

LA ESTRATEGIA EUROPEA DE INCLUSIÓN ACTIVA

Francesco Maria Chiodi¹

Abstract

La Estrategia europea de inclusión activa se asienta en tres pilares integrados: (a) un apoyo a la renta adecuado; (b) unos mercados laborales que favorezcan la inserción en el empleo y (c) el acceso a servicios de calidad. El artículo analiza las bases conceptuales de cada pilar y la fundamentación de su integración en una estrategia global, de tipo holístico, para combatir la pobreza y la exclusión social. El primer pilar reafirma el derecho de todas las personas a contar con recursos suficientes para vivir de manera conforme a la dignidad humana. En casi todos los países europeos existen esquemas no contributivos de ‘renta mínima’ asociados a este derecho. El segundo pilar se apoya en la convicción de que el empleo es la vía maestra para superar la pobreza. A partir de la década de 1990, el cuestionamiento de las derivas asistencialistas del welfare y las propuestas de ajuste de los regímenes de bienestar causadas por el problema de su sostenibilidad financiera, han motivado una reorientación de las medidas de renta mínima. Se pretende la ‘activación’ de los beneficiarios, apoyados por los servicios públicos, para que se inserten en el mercado laboral y puedan renunciar cuando antes de las ayudas económicas. El paradigma de la activación no ha sido interpretado y aplicado de la misma forma en los diferentes países europeos. Algunos de ellos abogan por un mayor equilibrio entre responsabilidad individual y responsabilidad colectiva. Sin embargo, la combinación entre renta mínima y medidas de activación no han sido capaces de facilitar una salida duradera de la pobreza. A menudo redundan en una participación marginal en el mercado de trabajo, a través de empleos inestables y escasamente retribuidos. A raíz de estas limitaciones, la incorporación del tercer pilar responde a la necesidad de un diseño más amplio que atienda las diferentes facetas de la condición de pobreza. Este pilar se refiere a un conjunto estructurado de servicios de calidad universales, accesibles y garantizados, en ámbitos tales como la vivienda, el cuidado infantil y de otras personas dependientes, la salud, la formación, etc. De este modo, la Estrategia de Inclusión Activa rebasa con creces el enfoque del *welfare to work*, circunscrito a la dimensión laboral. Su modelo es más bien acorde a la filosofía de la ‘inversión social’, que constituye el principal paradigma de referencia en Europa sobre el rol de las políticas sociales. El Paquete de Inversión Social, del cual la Estrategia es parte, enfatiza en la función preventiva de las políticas sociales y la formación del capital humano, asumiendo como horizonte de acción el curso de vida de las personas, en particular las fases cruciales de su existencia. El artículo finaliza con algunas reflexiones sobre las afinidades conceptuales entre la Estrategia europea de inclusión activa y los Programas de Transferencias Condicionadas (con corresponsabilidad) de segunda generación en América Latina. Ambos casos están convergiendo hacia la voluntad de implementar y coordinar las intervenciones en los tres frentes del triángulo de la inclusión activa: ayuda a la renta, inserción laboral e integración social.

1. Introducción

En este artículo se presenta la Estrategia europea de inclusión activa, lanzada formalmente en 2008 mediante una Recomendación de la Comisión Europea², aprobada por el Consejo

¹ Instituto Italo Latinoamericano, coordinador del área protección social, empleo y educación del Programa de la Unión Europea Eurosociedad. El artículo es una reelaboración de la conferencia presentada en el Foro “Perspectivas de la protección social en América Latina” (Santo Domingo, República Dominicana, 17-18 de junio de 2014), organizado por la Secretaría de la Integración Social Centroamericana y la Vicepresidencia de República Dominicana.

² C (2008) 5737 Recomendación de la Comisión Europea del 3 de octubre de 2008 sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral.

de la Unión Europea y hecha propia, el año sucesivo, por el Parlamento Europeo a través de una Resolución.³ La Estrategia define las líneas rectoras que deben guiar los Estados europeos para combatir la pobreza y la exclusión social, especialmente de las personas marginadas del mercado de trabajo, y se asienta en tres pilares o dimensiones de la inclusión: (a) un apoyo a la renta adecuado; (b) unos mercados laborales que favorezcan la inserción en el empleo y (c) el acceso a servicios de calidad.

En términos generales, la Estrategia representa el punto de llegada de un amplio debate y camino político llevado a cabo por los países europeos. Por lo mismo, constituye también una forma de compromiso entre distintas tradiciones políticas y corrientes de pensamiento. Si por un lado se puede adscribir al enfoque de *welfare to work*⁴, por otro su aplicación lo sobrepasa, tal como se verá más adelante. Igualmente, aunque la Estrategia está dirigida especialmente a las “personas excluidas del mercado laboral”, en el texto de la Recomendación de la Comisión Europea, y aún más en las referencias a la misma en el debate político y académico, se apunta en general a las personas que no disponen de medios de sustento adecuados, independientemente de su posición en el mercado laboral. En este sentido, la Estrategia tiene que ser entendida no tanto como unas directrices de política de empleo, sino como una plataforma programática para la inclusión social de las personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social.

Un elemento relevante de la Estrategia es que a sus tres pilares no se les debe considerar por separado, o paralelamente, sino, por el contrario, hay que implementarlos de forma integrada. Hay tres razones fundamentales que dan cuenta de ello. La primera es de orden lógico y se apoya en la evidencia empírica: el actuar simultáneamente en los tres frentes genera un círculo virtuoso donde cada uno fortalece a los demás, logrando un efecto global más eficaz. La segunda, igual de determinante, radica en que la inclusión social se define solo y en tanto se manifieste la presencia simultánea de los tres factores (unos ingresos adecuados, un trabajo digno y el acceso a unos servicios de calidad): ningún factor agota o coincide, de forma aislada, con la condición de ‘inclusión’; sino que cada uno de ellos sirve para desarrollarla y afianzarla. La tercera razón guarda relación con la insuficiencia del

³ 2008/2355/INI Resolución del Parlamento Europeo del 6 de mayo de 2009 sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral.

⁴ El modelo de *welfare-to-work* de cuño británico (programas de *New Deal* impulsados por el gobierno del *New Labour* en 1998) pretende la eliminación de la dependencia de los subsidios económicos y la reducción al mínimo de la permanencia en el estado de cesantía. Incluyendo elementos de la estrategia escandinava de *activation*, el *welfare-to-work* combina prestaciones monetarias y programas de preparación para el trabajo/retorno al empleo. Los beneficiarios son compelidos a participar porque estas ayudas están dirigidas a mejorar su empleabilidad y convertirlos rápidamente en trabajadores cotizantes. A menudo las expresiones *welfare-to-work* e *workfare* son utilizadas como sinónimos, sin embargo el primer enfoque representa en cierta medida una versión moderada del otro, que surgió en los Estados Unidos en los mismos años y en el cual aquél se inspira. El *workfare*, en efecto, hace mayor hincapié en la imposición de una contraprestación laboral a cambio del subsidio económico, independientemente del tipo de empleo disponible (Kildal, 2001), con lo cual de algún modo se introduce la idea de una deuda del ‘beneficiario’ en razón del subsidio concedido (el empleo de esta manera se convierte en la protección misma). El *welfare-to-work*, en cambio, sobre todo en los países nórdicos, asume como fundamento el principio de la *mutual obligation*, es decir un pacto entre el Estado (a través de los servicios) y los perceptores de las ayudas a los ingresos que los vincula recíprocamente a colaborar con el fin de lograr una rápida (re)inserción de estos últimos en el mercado laboral. Por supuesto al hablar de modelos se está haciendo una abstracción de las experiencias concretas.

primer pilar en ausencia del segundo, y de los dos primeros en ausencia del tercero. El propósito de este trabajo es explorar la lógica interna de la Estrategia a través de la identificación de los fundamentos de cada pilar y de las relaciones entre ellos. En particular, se profundizará en el postulado del entrelazamiento de las tres piezas de la Estrategia cómo condición necesaria para lograr mayores niveles de eficacia en el proceso de inclusión social promovido por la acción pública.

La aproximación a la Estrategia europea de inclusión activa puede aportar una mirada de cierto interés en América Latina sobre las políticas de lucha contra la pobreza. Hay elementos de similitud con la evolución más reciente de los programas de transferencias monetarias (PTC) de esta región, es decir con la tendencia a extender su radio de acción a la dimensión de la inclusión laboral y productiva, así como a convertirlos en componentes de sistemas más amplios de servicios y prestaciones sociales. Por esta razón, en la parte final del artículo, aun sin examinar en detalle las experiencias de los PTC de América Latina, se intentará esbozar algunas pistas de comparación. Se pondrán de relieve diferencias y aspectos en común que pueden constituir un terreno de diálogo entre las dos regiones en materia de combate a la pobreza y la exclusión social.

2. El primer pilar: el apoyo adecuado a la renta

El primer pilar se refiere a los apoyos monetarios. La Recomendación indica que estos tienen que ser “adecuados”. El adjetivo se inscribe en la base jurídica del pilar, expresada por el texto de la Recomendación en los siguientes términos: “[reconocer] el derecho fundamental del individuo a los recursos y la ayuda social suficientes para llevar una vida compatible con la dignidad humana como parte de un dispositivo global y coherente para combatir la exclusión social”. Por consiguiente, el sujeto del derecho es la persona como tal, no el trabajador en paro. En otras palabras, no es la protección en caso de desempleo el criterio rector, sino la ciudadanía social o, mejor dicho, el *ius existantiae* conferido a las personas en tanto residentes en los países europeos (también por esto el derecho se extiende a los inmigrantes con residencia legal)⁵. Conforme al principio de subsidiariedad, la Recomendación no establece el importe necesario para cerrar la brecha entre renta disponible y renta suficiente para vivir dignamente, aclarando que cada Estado deberá fijarlo autónomamente⁶.

⁵ Desde hace muchos años en Europa se han confrontado distintas propuestas en el ámbito de un encendido debate acerca del derecho a una renta mínima (Vandenbroucke et al., 2012). En este contexto, es oportuno deslindar de antemano la ayuda a los ingresos respaldada por la Estrategia de Inclusión Activa, de la renta básica universal que promueve la *Basic Income Earth Network*- BIEN (www.basicincome.org) y varias personalidades de la política y el mundo académico (Van Parijs y Vanderborght, 2005). Esta última es de carácter universal e incondicional, en cambio la Estrategia acota el apoyo a las personas sin recursos para vivir dignamente, pero sujetándolo a algunas obligaciones. En particular, reza la Recomendación, “la disponibilidad activa para el trabajo o la formación profesional con objeto de obtener un trabajo en el caso de las personas cuyas condiciones permitan una disponibilidad activa”. Para las demás personas, la Recomendación indica la necesidad de promover medidas económicas y sociales de integración.

⁶ Sin embargo, en 2010 el Parlamento Europeo declaró que el valor de la renta mínima, para ser adecuado, ha de ser por lo menos igual al 60 % de la renta equivalente media nacional de cada país. (2010/2039[INI] Resolución del Parlamento europeo del 20 de octubre de 2010 sobre el rol de la renta mínima en la lucha contra la pobreza y el fomento de una sociedad integradora en Europa)

En la actualidad 26 de los 28 países de la Unión Europea cuentan con algún esquema de renta mínima, es decir un apoyo monetario a los ingresos de las personas por debajo de la línea de la pobreza. Italia es uno de los dos países que carecen de ella, y está llevando a cabo un plan piloto con el afán de probar una futura medida de carácter universal y condicionado.

Si bien se observan muchas diferencias entre los países en cuanto a requisitos de elegibilidad, cuantías de las prestaciones monetarias, cobertura y otros elementos, en todos los casos estos esquemas buscan garantizar ingresos mínimos y están adscritos al pilar no contributivo de la protección social, sin exigir antecedentes contributivos⁷. Por lo común, el beneficio está sujeto a la prueba de medios e incluye algunas condicionalidades, principalmente la adhesión a programas para la (re)inserción en el mundo de trabajo.

La fuerza jurídica, política y simbólica del primer pilar de la Estrategia es de gran envergadura porque reafirma que el apoyo a la renta descansa en la existencia de un derecho, no en las decisiones con más o menos visión de futuro de los gobiernos de turno. De este modo, sustrae la garantía de la seguridad económica al campo de la asistencia residual y la emplaza más bien como un derecho social. Este elemento hace a la esencia de la Estrategia y puede considerarse un fundamento clave del modelo social europeo⁸. De aquí que la Estrategia se sitúe en una línea de continuidad con un corpus de textos fundamentales de la Unión Europea (UE). El principal es la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁹ (del año 2000, adaptada en 2007), integrada con igual valor jurídico en los Tratados constitutivos de la Unión y que en su artículo 34 establece: “la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales”.¹⁰ Otro texto fundamental es la Recomendación del Consejo de las Comunidades Europeas de 1992¹¹, que exhorta a los Estados europeos a revisar los sistemas de protección social según los principios y directrices relativos al derecho

⁷ Por lo general en casi todos los países la ayuda a la renta ha englobado en un único marco también otros fondos focalizados a diferentes categorías (desempleados de larga duración, madres solteras, ex presos, etc.).

⁸ “El concepto de Modelo social europeo (MSE) es uno de los más difíciles de definir y entre los más borrosos en la literatura actual. Por MSE se entiende la síntesis entre progreso económico y social típica de las sociedades europeas. [...]. Esto se traduce en la puesta en práctica de políticas de asistencia social para los más necesitados, de provisión de políticas educacionales y de asistencia sanitaria de tipo universal, de la actuación de un complejo sistema de servicios y protección social, junto con un complejo sistema de relaciones industriales.” (Natali, 2013, p.229).

⁹ Apartado. 3 “Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales.”

¹⁰ Aunque en este caso la formulación del derecho no es muy acertada, pues remite su aplicación a las legislaciones nacionales, “no es difícil establecer el contenido esencial [del derecho], el límite más allá del cual la discrecionalidad del legislador no puede adentrarse [...]”. (Bronzini, 2011, p.64).

¹¹ Recomendación 92/441/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1992, sobre los criterios comunes relativos a los recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social.

fundamental de la persona a contar con recursos y prestaciones suficientes para vivir conforme a la dignidad humana.

3. El segundo pilar: mercados laborales inclusivos

El fundamento conceptual de este pilar radica en la convicción de que el empleo es la forma más eficaz de lucha contra la pobreza. De aquí la invitación de la Recomendación a adoptar “medidas para garantizar que las personas cuya condición las hace aptas para el trabajo reciban ayuda efectiva para conseguir (de nuevo) un empleo acorde a su capacidad de trabajo, y permanecer en el mismo”¹². Asimismo, “deben salvaguardarse los incentivos a buscar empleo para las personas cuya condición las hace aptas para el trabajo”.

La Resolución del Parlamento UE de 2010 citada en nota a pie de página precisa el sentido más profundo de la alianza entre renta mínima y medidas por el empleo: “el objetivo real de los regímenes de renta mínima no [es] la mera asistencia, sino sobre todo acompañar a los beneficiarios para que puedan pasar de una situación de exclusión social a la vida activa”. De lo anterior se desprende que la renta mínima se concibe como una ayuda transitoria. Aunque esté anclada en un derecho, su papel a cumplir es de tipo instrumental. Las acciones y servicios que la acompañan deben lograr que en el más breve tiempo posible sus perceptores puedan prescindir de ella, ayudándolos a encontrar (o reencontrar) un empleo y, con ello, a ganar su independencia económica. Estas directrices se afianzan aún más en el actual contexto de crisis económica, donde el alza de las tasas de desempleo ha acarreado un fuerte aumento del riesgo de pobreza y exclusión en Europa (Frazer et al., 2014, p.16)¹³.

En los principios consignados arriba se divisan los rasgos esenciales de la evolución de los sistemas de *welfare*¹⁴ europeos de los veinte últimos años. Durante este período, se ha intentado rediseñar en sentido restrictivo la asistencia social dirigida a la población pobre, centrándola sobre todo en la promoción del empleo, también a efectos de contener el gasto social y encauzar dentro de los confines de la seguridad social la protección del ciudadano-trabajador. Esta evolución – que en todo caso se ha desplegado con objetivos y resultados no uniformes dentro de la Unión Europea – tiene su origen por dos motivos principales: el primero consiste en la denuncia de los efectos de distorsión producidos por los esquemas de protección social de sesgo asistencialista, y el segundo en el problema de la sostenibilidad financiera de los sistemas de *welfare*, que se ha intentado enfrentar mediante la implementación de diferentes estrategias de reforma.

Entre la década de 1980 y la de 1990 se empezó a evaluar negativamente la amplitud y la generosidad de distintas prestaciones sociales del *welfare*, sobre todo aquellas de tipo monetario. A estos dos elementos se le atribuía la responsabilidad de inducir en los usuarios

12 La referencia es al fomento de “*empleos de calidad*, incluidos el sueldo y los beneficios, las condiciones laborales, la salud y seguridad, el acceso a la formación continua y las perspectivas profesionales, en especial con objeto de prevenir la pobreza de las personas que tienen un empleo.”

13 “Ello es subrayado por el hecho de que dos tercios de los desempleados entre 18-64 años en la UE-27 [...] están en situación de riesgo en 2012, 2.5 puntos más que en 2008, antes del inicio de la crisis” (Frazer et al., 2014, p.16).

14 En adelante se seguirá utilizando la expresión *welfare* para indicar sistemas, estados o regímenes de bienestar.

actitudes de dependencia e inercia. Se cuestionaba que las asignaciones por desempleo y las distintas formas de ayuda a la renta de los sujetos indigentes se limitaran a erogar subsidios monetarios, sin implicar (y exigir) contrapartidas para moverlos hacia el trabajo. Se alegaba que un elevado índice de reemplazo del salario y el pago de las transferencias por períodos prolongados serían la causa principal de la denominada “trampa del desempleo” (y de la pobreza). Es decir, provocaban conductas oportunistas para continuar a recibir asistencia, desalentando la búsqueda de empleo.

Estas críticas empezaron a abrirse camino primero en Estados Unidos y Reino Unido para luego propagarse también en Europa. A partir de la década de 1990, la mayoría de los países europeos comenzó a articular las políticas pasivas (transferencias monetarias) con las activas (capacitación, orientación laboral, etc.), haciendo mayor hincapié en estas últimas (Weishaupt, 2011). Este enfoque inicialmente se aplicó en el campo de las políticas de empleo, pero en seguida traspasó a los dispositivos de renta mínima. Paulatinamente, la adhesión a las medidas activas se fue transformando en una condicionalidad obligatoria para los perceptores de la renta mínima.

Hoy en día puede variar el grado de severidad de su aplicación, pero el principio básico del nexo funcional entre políticas pasivas y activas está aceptado por todos los países. Lo que aún es objeto de controversias es la tensión entre responsabilidad individual y responsabilidad colectiva o, dicho de otra forma, entre condicionalidad y derecho a la seguridad económica. Este debate se relaciona directamente también con diferentes posturas acerca de la cuantía adecuada de la renta mínima y el menor o mayor grado de presión sobre los usuarios para que participen en los programas de inserción laboral.

El segundo motivo que ha desencadenado la transformación de los sistemas de *welfare* es la dificultad de asegurar su sostenibilidad financiera a largo plazo, una preocupación que sigue siendo muy apremiante. Los regímenes del bienestar europeos edificados en los llamados 30 años gloriosos se basaron en el supuesto de que el crecimiento económico y el ocupacional irían aparejados. De esta manera, el desarrollo económico habría asegurado recursos crecientes para la redistribución a través de los mecanismos del *welfare*. El corazón de esta arquitectura era un modelo de trabajo a tiempo completo y de tutela integral de los trabajadores. La protección social, en su modalidad contributiva, debía ofrecer las garantías necesarias para los trabajadores y sus familias, dejando a la asistencia social sólo tareas residuales, de última instancia.

Sin embargo, los hechos no confirmaron estas previsiones. Los cambios de los sistemas productivos en un escenario de creciente competición a nivel global arrastraron una persistente exclusión estructural en el mercado laboral de amplios sectores poblacionales. Esto se ha manifestado en particular con el desempleo de larga duración¹⁵ y de los jóvenes, dos problemas que se han recrudecido en los últimos años como consecuencia de la crisis

15 “[...] después de la revolución post-fordista, el trabajo aparece no sólo como un bien escaso, fragmentado e inestable, sino también con rasgos cada vez menos unívocos. Y su naturaleza subordinada (en sentido técnico-jurídico y sociológico) aparece cada vez menos un destino del que es impensable rehuir. [...] el *mal radical* del desempleo masivo y de larga duración desde hace tiempo ha penetrado en las sociedades occidentales como elemento estructural y son cada vez menos los que creen en la posibilidad real de volver a una sociedad de pleno empleo”. (Bronzini, 2011, p.43)

(financiera primero y económica después) que ha azotado especialmente los países del sur de Europa. En resumen, la cadena causal ‘crecimiento económico-creación de nuevos puestos de trabajo-eliminación de la pobreza’ no ha funcionado.

Sumado a lo anterior, otros procesos han puesto en aprietos a los sistemas de *welfare*. Los más sobresalientes son el envejecimiento de la población (modificándose negativamente el índice de dependencia estructural de los ancianos), la transformación de la familia, la entrada masiva de las mujeres en el mercado laboral y las nuevas demandas sociales de bienestar asociadas con la prestación de servicios personalizados y de calidad. En este contexto, se introdujeron en la agenda pública nuevas exigencias para las cuales los sistemas tradicionales de *welfare* centrados en el “paradigma asegurador” (Rosanvallon, 1995) no estaban preparados. Por un lado, surgieron mayores necesidades de gasto, por otro, dificultades de financiación en el medio y largo período, debido también a la contracción de la masa contributiva que el mercado laboral era capaz de generar. Ante este panorama, el *welfare* ha sido objeto de diferentes propuestas de reforma, algunas a favor de su redimensionamiento¹⁶, otras encaminadas a redefinir sus prioridades (Ferrera, Hemerijck y Rhodes, 2000; Ferrera y Hemerijck, 2003). Pese a todo ello, entre los años noventa y los siguientes, las numerosas transformaciones acometidas por los países europeos no afectaron el sistema de las garantías sociales (Ferrera, 2013) ni el nivel de gasto; es más, este último creció hasta alcanzar aproximadamente en promedio el 29% del PIB de los 28 miembros europeos, entre los cuales, sin embargo, existen notables diferencias.

Las dos tendencias aquí anotadas– los ataques a la deriva asistencialista del *welfare* y las propuestas de ajuste – han atravesado de forma muy diversa los distintos regímenes de bienestar. Pero ambas convergen en punto: la voluntad de reorientar la trayectoria del *welfare*. Se ha intentado pasar de un *welfare* pasivo a uno ‘activo’, es decir de un modelo que destacaba la protección y la asistencia a una nueva lógica que impulsa una menor dependencia de la ayuda pública, esencialmente a través de la plena participación en el mercado de trabajo.

La relevancia que se le ha asignado a los objetivos ocupacionales en las políticas socio asistenciales es coherente también con la atención cada vez mayor a los problemas de competitividad y crecimiento económico. A partir de la década de 1990, la dimensión económico-financiera ha llegado a tener una primacía absoluta en el proyecto de construcción europea y, desde luego, en el sistema de gobernanza instituido a raíz de la creación de la moneda única (el euro). Todo esto ha ocurrido a expensas de la dimensión social, que ha quedado en parte oscurecida por aquella: “[...] en los últimos años la integración económica a través de la moneda única y la coordinación de las políticas presupuestarias macro y micro-económicas han avanzado a marchas forzadas, mientras que la dimensión social de la UE ha quedado estancada en un estadio germinal.” (Natali, 2013, p. 232).

La orientación a la activación constituye una de las principales claves interpretativas del

16 Algunas corrientes políticas y académicas anuncian que estamos en presencia de una forma de declive del *welfare* aparentemente irreversible (Moreno, 2012).

cambio de concepción de las funciones del *welfare* socio asistencial (Vandenbroucke, 1999; Valkenburg, 2007; Barbier, 2001 y 2005; Weishaupt, 2011; Arriba, 2013). Con este término, que en todo caso carece de una definición precisa y unívoca dentro de la Unión Europea, se alude básicamente a una nueva modalidad de relación entre el Estado y el ciudadano centrada en el equilibrio entre derechos y deberes. Según esto, desempleados y pobres que reciben transferencias monetarias al amparo de las finanzas públicas tienen que emanciparse de su condición de asistidos activándose en la búsqueda de trabajo y participando de forma responsable y solícita en programas públicos pensados para su (re)incorporación en el mercado laboral. Estimuladas por las políticas activas del trabajo (de *welfare to work*), como ya se apuntó, las políticas de asistencia social dirigidas a las personas de muy bajos ingresos también han llegado a insistir con mucha fuerza en la perspectiva ocupacional¹⁷.

El núcleo del concepto político de activación queda resumido en la fórmula *make work pay* (hacer que el trabajo sea rentable y más atractivo que la asistencia), en una clara alusión al nuevo rumbo de las estrategias de apoyo a los ingresos: reducir al mismo tiempo la duración de la prestación monetaria y el diferencial económico entre su importe y el del sueldo derivado de un empleo. De acuerdo con Weishaupt “con el foco en la activación al mismo tiempo de los individuos y de los sistemas de *welfare*, ha sido introducida una lógica socioeconómica particular, es decir que la actividad económica es una condición necesaria para la realización *personal*, la sostenibilidad de los *regímenes de bienestar* y la *competitividad económica* en general, con el deseable objetivo de incluir en el mercado laboral a todas las personas que pueden trabajar (puesto que sólo una persona con empleo puede considerarse como un ‘ciudadano pleno’).” (Weishaupt, 2012, p.192)

No obstante, los caminos efectivamente seguidos por los sistemas de protección social europeos no se avienen rígidamente a este patrón. Atendiendo a la línea interpretativa de Ronchi (2013), se pueden diferenciar dos grandes trayectorias. Por un lado, un “polo positivo”, basado en una visión de la política social como inversión y factor productivo. En este caso, las medidas de activación cobran sentido como elementos cruciales para superar las inconsistencias de los regímenes de protección social y otorgar a la vez más autonomía y responsabilidad a los ciudadanos, reconociéndoles una libertad de elección efectiva. Por otro lado, un “polo negativo”, representado por lo que Clasen y Clegg (2006,

17 El entonces ministro belga Frank Vandenbroucke fue el primero en hablar de “Estado social activo” (Vandenbroucke, 1999). Este enfoque ha sido asumido por la Estrategia decenal de la Unión Europea 2000-2010, denominada Estrategia de Lisboa por el nombre de la ciudad donde fue aprobada por el Consejo Europeo, entre cuyas conclusiones se pueden mencionar las dos siguientes: (a) Modernizar el modelo social europeo mediante la inversión en las personas y la constitución de un Estado activo de bienestar. Las personas constituyen en Europa el principal activo, por lo que deberían convertirse en el centro de las políticas de la Unión. La inversión en capital humano y el fomento de un Estado de bienestar activo y dinámico serán esenciales tanto para que Europa ocupe un lugar en la economía basada en el conocimiento como para garantizar que el surgimiento de esta nueva economía no incremente los problemas sociales existentes de desempleo, exclusión social y pobreza; (b) Modernización de la protección social. El modelo social europeo, con sus sistemas desarrollados de protección social, debe sostener el paso a la economía basada en el conocimiento. Sin embargo, estos sistemas deben adaptarse como parte de un Estado activo de bienestar para asegurarse de que el trabajo se vea recompensado, garantizar su viabilidad a largo plazo frente a un envejecimiento de la población, promover la integración social y la igualdad de sexos y proporcionar servicios sanitarios de calidad.

p. 532) llaman la variante “*low road*” de la activación, según las cuales las condiciones para seguir recibiendo la ayuda a la renta pueden restringirse mucho con el fin de forzar a aceptar las oportunidades laborales y salariales disponibles, no importa si mal pagadas o de bajo perfil¹⁸. El primer polo corresponde a la tradición socialdemócrata de los países del norte de Europa, mientras que el segundo se encuentra más cercano al neoliberalismo de matriz anglosajona.¹⁹

La Estrategia de Inclusión Activa parece situarse en una posición intermedia, pero sus líneas rectoras la alejan ciertamente de la acepción más drástica del principio de activación. En efecto, tal como explicita la Recomendación, la inclusión laboral debe apuntar a “empleos de calidad, incluidos el sueldo y los beneficios, las condiciones laborales, la salud y seguridad, el acceso a la formación continua y las perspectivas profesionales, en especial con objeto de prevenir la pobreza de las personas que tienen un empleo”. Análogamente, la Resolución del Parlamento Europeo que la respalda y mencionada antes afirma que “la inclusión activa no debe sustituir a la inclusión social”. En cualquier caso la Estrategia sanciona la orientación común a prácticamente todos los países europeos de supeditar la entrega de la renta mínima a la participación en programas de política activa. De aquí que el esquema general (o ideal) de funcionamiento prevé que los beneficiarios de la renta mínima sean atendidos por los servicios de empleo mediante acciones de capacitación, intermediación y acompañamiento a la inserción laboral, entre otras. Los países más afines a la tradición anglosajona han dado más peso al componente sancionador de este esquema, endureciendo los criterios de elegibilidad y el control sobre la efectiva disponibilidad al trabajo, así como disminuyendo el monto de las prestaciones monetarias. En cambio, los países escandinavos, si bien no han quedado ajenos a la lógica de las condicionalidades, asignan más importancia al derecho a la renta, a la integración social y cautelán mayormente el tipo y calidad del empleo, para que la inserción no sea desventajosa para el trabajador.

4. El tercer pilar: el acceso a servicios de calidad

El vínculo entre la ayuda a la renta y el apoyo a la inserción laboral se enriquece y enmarca en un horizonte más amplio por medio del tercer pilar, que insta a tomar “todas las medidas

¹⁸ El objetivo es que lleguen a ser económicamente autónomos en el menor tiempo posible. En la acepción más dura de las políticas de activación, la responsabilidad del resultado positivo o negativo de las medidas puestas en juego, más que en los servicios que deben apoyarlos, termina recayendo en las personas (Valkenburg, 2005).

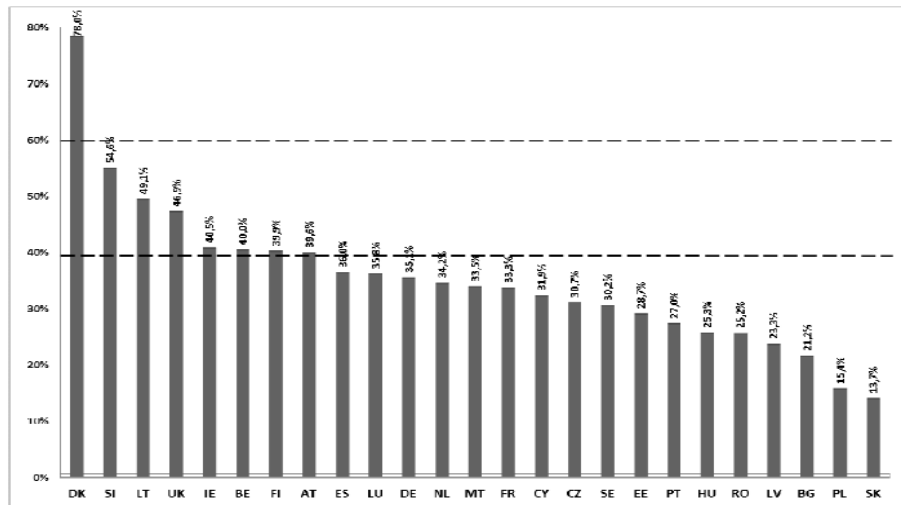
¹⁹ Otros autores proponen una clasificación similar. Por ejemplo, a principios de la década del 2000 Barbier (2001 y 2005) definía dos modelos principales de activación – respectivamente liberal y universalista– pertenecientes a las tradiciones de la protección social antes descritas. De acuerdo con este autor, “El modelo liberal incrementa en primer lugar las relaciones entre individuos y mercado de trabajo, suponiendo que estas relaciones, en términos agregados, produzcan equidad social y eficiencia. Las políticas de activación el mercado trabajo, así como las sociales, si son consideradas desde una perspectiva limitada, se limitan a incentivar las personas a buscar empleo, procurando una información rápida, servicios esenciales de encuentro entre demanda y oferta, al igual que una inversión en trayectos formativos de corta duración. [...] Por otro lado, el modelo universalista no sólo se preocupa de asegurar servicios amplios y complejos a *todos los ciudadanos* sino que, al mismo tiempo, garantiza estándares de vida relativamente altos a los asistidos y, para las franjas de fuerza de trabajo con retribuciones más bajas, niveles de prestaciones que alcanzan una proporción significativa de los salarios mínimos. [...] La políticas social, al no estar sometida sistemáticamente a las exigencias del trabajo, conserva su esencia tradicional de contribución al bienestar”. (Barbier, 2005, pp. 266-267)

necesarias para permitir que las personas afectadas, de conformidad con las disposiciones nacionales pertinentes, reciban un apoyo social adecuado mediante el acceso a servicios de calidad”. En particular, deberán instrumentarse “los servicios esenciales [...], comprendidos servicios de ayuda social, empleo y servicios de formación, apoyo a la vivienda y viviendas sociales, servicios de cuidados infantiles, servicios de cuidados a largo plazo y servicios sanitarios, [...]”.

La incorporación del tercer pilar responde sin duda a un entendimiento de la inclusión social que no la comprime en la esfera laboral, pero, verosímilmente, se sustenta además en la constatación de que las intervenciones que han articulado la renta mínima con las medidas para la inserción laboral (los dos primeros pilares) arrojan a menudo resultados dudosos. Sin embargo, este pilar refleja también el nuevo paradigma de *welfare* – la inversión social – elaborado por la Comisión Europea mediante una Comunicación de 2013²⁰, sobre la cual se hablará más adelante.

Para entender la importancia del tercer pilar y de su integración con los dos primeros, es preciso tener en cuenta los vacíos que dejan las políticas de inclusión social de los perceptores de la renta mínima cuando son confiadas tan solo a las medidas para la inserción laboral. Esta insolvencia queda demostrada por dos circunstancias. En primer lugar los dispositivos actuales de renta mínima cubren sólo parcialmente la carencia de ingresos de las familias destinatarias, como se puede apreciar en el siguiente cuadro (Peña-Casas *et al.* 2013, 21).

Figure 3: Maximum gross GMI as a percentage of median equivalised income – single person with 2 children – 2011



Sources: MISSOC data base for GMI amounts and the Eurostat website for median equivalised income (EU-SILC); own calculations

Como se puede apreciar, todos los países, con la salvedad de Dinamarca, cuentan con ayudas a los ingresos que se sitúan por debajo de la línea del 60% de la mediana de la renta disponible equivalente, establecida convencionalmente a nivel europeo como umbral del riesgo de pobreza. En otras palabras, las transferencias monetarias para la integración de

²⁰ COM(2013) 83 final. Se trata en todo caso de una hipótesis, ya que la Recomendación no desarrolla una argumentación al respecto.

los ingresos no brindan recursos suficientes para cerrar la brecha entre renta disponible y nivel necesario para evitar la pobreza.

En segundo lugar, la consecución de un empleo tampoco asegura que se deje atrás el riesgo de pobreza, aun cuando ese empleo se haya obtenido gracias al apoyo de los servicios u otras medidas de incentivación. La inserción laboral puede darse mediante el acceso a empleos mal pagados, precarios y no idóneos. Si bien la literatura consultada pone de manifiesto la ausencia de datos sobre el impacto ocupacional de la combinación entre transferencias monetarias y servicios para la inserción laboral (Frazer y Marlier, 2009, p. 43; Immervoll, 2009, p. 40), sí se encuentran de manera extendida llamados de atención en torno a este tipo de riesgo (Samek Lodovici, 2009; Bronzini, 2011; Villa, 2007; Bradshaw y Mayhew, 2010)²¹.

Además, la participación en el mercado laboral en condiciones de desventaja se convierte en una realidad altamente probable allí donde se estrechan los márgenes de libre elección por parte de los perceptores de la renta mínima, o sea cuando el recrudescimiento de las condicionalidades impone la aceptación de cualquier empleo. Por otra parte, quienes suelen acceder con más facilidad a puestos de trabajo cualificados y mejor pagados a través de programas públicos no son los grupos más vulnerables, que a la vez tienen menor capital humano y social, sino aquellos cuyos itinerarios educacionales, formativos, culturales y profesionales los ubican en una posición indudablemente más ventajosa en comparación con los otros (Immervoll, 2009, p. 39). Por lo general, los perceptores de la renta mínima pertenecen a los sectores más distantes del mercado de trabajo y, por lo mismo, presentan los peores pronósticos de inserción (Marbán Gallego y Rodríguez Cabrero, 2011, p.71). Por ejemplo, una evaluación realizada en 2012 al Programa Nacional “Prepara” de España, destinado a personas que ya no tienen derecho a cobrar el paro, revela que “el 70% de los beneficiarios que han concluido el programa no han logrado un empleo. Por el contrario sólo el 1% ha logrado un contrato indefinido y el resto han sido contratos temporales, en su gran mayoría con una duración inferior a dos meses. Ahora bien, la amplia destrucción de empleo a lo largo de los cuatro últimos años ha hecho muy difícil, si no imposible, lograr una efectividad en cuanto a inserción en el empleo” (*EU Network of Independent Experts on Social Inclusion* 2013, p.23). El informe subraya también que “en la medida en que los colectivos están más alejados del mercado de trabajo, el éxito en acceder al mismo no está asegurado pero sí la mejora de capacidades e incluso el acceso al mercado protegido de trabajo.” (ídem).

Del mismo modo, los incentivos concedidos a las empresas para favorecer la contratación laboral de los colectivos más desfavorecidos pueden conducir a la circunstancia paradójica de marginar aún más a las personas que requieren de mayor protección, reproduciendo las

²¹ “El acento puesto en la necesidad de aceptar cualquier tipo de trabajo (*work first*) conlleva el riesgo de aumentar la platea de los *working poor* y de penalizar a aquellos que no encuentran trabajo por ser difícilmente empleables o porque, como en el caso de las madres solteras, las condiciones familiares hacen que sea difícil compaginar el trabajo para el mercado con el trabajo de cuidado. La creciente flexibilización del mercado de trabajo, además, si no es acompañada de redes de servicios para los trabajadores más débiles y de formas de apoyo a la renta durante las transiciones, corre el riesgo de crear desigualdades más profundas y peores condiciones de vida y de trabajo para grupos crecientes de población (OECD, 2004).” (Samek Lodovici, 2009, p. 12).

desigualdades iniciales entre los beneficiarios. Esto puede significar una proliferación de puestos de trabajo de baja remuneración, llevando a un aumento de la pobreza y de las dificultades socioeconómicas de los *working-poor*. Por ejemplo, un estudio de monitoreo realizado en la Región Véneto (Italia) sobre los efectos de una iniciativa gubernamental de incentivos para el aumento del empleo juvenil y femenino, pone al descubierto la ausencia de resultados significativos en el plano de las nuevas contrataciones²². La dificultad para promover la inserción de los grupos más excluidos del mercado de trabajo puede incluso empujar a los servicios de empleo a postergar su atención. Un sondeo independiente sobre los esquemas de renta mínima en Europa evidencia que “en muchos países, los servicios públicos de empleo tienden a concentrar sus programas en los desempleados asegurados, con el fin de maximizar un retorno (visible) en términos de reducción de las listas de colocación. En estas circunstancias, los desempleados sin seguro (entre ellos los beneficiarios de la renta mínima) son *de facto* excluidos de los servicios y padecen un efecto de desplazamiento, en lugar de gozar de apoyos adicionales” (Frazer y Marlier, 2009, p.19). El informe señala también que “pese al bajo nivel de los subsidios, en muchos casos resulta más conveniente vivir con los subsidios que trabajar por un sueldo mínimo o poco más, sobre todo si se consideran los gastos adicionales que supone un empleo, como el transporte, la alimentación, el cuidado de los hijos, etc.” (ídem).

Estas últimas observaciones nos remiten a una cuestión de fondo del rumbo ‘laboralista’ que prima actualmente en los esquemas de renta mínima. Cuando se está frente a personas pobres que no trabajan, su inactividad no debería ser interpretada *sic et simpliciter* como una manifestación de pasividad o falta de voluntad. La exacerbación del vínculo entre renta mínima y activación en el mundo del trabajo, asumida como férrea condicionalidad, puede conducir a culpabilizar a las principales víctimas de situaciones de desempleo ocasionadas por razones diversas y concomitantes, entre ellas la escasez de demanda. Por esta vía, se llega a hacer caso omiso del hecho de que “muchos quisieran trabajar, pero no encuentran empleo, o lo han perdido, o no logran conseguirlo por un número suficiente de horas, o con un nivel de ingresos adecuado (los llamados *working poor*)” (Saraceno, 2014). Este punto de vista es adoptado también por la citada Resolución del Parlamento Europeo de 2009: “la exclusión aparente del mercado de trabajo puede derivarse de una insuficiente disponibilidad de posibilidades de empleo digno, y no tanto de una falta de esfuerzo individual”.

En conclusión, las medidas de activación laboral articuladas con la renta mínima pueden resultar incapaces de facilitar una salida duradera de la pobreza y la exclusión social. Inclusive en los ciclos de recuperación del empleo, cuando el contexto es más favorable, se corre el riesgo de que los pobres no logren grandes beneficios (Marx 2013, p. 6) o que la inserción laboral de los beneficiarios de la renta mínima acabe originando una participación marginal en el mercado de trabajo, a través de empleos inestables y escasamente retribuidos (Immervoll, 2009, p. 39).

²² De acuerdo con el informe final del estudio, “un 90% de los casos aproximadamente se ha tratado de transformaciones o estabilizaciones, que han comprometido más del 95% de los recursos disponibles. [La iniciativa] ha facilitado también una cuota de transformaciones/estabilizaciones que se habrían producido en cualquier caso: éstas representan alrededor de los dos tercios de los eventos facilitados” (Veneto Lavoro, 2013, p. 6).

En este sentido, para mejorar las probabilidades de éxito de estas medidas es preciso diseñarlas dotándolas de una fuerte flexibilidad. Esto significa organizar respuestas personalizadas, según el método del *case management*, o sea respuestas *ad hoc*, que atiendan los diferentes aspectos que determinan en cada caso una peculiar condición de pobreza o exclusión, asumiendo que la falta de trabajo o los ingresos laborales muy bajos, por lo general, son causa y efecto de situaciones más amplias y complejas.

Es justamente en esta perspectiva que el tercer pilar de la Estrategia de Inclusión Activa adquiere su máxima relevancia como conjunto estructurado de servicios de calidad universales, accesibles y garantizados, en ámbitos tales como la vivienda, el cuidado infantil y de otras personas dependientes, la salud, la formación, etc. La intención que subyace es mover el eje de las actuaciones hacia una estrategia más global, de tipo holístico, donde se pongan en juego competencias multidisciplinares y una gama de profesionalidades y servicios diferentes, cada uno con cometidos y responsabilidades distintas, para dar respuesta a demandas esencialmente heterogéneas.

De este modo, la Estrategia de Inclusión Activa no sólo extiende la activación a la responsabilidad del Estado, sino también rebasa con creces el enfoque de *welfare to work*, circunscrito a la dimensión laboral y a los servicios para la integración en el empleo. Su modelo es más bien acorde a la filosofía de la ‘inversión social’ (Giddens, 1998; Vandebroucke et al., 2011), la cual se ha convertido en el principal paradigma de referencia en Europa sobre el rol de las políticas sociales en la década actual, por lo menos a nivel de discurso oficial.

5. La Estrategia de Inclusión Activa como parte del Paquete de Inversión Social

Al igual que la noción de inclusión activa, el paradigma de la inversión social representa la cristalización de un largo recorrido de los sistemas de *welfare* del continente. La Comisión Europea lo ha sistematizado y elevado a política comunitaria para la década 2010-2020 mediante la Comunicación de 2013 “Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión”²³. Junto con otros documentos, esta Comunicación conforma el llamado ‘Paquete de Inversión Social’ (*Social Investment Package - SIP*), donde se expone el marco estratégico, los sectores prioritarios de intervención y las acciones concretas que han de adoptar los Estados Miembros y la Comisión.

En la introducción de esta Comunicación se reconoce que las políticas sociales “cumplen tres funciones: inversión social, protección social y estabilización de la economía”. La idea fundante es que los recursos invertidos en el sector social, lejos de poder ser mirados como un gasto improductivo, generan claros retornos futuros para la colectividad, también en el plano económico, pues contribuyen a que las sociedades crezcan más saludables y fuertes. Para que ello ocurra, el gasto social tiene que ser encauzado hacia la inversión en la formación, la conservación y el mejoramiento del capital humano.

23 COM(2013) 83 final. Ya en la década anterior, con la Estrategia de Lisboa (2000-2010), la Unión Europea había adoptado la perspectiva del *social investment state*, pero enfatizando las políticas del mercado de trabajo.

Aun sin abandonar su función protectora, las políticas sociales que promueven el desarrollo del capital humano dejan como saldo sociedades en mejores condiciones para prevenir la incidencia de situaciones que amenazan la cohesión social. Las familias e individuos con un fuerte capital humano y social serán menos propensos a vivir en condiciones de pobreza y en cualquier caso tendrán una mayor resiliencia ante las dificultades, o sea que estarán mejor equipadas para enfrentarlas cuando sobrevengan eventos críticos: “la inversión social ayuda a ‘preparar’ a las personas para enfrentar los riesgos de la vida, más que simplemente a ‘reparar’ las consecuencias” (COM [2013] 83 final, 3). Dicho de otra manera, prevenir significa invertir en el fortalecimiento de las capacidades actuales y futuras, en lugar de ‘curar’ o compensar *a posteriori* mediante actuaciones asistenciales. Es evidente que este círculo virtuoso tiene efectos beneficiosos en las finanzas públicas, sobre todo porque permite ahorros en el gasto social en virtud de la disminución de la demanda de asistencia.

Coherentemente con este cambio de paradigma, una política social entendida como inversión social asume como horizonte de acción el curso de vida de las personas, en particular las fases cruciales de su existencia: “El apoyo debe dirigirse a cubrir necesidades concretas que surgen a lo largo de la vida: en la infancia, en la juventud, en la transición del mundo escolar al mundo laboral, en la paternidad, desde el principio hasta el final de la carrera profesional y en la vejez. Esto significa que los servicios integrados, las prestaciones en efectivo y la asistencia deben adaptarse a los momentos críticos de la vida de una persona y evitar que esta pase apuros en fases posteriores.” (COM [2013] 83 final, 15-16).

En este marco, la provisión de servicios públicos a las personas llega a ser la piedra angular de un nuevo sistema que va más allá de la mera atención o, para decirlo mejor, que atiende con el fin de desarrollar capacidades. Si en el pasado ciertos sistemas de *welfare* habían privilegiado las prestaciones monetarias para fines asistenciales, bajo el paradigma de la inversión social se desplaza su centro gravitacional hacia los servicios. Sin dejar de lado sus funciones protectoras tradicionales, donde cabe ejecutarlas, el ‘nuevo’ *welfare* de los servicios debe acompañarlas con acciones que generen capital humano o lo restauren o fortalezcan. En este punto la Estrategia de Inclusión Activa se ensambla con el Paquete de Inversión Social (SIP, por su siglas en inglés), ya que enaltece el papel de los servicios y aboca por su integración con los otros dos pilares “a fin de abordar de forma efectiva las múltiples causas de la pobreza y la exclusión social” (C (2008) 5737).

Es por ello que la Estrategia ha sido incorporada en el SIP como uno de sus textos. Sin embargo, el SIP tiene un horizonte más amplio ya que conecta dos perspectivas: la primera es de tipo reactivo, en la línea trazada por la Estrategia de Inclusión Activa para enfrentar la pobreza y la exclusión social; la segunda se dirige al futuro, tiene carácter preventivo (también de la pobreza y la exclusión) e indica la ruta a seguir para asegurar el bienestar y una mayor resiliencia de las sociedades. Como se ha dicho, el SIP pretende invertir la visión del gasto social como carga para el crecimiento económico y productivo, situándose sin embargo en la misma lógica argumental, es decir mostrando las externalidades positivas de tipo económico de la inversión en el área social. Con este fin, identifica los sectores prioritarios de intervención e inversión pública, los más estratégicos para potenciar el

capital humano: la infancia (incluyendo la educación pre-escolar, el cuidado y la salud de los niños); la lucha contra el abandono escolar; el empleo juvenil; la conciliación entre la vida laboral y la vida familiar; la formación continua y el envejecimiento activo; la eliminación de las discriminaciones en el mercado de trabajo y de las barreras a la participación de la mujer; los cuidados de larga duración de los ancianos dependientes. De esta manera, el SIP configura un espectro de directrices de acción con las que debe comprometerse el *welfare* del futuro y marca las áreas en las cuales habrá de focalizarse el gasto público. Como se puede observar, se trata de áreas con una fuerte incidencia en la pobreza y la exclusión social. Ellas convergen para dar un soporte fundamental, en diferentes aspectos de su existencia, a las familias que reciben transferencias monetarias y ayudas para que puedan hacerse económicamente independientes a través de la inclusión en el mercado de trabajo. Los servicios de cuidado o las medidas de conciliación, por poner los dos ejemplos más acostumbrados, actúan como grandes factores facilitadores de la inserción laboral de las mujeres de escasos ingresos.

6. Una mirada comparativa: la Estrategia europea de inclusión activa y los programas de transferencias con responsabilidad en América Latina

En el plano conceptual, la Estrategia de Inclusión Activa (SIA) comparte algunos aspectos con los Programas de Transferencias Condicionadas o con responsabilidad (PTC) de América Latina. Puesto que este artículo está dirigido a un público latinoamericano conocedor de la experiencia de los PTC, no se analizarán sus orígenes y características, limitándose a algunas reflexiones sintéticas sobre similitudes y diferencias entre la Estrategia europea y los PTC.

- Ambos están concebidos para combatir la pobreza y su financiamiento corre a cargo del pilar no contributivo de la protección social. Símilmente, los dos casos están alejados de la concepción del ingreso básico universal. También desde el punto de vista de los resultados de las ayudas monetarias a los ingresos hay un parecido, dado que éstas resultan más efectiva para reducir la intensidad de la pobreza, sin incidir mayormente en las condiciones de vulnerabilidad.
- En América Latina, los PTC han comenzado a desarrollarse a finales de los años noventa y se difundieron rápidamente en la región como programas gubernamentales focalizados de lucha contra la pobreza y la miseria de las familias con hijos menores de edad. Su diseño original tenía por objetivo principal contribuir a cerrar el círculo vicioso de la transmisión intergeneracional de la pobreza. La función de las ayudas monetarias era incentivar el acceso y la permanencia en los sistemas de educación y salud con el fin de permitir una acumulación progresiva de capital humano entre las nuevas generaciones. Con el transcurso de los años, los PTC han incorporado otras dimensiones, entre las cuales el apoyo al consumo y la mejora de los ingresos, intentando convertirse en herramientas de procesos de inclusión social de mayor aliento. Empero, salvo algunos casos, como en Brasil o en Chile, aún no están insertos cabalmente en los sistemas de protección social. En otras palabras, siguen siendo programas, sin haberse convertido todavía en medidas y servicios. Pese a ello, la continuidad de los PTC a lo largo de los años permite deducir que su anclaje es profundo y no parece cuestionarse su validez para los fines que los animan.

– En Europa, en cambio, los dispositivos de renta mínima representan una medida de carácter universalista integrada en sistemas de *welfare* con una trayectoria más extensa y afianzada. Además, la Estrategia asume explícitamente el reto de enfrentar también la exclusión social en un sentido amplio como fenómeno que se refiere a la coincidencia de una posición económica marginal y aislamiento social. El punto de arranque ha sido la creación de un último eslabón de la red protección social para asegurar una renta mínima y apoyar a las personas en condición de pobreza sin derecho a recibir las prestaciones por desempleo de tipo contributivo. La renta mínima, como se vio, está vinculada al reconocimiento del derecho a estándares de vida acordes a la dignidad humana.

– Mientras que en América Latina el componente monetario (eje vertebrador de la experiencia europea) ha ganado recientemente una mayor valoración *per se*, al margen de su función instrumental como puente hacia otras prestaciones, en Europa se registra un movimiento análogo de reequilibrio entre dimensiones, habiéndose añadido más tarde, pero firmemente, la perspectiva del desarrollo del capital humano, la misma que constituyó el núcleo original de los PTC. Hoy día el dispositivo monetario de algunos PTC (como los de Brasil, Ecuador, en parte de Chile, etc.) es asimilable a un esquema de garantía de ingresos mínimos, a partir de un enfoque de derechos como fundamento de las ayudas económicas. Por otra parte, el derecho reconocido en Europa a una existencia conforme con la dignidad humana (y, por tanto, a un apoyo a la renta adecuado) se encuentra cada vez más relacionado con intervenciones sociales, mediante las cuales se pretende alcanzar condiciones de emancipación de la asistencia económica, colocando a la infancia en el corazón de estas intervenciones.

– En ambas regiones hay un componente monetario y otro de servicios. De igual manera, las dos fórmulas pautan las condiciones de ingreso y permanencia en el beneficio, asociándolas a condicionalidades (o corresponsabilidades). En América Latina los PTC han estado estructurados alrededor de las condicionalidades en salud y educación. En Europa, a partir de la década de 1990, la condicionalidad de mayor magnitud ha sido la activación de los beneficiarios hacia el mundo del empleo. Más recientemente, con la Estrategia de Inclusión Activa y el Paquete de Inversión Social, la salud y la educación han llegado tener una posición clave. Asimismo, en América Latina “la preocupación común a todos los programas de la región es combinar las transferencias monetarias destinadas a asegurar determinados niveles de vida y las condicionalidades orientadas a favorecer el aumento de las capacidades humanas, con servicios tendientes a mejorar las condiciones de inclusión laboral y generación de ingresos actuales y futuras de sus destinatarios.” (CEPAL/OIT, 2014, p.14). En este sentido, las experiencias de las dos regiones se van pareciendo más que en otras etapas de su desarrollo.

– En ambas regiones, destaca la tendencia a integrar las transferencias monetarias en una trama más amplia de servicios sociales y asistenciales diversificados y, consiguientemente, orientados no sólo al empleo o a la educación y salud de los hijos. Sin embargo, en Europa los primeros diagnósticos de la aplicación de la SIA arrojan que se sigue haciendo hincapié en la dimensión ocupacional, a expensas de las otras. La mayor parte de los servicios a favor de los perceptores de la renta mínima atañe al ámbito laboral, en tanto que la integración del tercer pilar es aún bastante carente (Eurofound/EESC, 2014; Peña-Casas y Ghailani, 2013; Frazer y Marlier, 2009). A pesar de ello, tanto en

Europa como en América Latina va difundiéndose, por lo menos en el plano de los diseños generales, un abordaje de tipo sistémico, más apto para dar cuenta de la naturaleza multidimensional de la pobreza.

– En conclusión, desde el punto de vista de las arquitecturas conceptuales, las dos regiones están acercándose. Ambas prevén, de manera más o menos explícita según los países, la necesidad de coordinar las intervenciones en los tres frentes del triángulo de la inclusión activa: ayuda a la renta, inserción laboral e integración social. Por mencionar un ejemplo, *Brasil Sem Miséria* y la Estrategia de Inclusión Activa están articulados alrededor de los mismos tres ejes: garantía de ingreso, acceso a servicios e inclusión productiva. Lo anterior pone de manifiesto una concepción de las políticas sociales en los dos continentes que, cuando menos en el plano discursivo, reafirma la conciencia de que la lucha contra la pobreza en el largo plazo se resuelve en el terreno de la generación de oportunidades, realizando consiguientemente el rol de la acción pública.

Referencias bibliográficas

- Arriba González de Durana, A., 2014, “Contenidos e instrumentos de las políticas de inclusión social e inclusión activa”, en *Lan Harremanak. Revista de Relaciones Laborales*, Bilbao, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, n.29, 2014
- Barbier, J-C., 2001, *Welfare to work Policies in Europe. The Current Challenges of Activation Policies*, Centre d'études de l'emploi, “The European Employment Strategy, a channel for activating social protection?” en Magnusson, L., Pochet, P. y Zeitlin, (eds.), 2005, *Opening the method of coordination; the case of the EES*, Bruxelles, Pie-Peter Lang,
- Barbier, J-C., 2005, “Attivazione”, en *Attivazione e individualizzazione. Sviluppi e paradossi delle politiche di welfare*, La Rivista delle Politiche sociali, Roma, Ediesse, n.1, 2005
- Bradshaw, J. y Mayhew, E., 2011, *The Measurement of extreme poverty in the European Union*, European Commission
- Bronzini, G., 2011, *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e per l'Europa*, Torino, Gruppo Abele
- Busilacchi, G., 2008, *Le basi dell'Europa sociale: modelli di reddito minimo nella UE 27*, ponencia presentada en la Primera Conferencia anual ESPANET Italia, Ancona, 6-8 noviembre 2008
- Busilacchi, G., 2009, “Dai rifiuti può nascere un fiore: un reddito di base per salvare il pianeta”, en BIN-Italia, *Reddito per tutti. Un'utopia concreta per l'era globale*, Roma, Manifestolibri, pp. 167-176

- C (2008) 5737 Recomendación de la Comisión de 3 de octubre de 2008 sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral
- COM(2013) 83 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones *Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión, incluida la ejecución del Fondo Social Europeo 2014-2020*,
- Casassas, D., 2007, “Basic Income and the Republican Ideal: Rethinking Material Independence in Contemporary Societies”, en *Basic Income Studies*, 2, n. 2, Article 9
- CEPAL/OIT, 2014, “Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral”, *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, n.10
- Clasen, J. y Clegg, D., 2006, “Beyond Activation: Reforming European Unemployment Protection Systems in Post-industrial Labour Markets”, en *European Societies*, 8, n. 4
- Commission Staff Working Document, 2013, *Follow-up on the implementation by the Member States of the 2008 European Commission recommendation on active inclusion of people excluded from the labour market - Towards a social investment approach*, Bruxelles
- EU Network of Independent Experts on Social Inclusion, 2013, *Valoración de la implementación de la Recomendación de Inclusión Activa de la Comisión Europea. Un informe de políticas nacionales. España*, Bruxelles
- Eurofound/ European Economic and Social Committee, 2014, *Eurofound/EESC joint conference "From Active Inclusion to Social Investment". Joint Conclusions*, Brussels, Belgium, 16 June 2014
- Ferrera, M., 2013, “Neowelfarismo liberale: nuove prospettive per lo stato sociale in Europa”, en *Stato e Mercato*, n. 97, Bologna, Il Mulino
- Fransen, L., 2013, *Social Investment Package*, http://www.ose.be/files/midi_OSE/Fransen_2013_slides_ose-vleva_110313.pdf
- Frazer, H. y Marlier, E., 2009, *Minimum Income Schemes Across EU Member States. Synthesis Report*, EU Network of National Independent Experts on Social Inclusion, <http://www.peer-review-socialinclusion.eu>
- Frazer, H., Guio, A-C., Marlier, E., Vanhercke, B., Ward, T., 2014, *Putting the fight against poverty and social exclusion at the heart of the EU agenda: A contribution to the Mid-Term Review of the Europe 2020 Strategy*, Observatoire Social Européen, Research Paper No. 15

- Giddens, A., 1998, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity Press
- Hemerjick, A., Ferrera, M. y Rhodes, M., 2000, *The Future of Social Europe. Recasting Work and Welfare in the New Economy*, Oeiras, Celta Editora
- Hemerjick, A., 2008, “L'imperativo del developmental welfare per l'Europa”, en *Le riforme del welfare in Europa*, La Rivista delle Politiche sociali, Roma, Ediesse, n.1, 2008, pp 57-91
- Immervoll, H., 2009, *Minimum-Income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges*, Discussion Paper No. 4627, Bonn, IZA
- Istituto per la Ricerca Sociale, 2011, *The role of minimum income for social inclusion in the European Union 2007-2010*, European Parliament, Directorate General for Internal Policies
- Kildal, N., 2001, *Workfare Tendencies in Scandinavian Welfare Policies*, Geneve, International Labour Office
- Marbán Gallego, V. y Rodríguez Cabrero, G., 2011, *Estudio comparado sobre Estrategias de inclusión activa en los países de la Unión Europea*, Madrid, Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad
- Marx, I., 2013, *Minimum income schemes in the EU: adequacy and challenges*, European Employment Observatory Thematic Occasional Seminar Brussels, 16 January 2013
- Moreno, L., 2012, *La Europa asocial. ¿Caminamos hacia un individualismo posesivo?* Barcelona, Península
- Natali, D., 2013, “Il modello sociale europeo è morto? Politiche sociali e relazioni industriali tra austerità e integrazione europea”, en *Rassegna Italiana di Sociologia*, 2/2013, Bologna, Il Mulino
- OECD, 2004, *Employment Outlook*, Paris
- Peña-Casas, R., Ghailani, D., Sabato S. y Nicaise, I., 2013, *Towards a European minimum income, Contribution Workers' Group. Final Report*, Observatoire Social Européen
- Pochet, P. y Degryse, C., 2011, “The Programmed Dismantling of the «European Social Model»”, en *Intereconomics*, 4, pp. 210-217.
- Recomendación 92/441/CEE del Consejo, del 24 de junio de 1992, por la que se definen los criterios comunes en materia de recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social

- Resolución del Parlamento europeo del 20 de octubre de 201 sobre el rol de la renta mínima en la lucha contra la pobreza y la promoción de una sociedad inclusiva en Europa (2010/2039(INI))
- Ronchi, S., 2013, *Social minimum in the new welfare state: minimum income protection in Slovenia*, Working Paper 2WEL 4/2013, Torino, Centro Einaudi
- Rosanvallon, P., 1995, *La nouvelle question sociale. Repensier l'Etat Providence*, Paris, Seuil
- Saraceno, C., 2014, "SIA, l'ennesima occasione mancata", en *Percorsi di secondo welfare*, Newsletter 2/2014, Torino, Centro Einaudi
- Valkenburg, B., 2005, "Verso l'individualizzazione delle politiche di attivazione? Un'introduzione", en *La Rivista delle Politiche Sociali*, n.12, Roma, Ediesse
- Valkenburg, B., 2007, "Individualising activation services: thrashing out an ambiguous concept", en Van Berkel, R. y Valkenburg, B. (compiladores), *Making it personal. Individualising activation services in the EU*, Bristol, Policy Press
- Vandenbroucke, F., 1999, *The Active Welfare State: A European Ambition*, Den Uyl Lecture, Amsterdam, 13 December
- Vandenbroucke, F., Hemerijck, A. y Palier, B., 2011, *The EU Needs a Social Investment Pact*, European Social Observatory, WP series, Opinion paper no. 5, http://www.ose.be/files/OpinionPaper5_Vandenbroucke-Hemerijk-Palier_2011.pdf
- Vandenbroucke, F., Cantillon, B., Van Mechelen, N., Goedeme, T. y Van Lancker, A., 2012, "The EU and Minimum Income Protection. Clarifying the Policy Conundrum", en Marx, I. y Nelson, K. (eds), *Minimum Income Protection in Flux*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 271-317
- Van Mechelen, N. y Marchal, S., 2013, *Trends and convergence of Europe's minimum income schemes*, Discussion paper no. 13/11, ImPRovE Project
- Van Parijs, P., 2005, "Basic Income: A Simple and Powerful Idea for the Twenty-first Century", en Ackerman, B. y Wright, E.O. (eds), *Redesigning Distribution. Basic Income and Stakeholder Grants as Cornerstones for an Egalitarian Capitalism*, London, Verso, pp. 7-36
- Van Parijs, P. y Vanderborght, Y., 2005, *L'allocation universelle*, Paris, Éditions La Découverte
- VENETO LAVORO Osservatorio & Ricerca, 2013, *Monitoraggio del decreto interministeriale 5 ottobre 2012. L'impatto degli incentivi all'incremento quantitativo e qualitativo dell'occupazione giovanile e femminile*, MISURE 47, <http://www.venetolavoro.it/misure>

Weishaupt, J.T.,” Origin and genesis of activation policies in ‘old’ Europe: towards a balanced approach?”, en Marx, I. y Nelson, K., (eds), 2012, *Minimum income protection in flux*, Palgrave Macmillan

Weishaupt, J.T., 2011, *From the Manpower Revolution to the Activation Paradigm*, Amsterdam, Amsterdam University Press