinated market economies'. Trabajo presentado en 9<sup>th</sup> Annual ESPANet Conference. Valencia 9-10 septiembre 2011.
- PÉREZ-ERANSUS, B. (2005) *Políticas de activación y rentas mínimas..* Madrid: FOESSA.
- PLAN ESTRATÉGICO NACIONAL 2006-2008. ITALIA. <http://www.acu.it/documenti/0276185001210172396.pdf>
- PLAN ESTRATÉGICO NACIONAL 2008-2010. DINAMARCA. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=es>
- PLAN ESTRATÉGICO NACIONAL 2008-2010. ITALIA. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=es>
- RAMBOLL MANAGEMENT (2006) *Trends, Recent Developments, Active Inclusion and Minimum Resources. First Semester Report 2006: Denmark*. European Commission. DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. [www.peer-review-social-inclusion.eu](http://www.peer-review-social-inclusion.eu)
- SERRANO, A. (2007) "Reshaping Welfare States: Activation Regimes in Europe" en SERRANO, A. y MAGNUSSON, L. (eds.). *Reshaping welfare states and activation regimes in Europe*. Bruselas, Peter Lang, 2007. pp.11-34.
- SIIS-Centro de Documentación y Estudios (2011) "Activación y derecho a la inclusión en el marco de las políticas de empleo y de garantía de ingresos en la CAPV". Documento de Trabajo. Septiembre 2011. <http://www.siiis.net/documentos/ficha/197806.pdf>
- SLEELEIB-KAISER, M., S AUNDERS, A.M. y NACZYK, M. (2011) 'Shifting the Public-Private Mix: A New Dualization of Welfare?' Trabajo presentado en 9<sup>th</sup> Annual ESPANet Conference. Valencia 9-10 septiembre 2011.
- STRATI, F. (2006) *Trends, Recent Developments, Active Inclusion and Minimum Resources. First Semester Report 2006: Italy*. European Commission. DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. [www.peer-review-social-inclusion.eu](http://www.peer-review-social-inclusion.eu)
- STRATI, F. (2007) *Trends, Recent Developments, "Feeding in" and "Feeding out". A Study of National Policies: Italy*. European Commission. DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. [www.peer-review-social-inclusion.eu](http://www.peer-review-social-inclusion.eu)
- STRATI, F. (2008) *Assessment of the 2008-2010 National Reform Programmes for Growth and Jobs from a social inclusion perspective: The extent of synergies between growth and jobs policies and social inclusion policies. Italy*. European Commission. DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. [www.peer-review-social-inclusion.eu](http://www.peer-review-social-inclusion.eu)
- STRATI, F. (2009) *Schemi di reddito minimo. Uno studio sulle politiche nazionali. Italia*. European Commission. DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. [www.peer-review-social-inclusion.eu](http://www.peer-review-social-inclusion.eu)
- TAUSZ, K. (2006) *Trends, Recents Developments, Active Inclusion and Minimum Resources*. Peer review, 2006.
- TÓTH. I.G and WARD, T (2010) *Child poverty and child well-being in the European Union*. Report for the European Commission DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit E.2 Volume IV: Country case studies, TÁRKI Social Research Institute (Budapest, Hungary). pp 114-136; [http://s3.amazonaws.com/zanran\\_storage/www.tarki.hu/ContentPages/47859448.pdf](http://s3.amazonaws.com/zanran_storage/www.tarki.hu/ContentPages/47859448.pdf)

- VECSEI, M. (2009) *Counting homeless in hungary*. Peer review, 12-13 de noviembre de 2009.
- VILLA, M. (2007) *Dalla protezione all'attivazione. Le politiche contro l'esclusione tra frammentazione istituzionale e nuovi bisogni. Studi di Scienze della Storia e della Società*. FrancoAngeli. Milano.
- VOBRUBA, G & FEHR, S (2011) "Die Arbeitslosigkeitsfalle vor und nach der Hart-IV. Reform" en *WSI Mitteilungen*, 5/2011.
- ZEITLIN, J. (2009) "The Open Method of Coordination and reform of national social and employment policies: influences, mechanisms, effects" in HEIDENREICH, M. y ZEITLIN, J. (eds.) *Changing European Employment and Welfare Regimes. The Influence of the open method of coordination on national reforms*. Oxford: Routledge.



# Principales siglas y acrónimos

<b>AAPP</b>	Administraciones Públicas
<b>AGE</b>	Administración General del Estado
<b>CCAA</b>	Comunidades Autónomas
<b>CPS</b>	Comité de Protección Social de la UE
<b>EAPN</b>	European Anti Poverty Network-Red Europea de Lucha contra la Pobreza
<b>EU SILC</b>	Encuestas de Ingresos y de condiciones de vida de EUROSTAT
<b>IA</b>	Inclusión Activa
<b>IEPSIS</b>	Informe de Estrategias de Protección Social e Inclusión Social
<b>MAC</b>	Método Abierto de Coordinación
<b>PNain</b>	Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social
<b>PNR</b>	Programa Nacional de Reformas
<b>PREPARA</b>	Programa de Recualificación Profesional
<b>PROGRESS</b>	Programa comunitario para el empleo y la solidaridad social
<b>RAI</b>	Renta Activa de Inserción
<b>RMI</b>	Renta Mínima de Inserción
<b>UE</b>	Unión Europea

El nuevo concepto de inclusión activa nacido en el marco de la Comisión Europea, se está consolidando como la principal y más eficaz estrategia para luchar contra la pobreza y la exclusión social en todos los Estados Miembros. Con esta obra se pretende contribuir a identificar pautas de referencia exitosas en diversos países, según las diferentes tipologías tradicionales de sistemas de bienestar social, para abordar la puesta en marcha de un marco coherente, integrado y adaptado a la evolución de las necesidades sociales.

