

## Capítulo 7

# Un análisis para orientar las políticas de inclusión/activación a partir del conocimiento de los sectores excluidos

Miguel Laparra

## 1. Introducción

Son diversos los trabajos que han constatado desde hace ya bastante tiempo los límites del sistema de garantía de ingresos mínimos en España para resolver las situaciones de pobreza severa (Fresno *et al.*, 2016; Laparra, 2013). Queda pendiente, pues, una reforma suficientemente ambiciosa que los aborde en su conjunto, más allá de lo que el despliegue del IMV y las posibles mejoras que puedan introducirse en su capacidad protectora puedan aportar. Pero además de mejorar la redistribución económica, se hace necesaria también una revisión de las políticas de inclusión activa orientadas a la reincorporación social de los sectores excluidos en los diversos ámbitos de actividad no solo laboral, sino también social (Laparra, 2021).

El término «inclusión social», para hacer referencia a un ámbito de las políticas públicas, de las políticas sociales, destinadas a ese fin, tiene su origen en las instituciones europeas. La Comisión Europea definía la inclusión social en 2004 como un proceso que asegura que aquellas personas en riesgo de pobreza y exclusión social aumenten las oportunidades y los recursos necesarios para participar completamente en la vida económica, social y cultural, así como para gozar de unas condiciones de vida y de bienestar que se consideren normales en la sociedad en la que viven. Años después lanzó la «Estrategia de Inclusión Activa», indicando que todo programa de inclusión requiere combinaciones eficaces que garanticen una renta adecuada, el apoyo de servicios públicos de calidad en los campos de la sanidad, educación, empleo y servicios sociales, y programas que faciliten la incorporación en el mercado de trabajo (Comisión Europea 2008, 2017).

La «activación» se asocia así a la inclusión social como una tendencia general de las políticas sociales y de empleo (Bonoli, 2013) y el debate se ha centrado habitualmente

en la introducción de elementos de condicionalidad para potenciar la eficacia de las prestaciones económicas en cuanto al objetivo de superar las situaciones de pobreza y exclusión social, como se recoge en el reciente número monográfico de la revista *Social Policy and Administration* (Fletcher, 2020). Unos advierten de los riesgos de desprotección social que pueden generar y que han llevado a hablar de «herramientas de vigilancia, coerción y castigo», de «violencia institucional» o de «asesinato social» (Wright *et al.*, 2020). Otros buscan formas de abordar la activación con una concepción más pedagógica, de forma suave, evitando la desprotección, y orientadas por el mejor interés del usuario, entendiendo que las actividades y el empleo son positivas para el mantenimiento o la potenciación del capital humano (Sadeghi y Terum, 2020).

En el contexto de este debate, en el caso español, entre la opinión pública y también en el debate político y social, está extendida la idea de que las prestaciones dirigidas a los sectores excluidos no imponen suficientes obligaciones y que tienen un efecto de cronificación y desincentivo del empleo por ello.

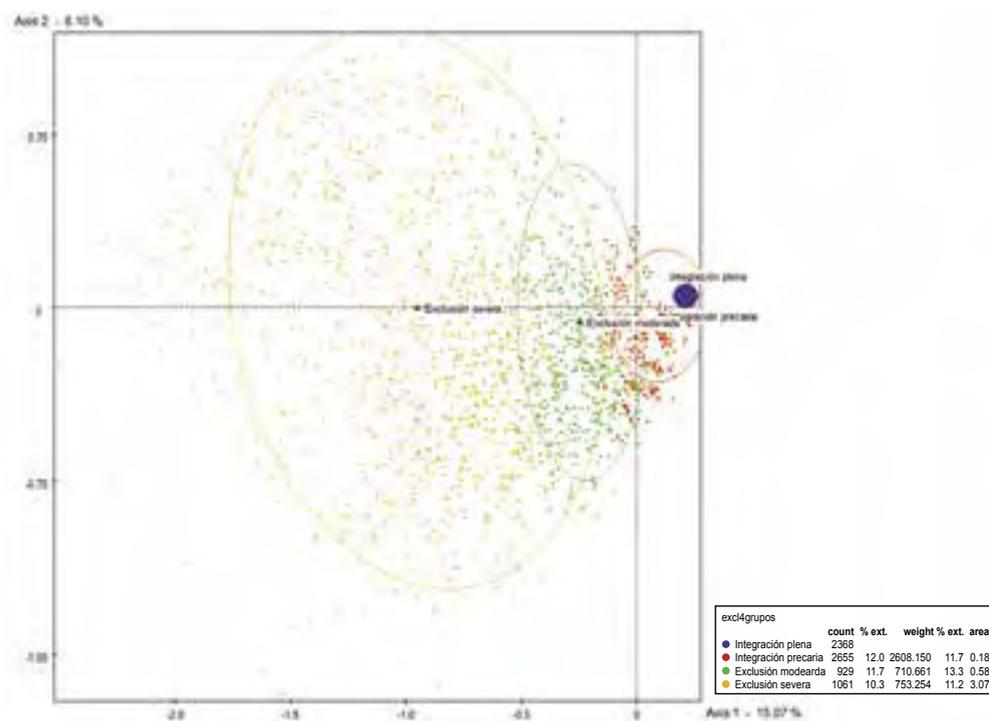
En este capítulo mostraremos la oportunidad de reorientar las políticas de inclusión en nuestro país a partir de un mejor conocimiento del espacio social de la exclusión y de la heterogeneidad de sus necesidades. Pero mostraremos también evidencias de que, lejos de esa imagen de pasividad, desmotivación o desincentivos, las personas y los hogares afectados por procesos de exclusión desarrollan un importante esfuerzo, tanto en mantener la relación con el mercado de trabajo como en buscar salidas a través del estudio, la formación o la intervención de los servicios sociales. La construcción de una estrategia renovada para la inclusión social difícilmente podrá tener éxito sin el conocimiento de esta realidad y de su análisis detallado, más allá de lo que permiten estas pocas páginas.

## **2. La diversidad como elemento de identidad del espacio social de la exclusión**

Si algo aporta el concepto de exclusión social frente al de pobreza es justamente su carácter multidimensional, más allá de lo estrictamente económico. Es por ello que en las sucesivas ediciones de la Encuesta de Integración Social y Necesidades Sociales de FOESSA (EINSFOESSA) se ha hecho un esfuerzo por recoger información de todas ellas, no solo del acceso al mercado de trabajo o al consumo, sino también la participación política, el disfrute efectivo de los derechos sociales a la educación, la salud o la vivienda, así como el desarrollo de unas relaciones sociales positivas. La construcción

de un sistema de 37 indicadores (35, inicialmente) permite así aproximarnos a esa diversidad de caras que presenta el espacio social de la exclusión, que tiene que ver con la diversidad de itinerarios que llevan a ella y con la diversidad de situaciones sociales, de vivencias distintas, en las que se concreta.

**GRÁFICO 1.** Posición de los hogares respecto de los dos ejes principales del Análisis de Correspondencias Múltiples, a partir de los 37 indicadores de exclusión social de Foessa. España, 2021



Nota: La identificación de los cuatro espacios sociales (integración plena, integración precaria, exclusión moderada y exclusión severa) se basa en los intervalos establecidos para el ISES y su posicionamiento en el gráfico se realiza como variable ilustrativa. Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

El Análisis de Correspondencias Múltiples (ACM) que se ha utilizado en el proceso metodológico de construcción de un Índice Sintético de Exclusión Social (ISES) para calcular el peso que cada uno de los indicadores tiene en el resultado final, nos permite también visualizar gráficamente las diferencias existentes en las situaciones sociales de los hogares afectados por procesos de exclusión social. En el gráfico 1 se representa la posición de todos los hogares de la muestra, representativa de la población española, respecto de los dos ejes principales que el ACM identifica: un eje horizontal que tiene

que ver preferentemente con la intensidad de la exclusión social (la acumulación de déficits y problemas para la participación en los distintos escenarios sociales) y otro vertical que tiene que ver con la diversidad de situaciones, más de naturaleza económica en unos casos, más relacionados con la garantía de los derechos sociales o bien con la dinámica de las relaciones interpersonales. Cuanto más alejados están dos puntos en el gráfico, más diferentes son las condiciones de vida, la realidad concreta de esos hogares que representan esos puntos, en los 37 indicadores recogidos.

Hay tres conclusiones que rápidamente podemos sacar de una mirada al gráfico y que son relevantes a la hora de orientar las políticas de inclusión.

La primera conclusión es que la distancia social entre los cuatro espacios que hemos identificado (integración plena, integración precaria, exclusión moderada y exclusión severa) no es la misma. La integración precaria se encuentra mucho más cercana a la integración que a la exclusión moderada, incluso en un momento como 2021 en el que la pandemia removía la base del bienestar de muchísimos hogares plenamente integrados. Y la exclusión severa está notablemente más alejada de las otras tres posiciones que estas entre sí. Es en este sector social, relativamente reducido en términos proporcionales, donde se encuentra el riesgo de fractura social en España. Y es por tanto este sector en el que deberían centrarse muy prioritariamente los objetivos de una política de inclusión social durante los próximos años.

La segunda conclusión tiene que ver con el tamaño de las elipses, que nos ilustra el nivel de diferenciación interna de cada uno de los cuatro espacios. El espacio de la integración plena está marcado por la homogeneidad. Todos los hogares se concentran en un solo punto porque todos son iguales entre sí en relación a estos 37 indicadores de exclusión: no les afecta ninguno de ellos. La heterogeneidad se va haciendo mayor conforme se van acumulando las problemáticas y es sin duda en el espacio de la exclusión social severa donde se da una mayor diversidad de situaciones. Esto significa que estos hogares van a requerir respuestas bien distintas unos de otros, combinando recursos de muy distinta naturaleza en cada caso. Difícilmente esta diversidad de situaciones va a poderse abordar con protocolos simples de actuación ni parece conveniente diseñar un programa general para todos estos hogares excluidos de forma centralizada. Abordar los problemas de exclusión social severa requerirá un proceso de diversificación de las intervenciones, de flexibilización y de descentralización en la toma de decisiones sobre el acceso a los recursos de forma que puedan adaptarse a cada caso. Las metodologías de intervención social «centrada en las personas» tienen en este sentido mucho que aportar para una respuesta a la exclusión social. Los profesionales responsables de la intervención directa de-

berán contar con los recursos y la capacidad de decisión que les permitan aplicar la mejor respuesta a cada caso.

En tercer lugar, la diversidad de situaciones que muestra el gráfico tiene que ver con las distintas formas de articularse los procesos de exclusión social, con la confluencia perversa de diversas problemáticas que ponen en cuestión el estatus de estas personas como miembros de la sociedad. Y esto significa que las soluciones no van a estar en un solo «negociado» administrativo, sino que se van a requerir intervenciones desde los distintos sistemas de protección social en cada caso y que esas intervenciones deberían estar articuladas, ser coherentes y diseñarse de una forma conjunta. Es este un proceso de integración de las intervenciones sociales en el que un estado de bienestar fragmentado en diferentes sistemas de protección social como el nuestro no tiene apenas experiencia (Laparra Navarro y Martínez, 2021). Será necesario por tanto avanzar en la integración de servicios y programas sociales de muy diverso tipo (educativos, de salud, de vivienda, de empleo y formación, de servicios sociales) y construir protocolos de colaboración para que los profesionales sobre el terreno puedan trabajar conjuntamente en los mismos casos.

### 3. Articulación de las situaciones de pobreza y exclusión

Que la pobreza económica y la exclusión social no son la misma cosa es bastante evidente a la vista de las situaciones que se vienen identificando en las distintas ediciones de la EINSFOESSA en las que ambos fenómenos no coinciden exactamente. Eso no es óbice para la existencia de una clara correlación: la inmensa mayoría de las personas integradas socialmente no son pobres y una clara mayoría de la exclusión social severa presenta a su vez situaciones de pobreza, preferentemente, pobreza severa. Cabe destacar que la crisis económica ha supuesto una mayor asociación entre ambos fenómenos: aumentan las situaciones de exclusión y de exclusión severa asociadas a la pobreza moderada y se intensifican las situaciones de exclusión de los pobres.

Esta coincidencia parcial de ambos fenómenos y la intensificación de esta asociación ponen de manifiesto la oportunidad de debatir cómo deben articularse las políticas de garantía de ingresos (a través de diversos mecanismos de transferencia o de deducciones fiscales) con las políticas de inclusión orientadas a la activación de las personas en distintos aspectos (laboral, formativo o social). En la tabla 1 puede observarse cómo se articulan ambos fenómenos en España en 2021.

**TABLA 1. Situación respecto de los ingresos y respecto de la integración social de las personas. España 2021 (%)**

	<b>Integración plena</b>	<b>Integración precaria</b>	<b>Exclusión moderada</b>	<b>Exclusión severa</b>	<b>Total</b>
No pobres	39,4	27,6	6,1	2,4	75,5
Pobreza moderada	1,4	4,0	3,5	4,4	13,3
Pobreza severa	0,0	0,3	1,7	9,2	11,2
Total	40,8	31,9	11,4	15,9	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

De acuerdo con estos datos, el 18,9% de la población estaría afectada por problemas de exclusión y/o pobreza en sus distintas gradaciones en España. De ellos, la mitad, el 9,2%, lo hacen en sus formas más severas: padecen a la vez exclusión severa y pobreza severa.

Hay una proporción reducida pero real de situaciones de integración que se sitúa bajo el umbral de la pobreza, preferentemente moderada, lo que nos identifica que existe todavía un recorrido de mejora de las políticas redistributivas también para los sectores más integrados de nuestra sociedad.

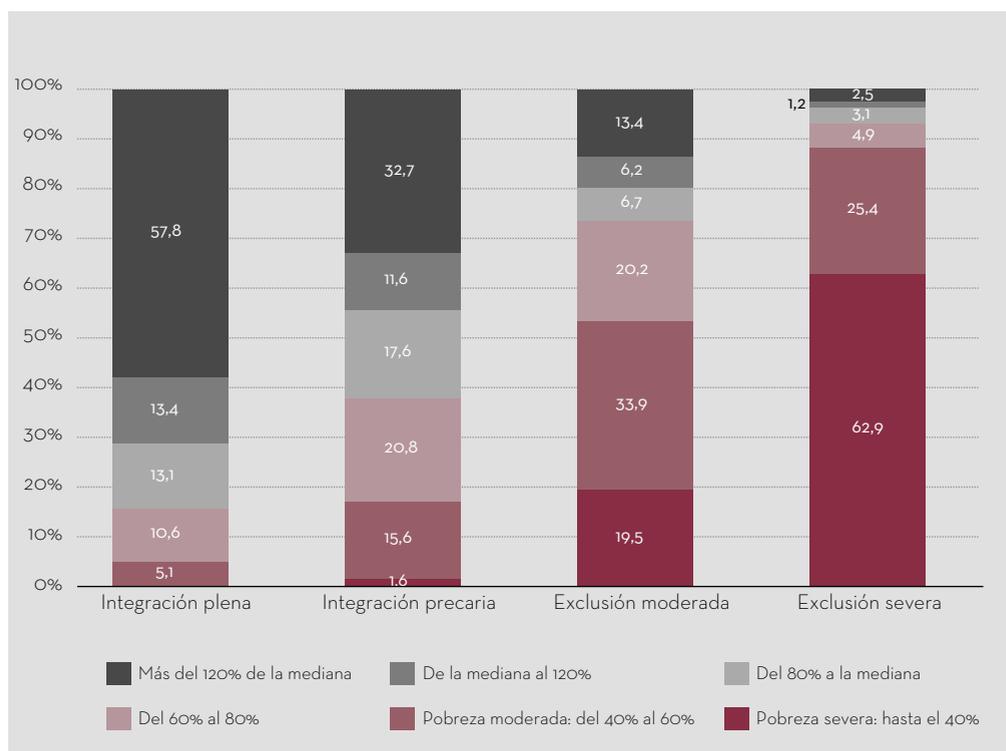
Pero también se pone de manifiesto la práctica inexistencia de situaciones de pobreza severa en las situaciones más integradas: es imposible estar socialmente integrado en una sociedad de mercado si no se cuenta con un mínimo de recursos económicos. Esto pone de manifiesto la importancia de los dispositivos que directamente se dirigen hacia la población de menores recursos, los programas de garantía de ingresos mínimos, desde los complementos de mínimos de pensiones hasta las rentas mínimas de las CC. AA., pasando por todas las prestaciones asistenciales de la Seguridad Social. Como puede verse en el gráfico 2, todavía en 2020, con el IMV en fase de implementación, casi dos tercios de las personas más excluidas se encontraban en pobreza severa. Será difícil avanzar en la inclusión si las necesidades más básicas de esta población no están adecuadamente cubiertas.

El Ingreso Mínimo Vital se dirige muy claramente, por el baremo establecido, hacia este espacio de la pobreza severa. La inmensa mayoría de estas personas más pobres están también en situación de exclusión severa: requieren de intervenciones intensas y multidimensionales. Parece razonable que en esos casos se garantice un proceso de acompañamiento para la inclusión social. Y los recursos necesarios para ello están gestionados habitualmente por las CC. AA. y en menor medida por los ayuntamientos, que no deberían desentenderse de la atención a la población que

percibe el IMV, sino todo lo contrario: encontrar fórmulas de colaboración y coordinación interadministrativa para articular de la mejor manera posible la protección económica y la inclusión social.

Pero, aunque minoritarias, existen otras ocasiones en las que las situaciones de pobreza severa no van asociadas a problemas tan graves o tan complejos o incluso en algunos casos son compatibles con situaciones de una cierta integración. Estos casos no tendrían por qué incorporarse a ningún tipo de programa ni requieren mayor apoyo profesional. Por ello es conveniente flexibilizar cualquier planteamiento de condicionalidad en los programas de garantía de ingresos mínimos, sean estos de gestión autonómica o central, del sistema de servicios sociales o del SEPE.

**GRÁFICO 2.** Distribución por el nivel de ingresos de las personas (en relación a la mediana de ingresos por unidad de consumo) según su nivel de integración social (España 2021) (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

Hay también un sector importante en situaciones de exclusión severa, con ingresos superiores a la pobreza severa (casi cuatro de cada diez casos, el 6,8% de la población total) que deberían incorporarse también con prioridad a una estrategia de inclusión omnicompreensiva, al margen de que puedan estar o no protegidos por alguno de los mecanismos de garantía de ingresos.

## 4. Actividades realizadas ya por las personas excluidas

Más allá de constatar estas distintas situaciones sociales, que nos dan un cierto criterio sobre las orientaciones generales con las que deberían articularse las políticas de garantía de ingresos y de inclusión, es importante conocer las actividades que en este sentido están realizando tanto las personas en situación de pobreza y/o exclusión como los que ya efectivamente son perceptores de alguna de las prestaciones establecidas.

En general, podemos decir que es significativo el nivel de activación de la inmensa mayoría de los hogares en situación de exclusión, y especialmente en exclusión severa. Se realiza un volumen importante de actividades que conviene conocer y poner en valor si no queremos distorsionar el debate sobre la activación y acabar conduciéndolo a un discurso de culpabilización hacia los sectores excluidos. Repasemos algunas informaciones disponibles sobre las actividades que están realizando ya, de hecho, los hogares en situación de exclusión y qué personas las desarrollan dentro de estos. El empleo, la búsqueda de empleo, la formación orientada al empleo, la educación formal o el acompañamiento de los servicios sociales son algunas de las principales actividades que suelen plantearse en los itinerarios de inclusión.

La carencia de empleo es una característica muy asociada al espacio social de la exclusión, como puede verse en la tabla 2, pero, aun así, una parte significativa de la población excluida no está alejada del mercado de trabajo y hay una proporción minoritaria pero significativa de personas que mantiene algún tipo de trabajo, como hemos podido ver en el capítulo correspondiente al empleo de las personas excluidas. Lógicamente esta es una circunstancia que debe ser tomada muy en cuenta a la hora de diseñar cualquier itinerario de inclusión. El 15,7% de las personas excluidas mayores de 16 años estaba trabajando en el momento de realización de la encuesta y había un 31,7% que, si no lo estaba en ese momento había estado trabajando en 2020 al menos durante un mes equivalente a jornada completa o generando unos ingresos equivalentes al SMI de un mes como mínimo. Si analizamos la situación de los hogares, casi en la mitad de

los hogares excluidos, en un 49,5%, había alguien trabajando o que lo había hecho en el año 2020. La imagen es similar si nos fijamos en los hogares en pobreza severa: en un 44,5% hay alguien que trabaja en algún momento del año.

**TABLA 2.** Situación respecto de la actividad/inactividad según el nivel de integración social en la población de 16 y más años (España 2021) (%)

	<b>Integración plena</b>	<b>Integración precaria</b>	<b>Exclusión moderada</b>	<b>Exclusión severa</b>	<b>Total población</b>
Trabajando	71,3	58,6	35,1	15,7	55,5
Buscando empleo	5,4	12,7	35,7	57,3	18,3
Estudiante	10,1	9,1	9,6	7,9	9,4
Pensionista, incapacitado	5,1	7,9	6,8	6,5	6,4
Labores del hogar	5,5	7,0	7,2	7,8	6,5
Otras, no consta	2,6	4,7	5,5	4,7	3,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

La realización de actividades educativas formales es también importante entre los sectores más excluidos. Aunque la realización de estudios en la población de 16 y más años es inferior, un 11,3%, tres puntos porcentuales menos que la media, la diferencia sustancial está en qué es lo que se estudia: en el caso de las personas en exclusión severa se trata de los niveles básicos de educación o en todo caso formación profesional, mientras que los estudios universitarios son muy minoritarios en este grupo. Potenciar la continuidad en los estudios en estas personas parece un objetivo muy razonable con vistas a sus procesos de inclusión social en el futuro y una presión prematura por la búsqueda de empleo podría suponer el abandono de la educación posiblemente definitiva. Recuérdese que la carencia de habilidades básicas es un hándicap importante en muchos casos para conseguir acreditaciones profesionales y mayores niveles de empleabilidad. La proporción de hogares en los que hay alguna persona de 16 o más años estudiando es del 18,4%, una proporción similar (tres décimas menos) que la del conjunto de la población.

Sin embargo, la formación para el empleo, que cabría pensar que es clave para muchos procesos de inclusión, está notablemente menos presente entre las personas más excluidas, 5,2 puntos porcentuales menos que en el conjunto de la población mayor de 16 años. También aquí hay una diferencia cualitativa en cuanto al contenido de la formación, con más presencia de formación prelaboral y ocupacional y menos formación

continua, al tener mucho menos acceso al empleo. En términos de hogar, son un 17% los hogares en los que alguien ha recibido formación, casi 4 puntos menos que en el conjunto de la población.

**TABLA 3.** Realización de estudios reglados en el curso 2020/2021 según el nivel de integración social. Proporción de personas de 16 y más años que estudian y distribución por niveles educativos (%)

	<b>Integración plena</b>	<b>Integración precaria</b>	<b>Exclusión moderada</b>	<b>Exclusión severa</b>	<b>Total población</b>
ESO, bachiller, Ed. de adultos, Ed. especial	27,3	20,0	30,8	50,3	27,5
FP reglada	20,3	24,7	28,6	28,5	23,7
Universidad	46,4	48,6	33,5	12,1	42,1
Estudios no identificados	6,0	6,7	7,1	9,1	6,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Proporción que estudia	14,0	16,0	14,1	11,3	14,3

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

**TABLA 4.** Realización de cursos de formación según el nivel de integración social. Proporción de personas de 16 y más años que se han formado en un año y distribución según el tipo de formación realizada (%)

	<b>Integración plena</b>	<b>Integración precaria</b>	<b>Exclusión moderada</b>	<b>Exclusión severa</b>	<b>Total población</b>
Formación ocupacional para personas sin empleo	12,8	17,9	36,6	26,3	17,7
Formación prelaboral (habilidades básicas de trabajo)	2,8	7,8	18,3	20,5	7,3
Formación continua, ocupados (mejora de la cualificación)	51,0	41,5	20,3	17,3	42,3
Desarrollo personal, ocio	11,7	10,0	4,6	10,9	10,4
Oposiciones y otros sin especificar	21,7	22,8	20,3	25,0	22,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Proporción que ha hecho formación	18,7	15,5	12,4	10,7	15,9

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

Encontramos pues que, a pesar de los esfuerzos realizados desde los servicios públicos de empleo en llegar a los «colectivos vulnerables» (en la terminología habitualmente utilizada en la gestión de las políticas activas de empleo), los sectores excluidos siguen accediendo muy reducidamente a este tipo de recursos, por lo que sería necesario revisar su aportación a las políticas de inclusión. En su configuración actual, la formación para el empleo parece tener un efecto de aumentar las diferencias sociales más que incidir en su reducción.

Finalmente, son los servicios sociales los que mayor incidencia tienen en la población más excluida, atendiendo al 56% de los hogares en exclusión severa, y que más se han especializado en la atención a este tipo de población. Sin embargo, en la mayor parte de los casos la atención recibida tiene por objeto la cobertura de las necesidades básicas, a través de ayudas económicas o del reparto de alimentos y solo el 22,7% recibe otro tipo de atenciones que podrían ir orientadas a avanzar en los itinerarios de inclusión.

**TABLA 5.** Proporción de hogares atendidos por los servicios sociales según el tipo de entidad y el tipo de prestación recibida (% sobre el total de hogares de cada grupo)

	<b>Integración plena</b>	<b>Integración precaria</b>	<b>Exclusión moderada</b>	<b>Exclusión severa</b>	<b>Total población</b>
Atendido por entidades públicas de servicios sociales	0,6	4,9	22,2	48,2	11,8
Atendido por entidades privadas de servicios sociales	0,7	3,0	17,9	39,8	9,3
Total atendidos por servicios públicos o privados	1,1	5,7	26,7	56,0	13,9
Ayudas económicas y/o alimentos	1,3	6,9	21,8	54,3	12,6
Ayudas para la inclusión social	0,5	2,5	10,7	22,7	5,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

Puede verse, tanto en los datos globales de población atendida como en el tipo de atenciones realizadas, que existe una confluencia muy importante entre la red pública de servicios sociales y el conjunto de entidades privadas que intervienen en el sector.

Son muchos los hogares que acuden indistintamente a una y otra red en el mismo año de referencia lo que hace intuir que una mejor ordenación del sector podría hacer aumentar significativamente la incidencia en la población excluida y la eficiencia en las intervenciones realizadas.

**TABLA 6. Proporción de hogares en exclusión social severa que reciben cada una de las atenciones citadas (%)**

	% del total de atendidos en exclusión social severa		% del total en exclusión severa	
	Públicos	Privados	Públicos	Privados
Ayudas económicas	62,0	33,7	29,9	13,4
Alimentos	50,7	88,3	24,4	35,2
Asesoramiento relacionado con la vivienda	19,3	11,7	9,3	4,6
Acompañamiento trámites, gestiones administrativas	17,1	5,3	8,2	2,1
Búsqueda de empleo, formación	17,4	14,0	8,4	5,6
Apoyo en la educación de los/as niños/as	7,7	5,3	3,7	2,1
Ayudas directas para conexión a internet, dispositivos	3,0	3,3	1,5	1,3
Acompañamiento psicológico	6,1	2,3	2,9	0,9
Otras	1,9	4,0	0,9	1,6

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

Tanto en la red pública como en la privada es muy preponderante el esfuerzo para ayudar a las familias a cubrir sus necesidades básicas, en mayor proporción a través de ayudas económicas en el caso de los servicios públicos, y preferentemente a través del reparto de alimentos en los privados. Aunque el cuestionario no recoge sistemáticamente todos los tipos de atenciones realizadas, la información disponible da una imagen de un tipo de intervención no muy intensivo, lo que posiblemente nos apunta otra vía de mejora para el desarrollo de las políticas de inclusión.

Las actuaciones relacionadas con el empleo, la vivienda o la educación nos vuelven a apuntar de nuevo al interés de reforzar los mecanismos de colaboración de los servicios sociales con otros sistemas de protección social.

## 4.1. Una visión de conjunto sobre las actividades orientadas a la inclusión social

Después de este repaso por las distintas actividades que las personas excluidas realizan para tratar de reconducir sus itinerarios por la vía de la inclusión social, podemos construir una foto de conjunto, que lógicamente será siempre parcial porque nunca en un cuestionario podrá recogerse todo el conjunto de actividades posibles que se realizan en este ámbito. Esa foto de conjunto nos pone de manifiesto el importante volumen de actividades que viene realizándose los ámbitos recogidos, del que el conjunto de la población excluida tampoco se queda al margen. Más de dos tercios de los hogares en exclusión severa realiza algún tipo de actividad orientada hacia la inclusión, lo que debería llevar a cuestionarse en cierto sentido qué se pretende decir cuando se habla de «activación».

Conviene, por tanto, en primer lugar, poner en valor este esfuerzo colectivo y tomarlo en consideración a la hora de diseñar, tanto las políticas de inclusión en general como cada uno de los itinerarios particulares que afectan a estas personas y estos hogares.

**TABLA 7.** Realización de diversas actividades orientadas a la inclusión por los hogares, según su nivel de integración. Proporción por cada 100 hogares (%)

	Integración plena	Integración precaria	Exclusión moderada	Exclusión severa	Total población
Alguien trabaja en el hogar en 2020 o ahora	73,9	61,2	70,0	49,5	66,2
Alguien estudia en el hogar en el curso 2020/21	19,2	17,6	20,8	18,5	18,7
Alguien formándose en el hogar en el último año	24,8	17,8	20,4	17,0	20,9
El hogar recibe ayuda para la inclusión de los Servicios Sociales	0,3	2,3	11,1	21,9	4,5
Total hogares en que alguien realiza actividades de inclusión	76,4	65,8	79,2	67,7	71,8
Hogares en que nadie realiza actividades para la inclusión	23,6	34,2	20,8	32,3	28,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

Aun así esa proporción es menor respecto de los grupos sociales más integrados y cabe pensar, por tanto, que hay margen de mejora y que deberían revisarse la oferta de programas y atenciones, los requisitos de acceso y las condiciones, para priorizar la atención hacia los grupos más excluidos dentro de una estrategia para la inclusión social.

Además de la incidencia de las actividades orientadas a la inclusión en los distintos grupos según su nivel de integración, interesa saber cómo varía el nivel de activación en función del programa de garantía de ingresos por el que se encuentran cubiertos en cada caso. Es lo que puede verse en la tabla siguiente para cuatro tipos de prestaciones distintas: la prestación contributiva por desempleo, el subsidio por desempleo, otras prestaciones asistenciales por desempleo (como el PAE, la RAI, el subsidio extraordinario por desempleo o el subsidio agrario), y las rentas mínimas (que unimos al Ingreso Mínimo Vital ya que tienen características similares y en 2020 estaba justo traspasándose la población perceptora de uno a otro programa).

**TABLA 8.** Realización de diversas actividades orientadas a la inclusión por las personas receptoras de diversas prestaciones sociales en 2020 (%)

	<b>Prestación contributiva desempleo</b>	<b>Subsidio por Desempleo</b>	<b>Otras prestaciones asistenciales desempleo</b>	<b>Renta mínima o IMV</b>
Ha trabajado en 2020 o está trabajando ahora	72,9	42,7	47,2	17,6
Está estudiando 2020/21	8,5	6,4	0,0	4,2
Está formándose último año	20,9	7,7	7,1	20,3
Ayudas para la inclusión social de Servicios Sociales en un año	10,7	12,3	27,3	31,9
Total realizando actividades para la inclusión social	77,9	53,2	70,1	50,4
No realiza actividades para la inclusión	22,1	46,8	29,9	49,6

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

Como el acceso a unas u otras prestaciones tiene una cierta correlación con los niveles de integración social y, así, los perfiles en cuanto a la activación guardan algunas similitudes: tienden a ser más alta la activación de los perceptores de prestaciones contributivas (más asociadas al espacio de la integración), pero muy basadas en el acceso al empleo. Dejando el empleo al margen, el nivel de activación de los perceptores de

rentas mínimas e Ingreso Mínimo Vital es comparativamente alto, muy superior, por ejemplo, al de los perceptores del subsidio por desempleo, especialmente significativo en cuanto al acceso a la formación se refiere. El protagonismo de los servicios sociales en las actividades de inserción es importante no solo en estos, sino también en los perceptores de prestaciones asistenciales por desempleo.

## 5. Factores que influyen en la activación

Parece comúnmente aceptado que hay factores que limitan las posibilidades de participación de las personas en los programas de inclusión activa, lo que en principio debería influir en las probabilidades para superar el desempleo y, aunque no sea de forma automática, también la exclusión social. En este apartado vamos a ver, con la información disponible, qué factores pueden estar influyendo en la activación de las personas y qué grupos y situaciones podrían necesitar de una atención más específica para mejorar su participación en los programas de inclusión activa. Consideramos algunas características básicas de las personas (sexo, edad, estudios realizados o lugar de nacimiento), algunas dificultades personales específicas que pueden limitar dicha participación (discapacidad o enfermedad mental), el nivel de integración social que presentan o la percepción de determinadas prestaciones económicas. En estos dos últimos casos, interesa valorar si los problemas de falta de activación van asociados a las situaciones de exclusión social o a la percepción de una u otras prestaciones económicas.

Para ello, utilizaremos tanto el análisis descriptivo como el multivariante (regresión logística binaria). Tomamos la población desempleada que lleva más de un año sin trabajar y que tiene entre 18 y 64 años y que por tanto podría haberse incorporado ya en el año anterior a las actividades de inclusión que estamos analizando **(1)**. De acuerdo con la EPA estaríamos hablando de 1,7 millones de personas desempleadas que buscan empleo desde hace más de un año. De acuerdo con la EINSFOESSA 2021, llegarían a ser hasta 2,6 millones de personas que no trabajan desde hace más de un año, independientemente de la consideración oficial de parado o si busca o no activamente empleo. Para esa población, analizamos, con similares criterios que, en los apartados anteriores, si han estado cursando estudios en el curso 2020/2021,

---

**(1)** Con esta selección la n sobre la que se hace el análisis es de 1.259 personas encuestadas que, con la ponderación utilizada, suponen 997 casos.

si han estado participando en alguno de los tipos de formación para el empleo que hemos identificado antes, o si ha sido atendido por los profesionales de los servicios sociales públicos o privados (las prestaciones técnicas identificadas). Con todo ello identificamos a la población que ha estado realizando actividades de inclusión en un periodo aproximado de un año. Por otro lado, identificamos también aquellas personas desempleadas que manifiestan estar buscando empleo activamente: que están registrados en el servicio público de empleo, que ha estado buscando empleo en las últimas cuatro semanas y que, si encontrara un empleo, podría incorporarse de forma inmediata.

Los resultados nos dicen que la participación en actividades de inclusión es relativamente limitada, un 25,8%, teniendo en cuenta que se trata de personas paradas de larga duración, pero que la búsqueda activa de empleo está bastante generalizada, un 72,9%. Las diferencias son importantes entre unos grupos y otros en ambos aspectos. Veamos qué características y situaciones nos ayudan a explicarlas.

Algunas características individuales parecen influir significativamente en la realización de actividades de inclusión, como la edad o el nivel de estudios, con diferencias de más de diez puntos porcentuales entre unos grupos y otros. Las diferencias son menores en cuanto a la búsqueda activa de empleo. La regresión logística, que nos aísla la incidencia de cada una de las variables consideradas, todavía realzan estos resultados: las personas con estudios universitarios tienen 2,7 veces más probabilidades de realizar actividades de inclusión que los de menor nivel educativo. Podría interpretarse que estas actividades no se adaptan de la misma manera a las necesidades y las posibilidades de determinados grupos, como las personas con menos formación y con más edad. En el caso de las personas con menos formación, todavía es menor el acceso a los servicios educativos y formativos y solo la actividad de los servicios sociales (por encima de la media en ese grupo) compensa parcialmente ese déficit.

Las obligaciones de la crianza no provocan una limitación de las actividades de inclusión, ni cuando hay menores de 12 años, ni cuando se trata de hogares monoparentales. Las diferencias no son significativas tampoco en la regresión logística. Incluso, en los hogares monoparentales hay mayor búsqueda activa de empleo. Sin embargo, cuando hay menores de 12 años, la búsqueda de empleo se reduce significativamente. Y las diferencias por sexo, tampoco son tan significativas: las mujeres presentan una participación mayor en las actividades de inclusión y los hombres buscan más empleo activamente, pero estas diferencias no son significativas si aislamos el resto de factores en la regresión logística.

**TABLA 9.** Proporción de personas de 16 a 64 años, desempleadas de larga duración, que realizan distintas actividades de inclusión y que buscan empleo activamente, según diversas características

		(n)	Estudios	Formación	Inclusión servicios sociales	Total actividades de inclusión	Búsqueda activa de empleo
Total		997	1,9	11,4	15,3	25,8	72,9
Sexo	Varón	440	1,8	10,9	13,2	23,9	73,4
	Mujer	556	2,0	12,0	17,1	27,3	72,5
Grupo de edad	Menos de 30 años	165	6,7	15,8	20,6	33,9	74,5
	30-44 años	338	1,2	8,9	13,9	21,9	75,4
	45-64 años	494	0,8	11,7	14,6	25,7	70,6
Estudios realizados	Inferior a Graduado Escolar o ESO	217	0,5	3,2	22,1	24,5	76,0
	Graduado Escolar, ESO, Bachiller elemental	374	1,1	6,7	17,4	22,4	72,5
	BUP, FPI, FPII, Bachiller LOGSE, o superior	303	3,6	18,8	11,3	28,4	69,3
	Diplomado, licenciado o superior	100	3,0	26,0	6,0	35,0	79,0
Dificultades personales	Discapacidad, dependencia, limitaciones v.d.	113	0,9	15,0	27,4	39,8	59,3
	Enfermedad mental en algún momento	159	3,1	17,7	22,0	43,0	66,7
Hogar	Hay núcleo monoparental en el hogar	214	3,3	7,9	15,9	25,2	77,6
	Hay menores de 12 años en el hogar	293	1,7	6,5	18,8	25,9	65,2
Lugar de nacimiento	España	742	2,0	11,1	14,6	24,4	77,0
	Extranjero	254	1,6	12,6	17,7	29,9	61,0
Nivel de integración / exclusión social	Integración plena	108	4,6	25,0	1,9	27,8	34,3
	Integración precaria	188	1,1	8,0	2,7	10,2	71,3
	Exclusión moderada	220	3,2	16,8	10,0	25,9	75,0
	Exclusión severa	482	1,0	7,5	25,7	31,5	81,1
Prestación	Prestación contributiva por desempleo	70	1,4	13,0	7,2	22,9	78,6
	Subsidio por Desempleo	85	0,0	5,9	17,6	23,5	87,1
	Otras prestaciones asistenciales desempleo	43,0	0,0	9,3	48,8	52,3	88,4
	Renta mínima o Ingreso Mínimo Vital	50	0,0	12,0	34,0	40,0	74,0

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

**TABLA 10.** Factores asociados a la realización de actividades de inclusión o a la búsqueda activa de empleo. Regresión logística binaria

	Actividades de inclusión		Búsqueda activa de empleo	
	Sig.	Exp(B)	Sig.	Exp(B)
<i>Sexo (Ref: varón)</i>				
Mujer	0,170	1,246	0,574	1,099
<i>Grupo edad (Ref: Menores de 30)</i>				
De 30 a 44 años	0,000	0,437	0,663	1,114
De 45 a 64 años	0,002	0,508	0,009	0,537
<i>Estudios (Ref: Inferior a Graduado Escolar)</i>				
Graduado Escolar, ESO, Bachiller elemental	0,784	0,943	0,225	0,767
BUP, FPI, FPII, Bachiller LOGSE	0,024	1,652	0,648	0,901
Estudios superiores	0,001	2,685	0,070	1,828
Tiene discapacidad o dependencia	0,003	2,000	0,000	0,406
Enfermedad mental en algún momento	0,035	1,530	0,006	0,554
Extranjeros (Ref: nacionales)	0,773	1,054	0,000	0,296
Hay núcleo monoparental	0,929	1,017	0,019	1,618
Hay menores de 12 años en el hogar	0,634	1,096	0,000	0,434
<i>Nivel de integración (Ref: Integración)</i>				
Exclusión moderada	0,055	1,564	0,000	3,470
Exclusión severa	0,000	2,425	0,000	6,154
Prestación o subsidio por desempleo	0,571	1,135	0,001	2,354
Otras prestaciones asistenciales desempleo	0,000	3,599	0,068	2,488
Renta mínima o Ingreso Mínimo Vital	0,049	1,850	0,880	0,947
Constante	0,000	0,180	0,007	2,284
<b>Resumen del modelo</b>				
Logaritmo de la verosimilitud -2	1051,420a		983,657a	
R cuadrado de Cox y Snell	0,081		0,163	
R cuadrado de Nagelkerke	0,119		0,236	
Fin de la estimación (cambio < 0,001)	Iteración 4		Iteración 5	

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

Las personas que tienen dificultades especiales (discapacidad, limitaciones para la vida diaria o enfermedad mental) realizan en mayor proporción actividades de inclusión de todo tipo (solo el acceso a la educación es menor para las personas con discapacidad). Sin embargo, la búsqueda activa de empleo es más reducida. Curiosamente, es un patrón que se repite con las personas extranjeras: más actividades de inclusión (cuatro puntos porcentuales más) y menos búsqueda de empleo (doce puntos porcentuales menos).

Los sectores más excluidos, de entre los desempleados de larga duración, presentan otro patrón distinto: realizan más actividades de inserción (seis puntos porcentuales más en la exclusión severa respecto de la media), sobre todo por la intervención de los servicios sociales, pero también buscan empleo en mayor proporción (ocho puntos porcentuales más). Si podría haberse planteado que el desánimo y la pasividad eran características asociadas a la exclusión social, los datos nos dicen todo lo contrario. En la regresión logística, son los grupos excluidos los que presentan los niveles más altos de activación, tanto en la realización de actividades (hasta seis veces respecto del espacio de la integración), como en la búsqueda de empleo (hasta 2,4 veces).

Tampoco hay evidencias en este análisis respecto del efecto desincentivador de las prestaciones asistenciales. Todo lo contrario, los perceptores de las prestaciones asistenciales del SEPE (tipo RAI o subsidio especial), de rentas mínimas o del IMV realizan actividades de inclusión muy por encima del resto de desempleados de larga duración y tampoco la búsqueda de empleo se ve afectada.

El trabajo de los servicios sociales parece ser la principal aportación a la activación de los sectores más excluidos, mientras el sistema de formación para el empleo no parece aportar mayor efecto activador en los perceptores de prestaciones y mucho menos el sistema educativo (tampoco lo hacen para los sectores más excluidos). Más que un efecto compensador de las dificultades de partida, los datos apuntan a que tanto la educación formal como la formación para el empleo tienen como efecto un aumento de la desigualdad de oportunidades entre los desempleados de larga duración. El alineamiento de todos estos sistemas en un objetivo común de inclusión activa parece que presenta a futuro un importante recorrido de mejora.

## 6. Conclusiones

Frente a la imagen de pasividad y desmotivación que podría asociarse a las situaciones de exclusión social, y que el propio concepto de «activación» parecería sugerir cuando se asocia a las políticas de «inclusión activa», hemos encontrado en realidad un volumen importante de actividades realizadas por parte de los sectores excluidos: en dos de cada tres hogares en exclusión severa se realiza algún tipo de actividad orientada a la inclusión. En la mitad de los hogares en exclusión severa hay personas que mantienen una relación con el empleo en algún momento a lo largo del año, y un 16% de las personas estaban trabajando en el momento de realización de la encuesta. Junto al empleo, la realización de estudios más allá de los 16 años, de cursos de formación orientados al empleo y la intervención de los servicios sociales con estas familias, constituye un volumen importante de esfuerzo colectivo, de recursos públicos y de tiempo dedicado por los sectores más desfavorecidos de nuestra sociedad. Sin embargo, la dispersión de las actuaciones, la diversidad de agentes, los indicios de superposición y la falta de un seguimiento individualizado de todo ello nos señalan una importante ventana de oportunidad para la mejora en la eficacia de todo este esfuerzo.

Hemos podido mostrar cómo los sectores más excluidos presentan incluso un nivel notablemente mayor de activación a la hora de buscar soluciones a las situaciones de desempleo de larga duración (bien buscando empleo, bien a través de diversas actividades de inclusión). Tampoco puede defenderse que las prestaciones asistenciales a las que mayoritariamente tienen acceso estos grupos tengan un efecto desincentivador de la búsqueda de empleo mientras que, incluso, parecen aumentar los incentivos para participar en actividades de inclusión.

El protagonismo de los servicios sociales en la activación de estos sectores es algo que merece la pena reconocer, pero no deja de ser una compensación parcial de la menor incidencia que tienen en estos sectores el sistema educativo y el de formación para el empleo. Paradójicamente, su orientación preferente hacia otros sectores más integrados socialmente es un mecanismo que hace aumentar las desigualdades sociales, con rasgos potencialmente regresivos. Una revisión de la estrategia de inclusión debería por tanto buscar la forma de alinear a estos sistemas para lograr una mayor incidencia y mejores resultados en el trabajo también con los sectores excluidos.

Más allá de estos dispositivos claves para la inclusión social, la heterogeneidad de situaciones presentes en el espacio social de la exclusión y la multidimensional del fenó-

meno que tratamos de abordar reclama el desarrollo de protocolos, mecanismos de colaboración y trabajo conjunto entre diversos sistemas y administraciones públicas para avanzar en el desarrollo de intervenciones integradas, especialmente útiles para las situaciones más complejas. En esto, la colaboración del tercer sector puede ser especialmente relevante.

Se trata en suma de reforzar la capacidad de organizar una política de inclusión «centrada en la persona», capaz de diseñar y aplicar respuestas distintas para abordar esa heterogeneidad de situaciones a partir de la flexibilidad y la descentralización de las decisiones sobre el acceso a los recursos de inclusión hacia el nivel profesional más próximo a la intervención directa. Más allá de concebir la inclusión social como un elemento de condicionalidad para el acceso a la protección económica, se requiere ponerla en el centro de la estrategia y abordarla con un planteamiento flexible y adecuado para cada persona.

## 7. Referencias bibliográficas

BONOLI, G. (2013): *The Origins of Active Social Policy. Labour Market and Childcare Policies in a Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.

COMISIÓN EUROPEA (2008): *Recomendación de la Comisión de 3 de octubre de 2008 sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado de trabajo*.

COMISIÓN EUROPEA (2017): *Pilar Europeo de Derechos Sociales. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea*.

FLETCHER, DEL ROY (2020): «Introduction to the Special Edition», *Social Policy and Administration*, 54(2):185-90.

FRESNO, J.M., AYALA CAÑÓN, L., ARRANZ, J.M., GARCÍA SERRANO, C. y MARTÍNEZ VIRTO, L. (2016): *El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma*.

LAPARRA, M. (2013): «La garantía de unos ingresos mínimos para todos: una reforma necesaria para mantener la cohesión social y preservar el capital humano», *Cuadernos del Círculo Cívico de Opinión*, 10.

LAPARRA, M. (2021): «La exclusión social en la sociedad del confinamiento», en *Sociología en tiempos de pandemia. Impactos y desafíos sociales de la crisis del COVID-19*, editado por O. Salido y M. Massó. Madrid: Marcial Pons.

LAPARRA NAVARRO, M. y MARTÍNEZ L. (2021): «La integración de servicios sociales y de empleo en el debate entre protección y activación», *Papers. Revista de Sociologia*, 106(3).

SADEGHI, T. y LARS INGE TERUM (2020): «Frontline managers' perceptions and justifications of behavioural conditionality», *Social Policy and Administration*, 54(2):219-35.

WRIGHT, S., DEL ROY FLETCHER y ALASDAIR B. R. STEWART (2020): «Punitive benefit sanctions, welfare conditionality, and the social abuse of unemployed people in Britain: Transforming claimants into offenders?», *Social Policy and Administration*, 54(2):278-94.