

Una nueva política de inclusión social para suturar las heridas de dos crisis económicas devastadoras

Miguel Laparra

Universidad Pública de Navarra

1. El papel de las políticas de inclusión

245

No hay un consenso explícitamente establecido en cuanto al tipo de actuaciones concretas que designamos bajo el término de “política de inclusión”. Se trata de un concepto todavía aproximativo, que debería concretarse tanto desde una aproximación teórica, soportada en la literatura internacional, como en su operacionalización práctica, para la recogida de información y su análisis en nuestro contexto más inmediato.

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.

La Comisión Europea lanzó la Estrategia de Inclusión Activa (2008), 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, la educación, el empleo y los servicios sociales, y programas que faciliten la incorporación al mercado de trabajo. Esta es la orientación que han seguido los planes nacionales de inclusión en su desarrollo posterior.



Atendiendo a la literatura internacional sobre exclusión social, se remarca su carácter estructural, procesual y multidimensional, que tiene que ver con las transformaciones en tres esferas que afectan a la capacidad de integración de una sociedad: la participación en la vida económica (bien en la producción de la riqueza, bien en el acceso a su distribución); el reconocimiento de los derechos de ciudadanía, como participación cívico-política y como acceso efectivo a los derechos sociales (educación, salud o vivienda); y unas relaciones interpersonales positivas que eviten problemas de aislamiento social o situaciones perversas, de conflicto o violencia (Paugam, 1998; Levitas, 2006; Laparra *et al.*, 2007; Laparra, Zugasti y García Lautre, 2021). Desde esta perspectiva, las políticas de inclusión harían referencia a aquellas actuaciones específicamente orientadas a mejorar en esas esferas la situación de los sectores excluidos.

A partir de estas concepciones, cabe un análisis de las políticas de inclusión desde una perspectiva amplia, general, que trate de valorar el impacto del conjunto de las políticas públicas en los procesos de exclusión e inclusión social de determinados colectivos o del conjunto de la población. Y cabe hacerlo también desde una perspectiva más específica, detectando las actuaciones que, impulsadas por distintos departamentos y niveles administrativos, van *específicamente* orientadas a atender a los sectores excluidos o en riesgo de estarlo, y a superar las dificultades que presentan en distintos ámbitos (ingresos, empleo, salud, educación, vivienda, suministro energético, competencias digitales). La combinación de esta doble perspectiva parece la forma más razonable de analizar las políticas de inclusión.

La primera dificultad que abordamos en este intento es el insuficiente conocimiento de las políticas de inclusión específicas, del contenido concreto de sus programas, de las características de la población a la que van dirigidas, del mapa de entidades y agencias que participan en ellas o de los resultados que se obtienen con sus actuaciones. He aquí una agenda para la investigación aplicada de gran interés, que debería acompañar el desarrollo de las políticas de inclusión en nuestro país.

Pero el elemento esencial para avanzar en el análisis de la inclusión social desde una perspectiva amplia es mejorar el sistema de información, las estadísticas y los indicadores oficiales, de forma que se pueda monitorizar adecuadamente la evolución del nivel de inclusión social en cada una de sus dimensiones. Los indicadores más generales introducidos a nivel europeo presentan ciertas limitaciones. La tasa AROPE, por ejemplo, no recoge adecuadamente la multidimensionalidad requerida ni es suficientemente sensible a las variaciones de la exclusión. Los indicadores

de Laeken mejoran ese déficit, pero no son agregables, ya que proceden de distintas fuentes estadísticas. Hay trabajo avanzado para superar estas limitaciones, tanto en el ámbito de la investigación básica como en las prácticas institucionales, para abordar ya el objetivo de construir un sistema de indicadores que permita monitorizar la evolución del nivel de inclusión social en sus distintas dimensiones a partir de la información estadística disponible e introducir los cambios metodológicos necesarios para hacer esto adecuadamente.

Otra dificultad a la que se enfrentan las políticas de inclusión, en cuanto al sistema de información, es la tardía disponibilidad de esta. Piénsese que la principal fuente oficial, la Encuesta de Condiciones de Vida, y algunos de los indicadores más utilizados (como la tasa de riesgo de pobreza o la tasa AROPE) recogen información de ingresos del año anterior a la encuesta y la difunden al año siguiente, con lo que la información está disponible a los dos años. Sin información actualizada y de calidad, difícilmente los responsables de las políticas de inclusión podrán tomar las decisiones adecuadas en el momento oportuno. Como ejemplo reciente, no deja de ser sorprendente que las medidas específicas que conformaron el llamado “escudo social” frente a la pandemia, al que haremos referencia más adelante, fueron diseñadas y decididas sin disponer de información oficial actualizada de cómo estaba evolucionando la exclusión social y la pobreza.

2. Ocuparse de la inclusión, una cuestión de necesidad: la exclusión social ha crecido a pesar del esfuerzo por evitarlo¹

La reducción de la actividad económica en 2020 por la crisis del coronavirus fue espectacular: el 10,8% de reducción del PIB, la mayor desde la Guerra Civil. El impacto en el empleo ha sido importante, pero significativamente menor, al menos de momento, que en la crisis anterior: a finales de 2020, el desempleo había aumentado en 528.000 personas respecto del año anterior, menos de la mitad de lo que supuso el primer impacto de la crisis en 2008 (1,2 millones de parados más que en el último trimestre de 2007). La sangría se prolongó entonces durante cuatro años más. De momento, parece razonable pensar que la respuesta de las políticas públicas a la crisis (medidas sanitarias; medidas macroeconómicas de expansión del gasto; medidas financieras de apoyo a la deuda soberana; y medidas laborales, como los expedientes de regulación temporal de empleo) han tenido un

¹ Este apartado se ha elaborado a partir de Laparra (2021) y Fundación Foessa (2021).

efecto preventivo importante sobre la destrucción de empleo e, indirectamente, sobre la exclusión social.

Toda la batería de medidas orientadas a evitar el cierre de las empresas y el aumento del desempleo (préstamos del Instituto de Crédito Oficial, ayudas a autónomos, moratorias de impuestos, ayudas directas a empresas), en su conjunto, parece haber tenido un impacto considerable. De forma muy especial, lo han tenido los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE) en el mantenimiento de las plantillas, un mecanismo que ya otros países europeos pusieron en marcha en la crisis anterior, con notable éxito, y del que afortunadamente se ha aprendido. Esto ha tenido un efecto preventivo respecto de los procesos de exclusión social difícil de valorar, pero sin duda muy importante. A finales de abril de 2020, 3,6 millones de trabajadores estaban en ERTE; la proporción alcanzaba el 70% en la hostelería o el 60% en las actividades artísticas o recreativas (Ocaña *et al.*, 2020). Esa cifra bajó rápido, hasta los 630.000, en octubre de 2020 y, con ciertos rebotes asociados a las olas de la pandemia, ya a final de septiembre de 2021, había tan solo 239.230 personas en ERTE. El objetivo de mantenimiento de las plantillas y de mantenimiento de la relación con la empresa parece haberse conseguido ampliamente.

En el ámbito específico de las actuaciones orientadas a los sectores más excluidos, además del ingreso mínimo vital (IMV), se han introducido diversas medidas, unas de tipo prestacional y otras de tipo regulatorio: la moratoria hipotecaria, el aplazamiento temporal del pago de los alquileres, la prohibición de cortar los suministros, la protección extraordinaria para trabajadoras domésticas o para autónomos. Estas medidas orientadas a los sectores más vulnerables se han planteado como un "escudo social", pero en su conjunto no parecen haber presentado el mismo impacto que las medidas de alcance general y los objetivos conseguidos parecen haber sido más bien limitados, aunque falta todavía mucha información al respecto. A pesar de que, desde la perspectiva preventiva, la respuesta de las políticas públicas ha sido incomparablemente mejor que en la crisis anterior de 2008-2014, a los sectores más vulnerables se ha llegado menos que al conjunto de la población y las personas excluidas han tenido más dificultades para beneficiarse de las medidas adoptadas.

La incidencia de esta crisis se ha desarrollado con notables desigualdades entre unos grupos sociales y otros y ha intensificado los procesos de exclusión social que ya conocíamos. El impacto inmediato de la pandemia y el confinamiento que implicó fue dramático para los sectores más excluidos. En primer lugar, la enfermedad afectó más a algunos de los sectores más excluidos, con actividades



más expuestas, sin posibilidad de teletrabajo, con hacinamiento en sus viviendas y menos medios para tomar medidas preventivas. En segundo lugar, los periodos de confinamiento, de reducción de la movilidad y la actividad, que se han ido manteniendo en el tiempo, y el paso de las transacciones monetarias hacia la vía digital eliminaron el hábitat natural de muchas actividades, formales e informales, que suponían una base fundamental de las economías domésticas de los sectores vulnerables, a veces como fuente principal de ingresos, a veces como complemento de algunas prestaciones sociales insuficientes. Además, la protección de los ERTE no ha llegado a todos por igual y algunos de los grupos más vulnerables han quedado al margen de su cobertura. Se han evidenciado mayores dificultades para el seguimiento educativo en estos sectores y más problemas de conflictividad y violencia familiar. Finalmente, la pandemia ha supuesto una intensificación del proceso de digitalización y de expansión en el uso de las nuevas tecnologías que ha abierto nuevos procesos de exclusión en forma de brecha digital, que habrá que abordar en el futuro.

Las entidades sociales experimentaron muy pronto un aumento muy significativo en las necesidades de las personas usuarias. Cáritas daba cuenta en junio de 2020 de ese impacto en los primeros meses: los ingresos de la población atendida por esta entidad habían disminuido un 30% y la pobreza severa había aumentado 30 puntos porcentuales (hasta el 68%), un millón de personas en total; las personas en hogares sin ingresos, un 136% (450.000 en total). Si los ingresos por empleos formales se habían reducido en un 45%, los ingresos de actividades informales lo habían hecho en un 71%, mientras que los ingresos por prestaciones sociales aumentaban un 25%. Por tanto, un empeoramiento creciente cuanto más vulnerables eran las situaciones, y una mayor dificultad de las políticas públicas para compensarlo (Equipo de Estudios de Cáritas España, 2020).

En el caso de la comunidad gitana, parte significativa del espacio social de la exclusión, "el cierre de los mercadillos y el cese de la actividad en economías del día a día para una población en la que casi la mitad de los ocupados lo hacen en la venta ambulante, junto con el retraso en las ayudas sociales, llevaron a una situación desesperada, nunca antes vivida. En los momentos más duros del confinamiento el 40% de las familias gitanas no podían cubrir ni siquiera las necesidades básicas de alimentación" (Fundación Secretariado Gitano, 2021), lo que llevaba a la Fundación Secretariado Gitano a duplicar las atenciones realizadas en situaciones de pobreza. A la vez, el acceso al empleo de este colectivo a través de los programas de inserción laboral, como el Programa Acceder, se endurecía notablemente por el empeoramiento del mercado de trabajo.

A partir de la información facilitada por algunas ONG significativas, un estudio de Funcas estima que la demanda de ayudas ha crecido entre un 40% y un 60%. Entre un cuarto y un tercio de las personas que han solicitado ayuda a las ONG son nuevos demandantes y, por tanto, cabe atribuir la situación de estas personas (entre 150.000 y 200.000) al impacto de la crisis (Ocaña *et al.*, 2020: 10).

La demanda de las rentas mínimas de las comunidades autónomas también creció rápidamente, aunque en la mayoría de los casos, sujetas a límites presupuestarios y constreñidas por fuertes controles y obstáculos burocráticos, pero tampoco nos dan cuenta de la dimensión auténtica del fenómeno. Sí puede tener sentido tomar como referencia el aumento de los casos en las comunidades autónomas con un modelo de renta garantizada claramente definida como derecho subjetivo, sin listas de espera o requisitos restrictivos. En Euskadi, para febrero de 2021, respecto del mismo mes del año anterior, las unidades perceptoras de renta de garantía de ingresos habían crecido un 6,6% y un 11,6% el monto económico². En ese mismo periodo el aumento de perceptores en Navarra era del 18,8%, incluso después de un amplio periodo de expansión de su capacidad protectora (Laparra y Martínez Sordoni, 2021). Así pues, más personas afectadas por la pobreza y mayor carencia de ingresos en los casos atendidos. Estas diferencias en las dinámicas y especificidades locales deberían haber sido analizadas para una correcta valoración de los daños causados y para acertar también en el diseño de las políticas de corrección más adecuadas.

La brecha digital mostró su potencial exclusógeno desde el principio del confinamiento: seis de cada diez personas atendidas por Cáritas experimentaban el apagón tecnológico cuando la vía telemática era la única para acceder al mundo exterior. La mitad de ellas manifestaban haber perdido oportunidades de empleo por este motivo y un cuarto del total habrían perdido ayudas de las administraciones públicas. En la población escolar, la mayoría de las dificultades para seguir adecuadamente el final del curso 2019-2020 se debieron a este motivo, no tanto por falta de un dispositivo (14%) como por la calidad de la conexión (limitada) o, sobre todo, por la falta de habilidades y competencias digitales (Equipo de Estudios de Cáritas Española, 2020). En el caso del alumnado gitano atendido por la Fundación Secretariado Gitano, a la falta de competencias digitales, se suma que tan solo un tercio de los alumnos tenían un ordenador y un 40% de sus hogares no contaban con conexión a internet (Fundación Secretariado Gitano, 2021).

² Datos del Servicio de Análisis, Estudios y Estadística de Lanbide. Gobierno Vasco.

Con un poco más de perspectiva, la Encuesta sobre Integración Social y Necesidades Sociales de la Fundación Foessa ha constatado cómo la evolución de la exclusión social ha sido todavía peor de lo que cabía avanzar con estas cifras. Los efectos de la crisis anterior estaban todavía muy lejos de haberse superado (la exclusión social severa era un 45% mayor en 2018 que en 2017) y el impacto de esta nueva crisis se acumulaba al de la anterior. En 2021, casi 2 millones de personas más se veían afectadas por procesos de exclusión social severa, que pasan del 8,6% de la población al 12,7%, lo que supone un incremento de un 49,6% respecto a la situación de 2018, fecha en la que se realizó la anterior encuesta. Todas las dimensiones de la exclusión social se han visto afectadas, pero la exclusión del empleo es la que más ha empeorado, con 8,6 puntos porcentuales más, y ha aumentado también significativamente la exclusión de la vivienda (4 puntos porcentuales más) y el conflicto social (malos tratos, malas relaciones sociales, conductas asociales), 4,6 puntos porcentuales más, lo que hará necesaria una intensificación de las intervenciones desarrolladas por los servicios sociales, tanto públicos como del tercer sector (Fundación Foessa, 2021).

3. Ocuparse de la inclusión: cuestión de oportunidad

Ocuparse de las políticas de inclusión, revisarlas y potenciarlas no solo es una necesidad por el aumento acumulado de la exclusión social que han supuesto estas dos crisis y también por el déficit histórico de España en las políticas de inclusión activa, en términos comparativos con otros países europeos. Es, en este momento, también una cuestión de oportunidad, por el contexto institucional que ha supuesto la puesta en marcha del ingreso mínimo vital. Gracias a él, en la mayor parte de las comunidades autónomas se cuenta con una mejor base de garantía económica a partir de un reconocimiento claro de derechos, con un mayor volumen de recursos y una mayor estabilidad para los perceptores.

Además, su puesta en marcha ha provocado un reposicionamiento de las comunidades autónomas en sus políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión, en las que podría plantearse una transformación desde el modelo de la protección asistencial a una priorización de la inclusión activa. En este sentido, hay que recordar que el IMV está liberando progresivamente un volumen importante de recursos de las comunidades autónomas: el presupuesto ejecutado en 2018 por las comunidades autónomas en rentas mínimas fue de 1.520 millones de euros. En catorce comunidades autónomas (así como en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla), el baremo y requisitos de las rentas mínimas se sitúan por debajo o prácticamente al nivel del

IMV. Esto implica que la implantación progresiva del IMV y su previsible expansión futura podría marcar una tendencia a la desaparición de estos programas autonómicos si no se plantean medidas alternativas. Tan solo tres o cuatro comunidades autónomas necesitarán destinar recursos complementarios al IMV para mantener su nivel previo de cobertura y de cuantías. Por ello, no es exagerado pensar que la puesta en marcha del ingreso mínimo vital puede liberar unos mil millones de euros que bien podrían estar disponibles para reforzar los programas de inclusión activa o para introducir mecanismos de incentivo del empleo en los trabajos de bajos salarios. En cualquier caso, parece razonable exigir que el IMV no suponga un ahorro sin más para las comunidades autónomas y el “descompromiso” que esto implicaría respecto de los objetivos de lucha contra la pobreza y la exclusión por parte de estas administraciones públicas. Es un deber ético conseguir que esos recursos “liberados” no se destinen a fines ajenos a la inclusión social.

4. La inclusión social: cuestión de derecho³

Pero además de aprovechar este contexto de oportunidad para priorizar las políticas de inclusión, es importante garantizar su correcta orientación e implementación, para evitar que se vuelva en un inconveniente o un obstáculo para las personas a las que van dirigidas.

Una cuestión que conviene no olvidar a la hora de plantear las políticas de inclusión activa es la diversidad de situaciones concretas en las que se muestran los procesos de exclusión. Esa diversidad aparece muy claramente también en cuanto a la relación con el mercado de trabajo y la “empleabilidad”. De acuerdo con los resultados del Proyecto ERSISI⁴, un 19% de las personas receptoras de renta garantizada no estaban en condiciones de trabajar, un 43% necesitaban un itinerario exclusivamente laboral y un 38% necesitaban una actuación integrada social y laboral. Es, por ello, importante que la condicionalidad que puedan implicar el acceso a las prestaciones no contributivas se adecúe a cada caso, evitando que se conviertan en causa de desprotección. Cuando los programas de inclusión se asocian a modelos de activación punitiva, se convierten en condicionamientos y exigencias duras (propios de las concepciones neoliberales). Se reducen a un

³ Este apartado y el siguiente toman como base Laparra y Martínez Sordoni (2021).

⁴ Enhancing the Right to Social Inclusion through Service Integration, proyecto del Gobierno de Navarra enmarcado dentro del Programa Europeo de Empleo e Innovación Social (EaSI).

contenido exclusivamente laboral, olvidándose de las personas con dificultades para incorporarse directamente al mercado de trabajo y acaban convirtiéndose en herramientas de vigilancia, coerción y castigo. En estos casos, la inclusión llega a colisionar con el derecho a unos ingresos dignos, porque puede llegar a suponer su pérdida para ciertas personas —por ejemplo, en el Reino Unido con la retirada completa de la prestación hasta tres años en caso de incumplimiento (Wright, Fletcher y Stewart, 2020)—.

En general, el “giro activador” ha supuesto un desplazamiento en los objetivos prioritarios de las políticas sociales desde la garantía de ingresos hacia la reincorporación y la permanencia en el mercado de trabajo, subordinando la primera a la segunda bajo distintas modalidades de condicionalidad (Van Berkel y Borghi, 2008), pero las formas en las que se aplica esa condicionalidad son importantes para evitar situaciones de desprotección y para potenciar un avance auténtico en términos de inclusión social. En el modelo socialdemócrata, la activación no se entiende exclusivamente orientada al mercado de trabajo, sino que se concibe también una “activación social” que pretende superar las situaciones de aislamiento de las personas que lo padecen. Aquí, las sanciones son mucho más reducidas y son aplicadas de forma discrecional por los profesionales, con una concepción pedagógica, de forma suave, evitando la desprotección y orientándolas al mejor interés del usuario, ya que las actividades y el empleo se entienden como elementos positivos para el mantenimiento o potenciación del capital humano (Sadeghi y Terum, 2020).

En este debate en torno a las políticas de activación y los condicionamientos del acceso a prestaciones, que pueden llegar a limitar su capacidad protectora, resulta de interés la aportación del modelo navarro, con una concepción suave de la condicionalidad, basada en el acuerdo y el consenso, con escasas sanciones y un modelo de atención centrada en la persona que se asemeja más a los modelos nórdicos basados en los valores socialdemócratas. En ese modelo, el desarrollo de la protección económica es un elemento que potencia, y no reduce, los programas de activación; y, al revés, la activación no reduce los ingresos de los sectores vulnerables, sino que los mejora con diversas fórmulas de incentivos al empleo y de empleo protegido. Así pues, un modelo de intervención social centrada en la persona y con participación de los usuarios puede ser la clave para encontrar el equilibrio entre activación y protección.

En cualquier caso, la forma en la que se articula la percepción de una prestación económica y la participación en el mercado de trabajo es algo a lo que habrá que se-



guir dedicando atención en el futuro. Estos son algunos elementos relevantes para posibles reformas orientadas a mejorar la articulación entre la lógica de la protección (propia de las prestaciones económicas) y la lógica de la activación (propia de los programas de empleo, formación o acompañamientos social, entre otros):

- Compatibilidad con el empleo: el IMV ha resuelto definitivamente el problema de incompatibilidad con el empleo que tienen ciertos programas de rentas mínimas y que dejaban a muchos trabajadores pobres en la disyuntiva perversa entre abandonar sus empleos precarios o renunciar a una prestación económica que necesitaban.
- Estímulos al empleo: el IMV prevé en su normativa la introducción de estímulos al empleo, que están pendientes de desarrollar. En un sistema de protección orientado a la inclusión social, es importante que siempre merezca la pena aceptar un empleo adecuado para las personas que están en condiciones de trabajar, y que hacerlo no suponga un menoscabo de los derechos, sino una ampliación de estos.
- Reincorporación inmediata: el sistema deberá prever y garantizar el derecho a una reincorporación inmediata a un programa de garantía de ingresos al terminar un contrato laboral, algo que parece asumido en el sistema de prestaciones por desempleo, también en su versión asistencial, pero no en muchos programas de rentas mínimas autonómicas y tampoco en el IMV, que se basa en el cómputo de ingresos del año fiscal anterior. Una revisión del conjunto del sistema de garantía de ingresos mínimos debería extender esta característica al conjunto de las prestaciones.
- Derecho al empleo: es posible regular el acceso al empleo no solo como una obligación para las personas receptoras que pueden trabajar, sino también como un derecho. Reconocer el derecho al empleo de los perceptores de prestaciones de mínimos supone, para las administraciones públicas, asumir la obligación de facilitar una oferta de empleo a estas personas. En el caso de la renta garantizada de Navarra, se reconoce el derecho a recibir una oferta de empleo después de dos años en el programa —si no ha encontrado antes un empleo—, bien en el mercado de trabajo ordinario, bien en programas de empleo protegido o en programas de formación y empleo. Este compromiso para las administraciones públicas supone la necesidad de potenciar significativamente los programas de empleo protegido (empleo social, empresas de inserción, subvenciones a la contratación, empleo con apoyo, empleo y formación).



5. La exclusión social multidimensional y las políticas de inclusión interdepartamentales

La exclusión social es multidimensional y la acumulación de problemas y dificultades de distinto tipo es mayor cuanto más intensos son los procesos de exclusión. Por ello, difícilmente podrán alcanzarse resultados importantes en inclusión social si no se supera la fragmentación habitual entre distintos programas y servicios. La combinación de intervenciones de distinto tipo y de diferente dependencia administrativa implica mejorar los mecanismos de coordinación entre servicios y departamentos con el objetivo concreto de conseguir intervenciones más integradas para dar una solución más definitiva a cada persona.

La gobernanza de los espacios interseccionales de las políticas sociales se convierte, así, en uno de los retos más importantes de las políticas de inclusión en nuestro país:

- El espacio sociosanitario, especialmente en las personas con problemas de salud mental o discapacidad.
- El espacio socioeducativo, especialmente para los hogares con menores a cargo, una parte muy importante de los sectores excluidos que nos anuncia una reproducción intergeneracional ampliada de la pobreza y la exclusión social para el futuro.
- El espacio sociolaboral, especialmente para las personas en condiciones de trabajar, tanto de forma inmediata como a medio plazo, pero que necesitan apoyo social para recorrer ese itinerario.

En el espacio sociolaboral, la confluencia en una misma población de programas de garantía de rentas de carácter no contributivo (subsidios por desempleo, rentas mínimas, IMV), de programas de formación y empleo desarrollados por los servicios públicos de empleo, junto con programas de acompañamiento social y de inclusión, desarrollados por los servicios sociales, nos plantea muy especialmente la necesidad de avanzar en la integración de las intervenciones. En 2018, antes de la covid-19, un millón de personas desempleadas atendidas por los servicios públicos de empleo eran, a su vez, atendidas por los servicios sociales municipales, 640.000 de ellas, en exclusión severa (prácticamente la mitad de los usuarios de cada uno de los sistemas en exclusión severa). Sin embargo, con carácter general y más allá de algunas pequeñas experiencias aisladas, no existen protocolos ni mecanismos para articular adecuadamente las intervenciones de ambos sistemas.



A nivel estatal, en el debate sobre la responsabilidad de la gestión de las rentas mínimas entre servicios sociales y empleo, el contraste de la experiencia de Navarra con la del País Vasco, donde es gestionada por los servicios de empleo, o con la de otras comunidades autónomas, donde se gestiona totalmente al margen de estos, también nos deja algunas enseñanzas. Más allá de la responsabilidad de la gestión de la prestación por un sistema u otro, la clave es la existencia de un volumen importante de personas que requieren de la intervención conjunta de ambos sistemas. En ausencia de un escenario futuro en España en el que pueda preverse su unificación, el debate sobre las rentas mínimas no es competencial, sino de coordinación. Lo importante es conseguir la implicación de ambos sistemas en la atención a estos colectivos más vulnerables.

Podemos, en este momento, señalar a Navarra como la comunidad autónoma donde más se ha avanzado en un proceso progresivo de integración de actuaciones entre los servicios sociales y de empleo. A partir del desarrollo durante tres años de un proyecto experimental, específicamente orientado a la integración de los servicios sociales y de empleo (ERSISI), se han desarrollado herramientas compartidas de valoración, se han puesto en marcha protocolos de derivación y de trabajo conjunto, dispositivos de orientación laboral para sectores vulnerables o estímulos al empleo en el programa de renta garantizada. Se han alineado los programas de empleo protegido desarrollados por ambas agencias y se ha promovido un modelo de atención profesional flexible y adaptado, centrado en la persona. La coincidencia en un mismo departamento de ambas competencias, el desarrollo del proyecto ERSISI y el proceso paralelo de reforma de la renta garantizada, con un modelo de reconocimiento del doble derecho, a la protección económica y a la inclusión social y laboral, han sido las claves de estos avances durante los últimos años.

Aunque en el análisis internacional se han puesto de relieve las potencialidades de los procesos de reforma e integración de servicios más radicales y ambiciosos (unificando los servicios) para potenciar la activación de los perceptores de rentas mínimas, la experiencia de Navarra muestra que tiene interés también prestar atención a otras formas de integración progresiva que avanzan significativamente, sin sobresaltos, y que presentan importantes potencialidades para modelos institucionales multinivel, más complejos. Al conjugar un aumento de los niveles de protección económica con mejoras en la inclusión social y laboral, y un resultado de reducción de la pobreza y la exclusión severa, ofrece un modelo de referencia para otras situaciones similares del sur de Europa. Esto puede ser de especial valor si se tiene en cuenta su desarrollo en un contexto estatal propio del modelo mediterráneo de Estado del bienestar y con menor calidad en la administración pública que en el centro y norte de Europa.



Si bien los avances de la experiencia de Navarra han sido significativos, también muestran los obstáculos y los desafíos que quedan por delante. En primer lugar, estos cambios requieren continuidad y, por tanto, compromisos políticos a medio o largo plazo. Cuando los resultados no son inmediatos, la dinámica del proceso de reformas no siempre encaja en los tiempos políticos y el “paréntesis” de la pandemia ha podido ralentizar su adecuado desarrollo. En segundo lugar, destaca el desafío de incorporar a la pluralidad de actores institucionales que inciden en las políticas de inclusión. En este punto, queda pendiente una mayor implicación de los empleadores en los programas de inclusión activa. Por último, la relevancia de las experiencias locales y regionales puede verse comprometida si no hay una adecuada coordinación por parte del Estado, y si las reformas en marcha en garantía de rentas (con el nuevo ingreso mínimo vital y la posible revisión del conjunto de prestaciones no contributivas en el futuro), en las políticas activas para el empleo o en las de inclusión activa no reconocen las experiencias autonómicas y locales y no se articulan adecuadamente con ellas.

6. Conclusiones

Nos encontramos, pues, en un momento de confluencia de necesidad y oportunidad: por un lado, asistimos a la necesidad de atender a un volumen notablemente importante de personas en situación de exclusión severa, después de la fractura causada por dos crisis económicas devastadoras en lo social; por otro lado, vemos la oportunidad de reformar y reforzar las políticas de inclusión activa aprovechando los recursos que van a estar disponibles, tanto por la puesta en marcha del IMV como por la flexibilización de la política presupuestaria. La recuperación del crecimiento económico y la recaudación fiscal deberían propiciar el establecimiento de unas nuevas prioridades para evitar errores anteriores.

Además de orientar un mayor volumen de recursos económicos a los distintos programas que pueden cambiar las condiciones de vida y la participación de los sectores más excluidos de nuestra sociedad (ingresos, empleo, vivienda, educación, salud, acceso digital, servicios sociales), es preciso acometer una mejora de los sistemas de información de tal manera que sean capaces de dar cuenta, con suficiente rapidez, de las transformaciones de la inclusión social en todas sus dimensiones y permitan, así, monitorizar la marcha y los efectos de las políticas de inclusión activa.

La correcta articulación entre la lógica de la protección social de las prestaciones económicas, especialmente las no contributivas, y la lógica de la activación orien-

tada a la inclusión social seguirá siendo un elemento de debate constante. En este debate, es preferible huir de planteamientos simplistas de carácter ideológico a favor o en contra de la condicionalidad y desarrollar aquellas metodologías que, desde una perspectiva pragmática, permitan conseguir los mejores resultados. Será preciso desarrollar, en este sentido, dispositivos de incentivo positivo que mejoren la inclusión social y laboral sin generar situaciones de desprotección.

La atención a los espacios interseccionales (socio-sanitario, socio-educativo y, sobre todo, socio-laboral) será otro de los retos importantes para las políticas de inclusión. Habrá que buscar formas de gobernanza para estos espacios más allá del concepto de dependencia o competencia administrativa, diseñar sistemas de información compartidos, y protocolos de colaboración, de derivación y de trabajo conjunto, entre otros instrumentos. Toda una agenda de reformas de contenido eminentemente técnico, alejada de las grandes proclamas políticas, pero que podría suponer un cambio cualitativo importante en la construcción de una nueva política de inclusión.



Referencias bibliográficas

- Comisión Europea (2008): "Recomendación de la Comisión, de 3 de octubre de 2008, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral", *Diario Oficial de la Unión Europea*, C(2008) 5737, 18-11-2008, págs. L 307/11-14.
- Equipo de Estudios de Cáritas España (2020): *El primer impacto en las familias acompañadas por Cáritas*, serie Observatorio de la Realidad Social, Cáritas España.
- Fundación Foessa (2021): *Sociedad expulsada y derecho a ingresos*, Madrid, Fundación Foessa.
- Fundación Secretariado Gitano (2021): *Memoria de actividades 2020*, Madrid, Fundación Secretariado Gitano.
- Laparra, M. (2021): "La exclusión social en la sociedad del confinamiento", en Salido, O. y Massó, M. (eds.), *Sociología en tiempos de pandemia. Impactos y desafíos sociales de la crisis del COVID-19*, Madrid, Marcial Pons, págs. 185-197.
- Laparra, M. y Martínez Sordoni, L. (2021): "La integración de servicios sociales y de empleo en el debate entre protección y activación", *Papers. Revista de Sociología*, vol. 106, nº 3, págs. 467-494.
- Laparra, L.; Obradors, A.; Pérez, B.; Pérez Yruela, M.; Renes, V.; Sarasa, S.; Subirats, L. y Trujillo, M. (2007): "Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión. Implicaciones metodológicas", *Revista Española del Tercer Sector*, nº 5, págs. 15-57.
- Laparra, M.; Zugasti, N. y García Lautre, I. (2021): "The multidimensional conception of social exclusion and the aggregation dilemma: Solution proposal based on multiple correspondence analysis", *Social Indicator Research*, nº 158, págs. 637-666.
- Levitas, R. (2006): "The concept and measurement of social exclusion", en Pantazis, C.; Gordon, D. y Levitas, R., *Poverty and Social Exclusion in Britain: The Millennium Survey*, Bristol, The Policy Press, págs. 123-160.
- Ocaña, C.; Bandrés, E.; Chuliá, E.; Fernández, M.J.; Malo, M.Á.; Rodríguez, J.C. y Torres, R. (2020): *Impacto social de la pandemia en España. Una evaluación preliminar*, Madrid, Funcas.
- Paugam, S. (1998): "Poverty and social exclusion: A sociological view", en Rhodes, M. y Mény Y. (eds.), *The Future of European Welfare*, Londres, Palgrave Macmillan.
- Sadeghi, T. y Terum, L.I. (2020): "Frontline managers' perceptions and justifications of behavioural conditionality", *Social Policy and Administration*, vol. 54, nº 2, págs. 219-235.
- Van Berkel, R. y Borghi, V. (2008): "Introduction: The governance of activation", *Social Policy and Society*, vol. 7, nº 3, págs. 331-340.
- Wright, S.; Fletcher, D.R. y Stewart, A.B.R. (2020): "Punitive benefit sanctions, welfare conditionality, and the social abuse of unemployed people in Britain: Transforming claimants into offenders?", *Social Policy and Administration*, vol. 54, nº 2, págs. 278-294.

