



European
Commission



EU Network of
Independent Experts
on Social Inclusion

Valoración de la implementación de la
Recomendación de **Inclusión Activa**
de la Comisión Europea

Un informe de políticas nacionales

España

Social Europe

This publication has been prepared for the European Commission by



© Cover illustration: European Union

Neither the European Commission nor any person acting on behalf of the Commission may be held responsible for use of any information contained in this publication.

The opinions expressed are those of the author(s) only and should not be considered as representative of the European Commission's or Member State's official position.

Further information on the Network of independent experts is available at: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1023&langId=en>

The original language of this report is English.

© European Union, 2013
Reproduction is authorised provided the source is acknowledged.

Valoración de la implementación de la
Recomendación de **Inclusión Activa**
de la Comisión Europea

Un informe de políticas nacionales

GREGORIO RODRÍGUEZ CABRERO
UNIVERSIDAD DE ALCALÁ (MADRID)

ESPAÑA

Contenido

RESUMEN	7
1. ESTRATEGIA INTEGRADA DE INCLUSIÓN SOCIAL	9
1.1 Diseño de políticas de inclusión	10
1.2 Aplicación integrada de la Estrategia de Inclusión Activa (EIA)	13
1.3 Coordinación vertical de las políticas de IA	16
1.4 Participación de los actores sociales más relevantes	16
2. DESCRIPCIÓN Y VALORACIÓN DEL IMPACTO Y COSTE EFECTIVIDAD DE LAS POLÍTICAS DESARROLLADAS EN RELACIÓN CON LOS EJES DE LA INCLUSIÓN ACTIVA	17
2.1 Renta adecuada	20
2.2 Mercados laborales inclusivos	22
2.3 Acceso a servicios de calidad	23
2.4 Valoración general de la EIA de España.....	25
3. FINANCIACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE INCLUSIÓN ACTIVA	26
3.1 Gasto público.....	26
3.2 Los Fondos Estructurales de la UE	27
4. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE INCLUSIÓN ACTIVA	27
5. RECOMENDACIONES	28
Referencias bibliográficas	29
Apéndice	31

RESUMEN

La Recomendación de inclusión activa (IA) de la Comisión Europea ha sido asumida por España de manera progresiva, aunque desigual, en el discurso político o institucional si bien la vertiente dominante del mismo es la referente a la inclusión laboral cuyas conexiones con los otros dos pilares o son débiles (caso de la garantía de una renta adecuada) o difusas (en el caso del acceso a los servicios públicos de calidad).

Por otra parte, la práctica institucional nos indica que en el período entre 2008 y 2012 la IA no ha sido una estrategia omnicomprensiva ni sus acciones integradas hasta 2011 en que por primera vez se dan algunos pasos en la dirección de una Estrategia global en la que aparecen los colectivos en situación de riesgo si bien centrada casi en exclusiva en la inserción laboral y con baja visibilidad de los ejes de garantía de renta y acceso a servicios. Todo ello en un marco institucional en el que predomina un mosaico de programas de garantía de rentas con muy bajo nivel de articulación. Con todo se han creado desde 2003 instrumentos de coordinación general en el Sistema Nacional de Empleo mediante la Estrategia Española de Empleo, el Plan Anual de Política de Empleo y el Sistema de Información del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas que tienen como objetivo la mejora de la coordinación vertical y horizontal en materia de empleo.

Por otra parte, el desarrollo de las políticas de IA ha variado entre Administraciones Públicas (planteando evidentes problemas de coordinación) y ha dependido de los diferentes grupos o categorías sociales en situación de exclusión hasta el punto de que disponemos de distintos programas que dan respuesta a las distintas necesidades de inclusión social según el tipo de mercado de trabajo y naturaleza sociodemográfica del colectivo.

Sucede que la vulnerabilidad general del mercado de trabajo en España, las elevadas tasas de paro y la precariedad laboral condicionan de partida no solo el diseño de las políticas y programas sino la efectividad de las acciones en que se materializan. En el caso concreto de los colectivos más vulnerables y excluidos del mercado de trabajo los problemas de inclusión activa se agudizan al coincidir elevadas tasas de pobreza, su limitada influencia en los poderes públicos (que son representados por las ONG y las entidades de la economía social) y acciones de inclusión activa que o bien son generalistas o no tienen en cuenta que sus posibilidades de inclusión laboral son limitadas. De ahí que el acceso al mercado de trabajo no signifique necesariamente salir de la situación de pobreza, ni tampoco una combinación determinada de garantía de rentas y acciones de formación ocupacional. En consecuencia, el empleo protegido, las empresas sociales y la economía social siguen siendo un espacio que permite garantizar la integración social y laboral para no pocos colectivos en situación de riesgo.

Con el objetivo de avanzar hacia una estrategia omnicomprensiva e integrada de IA es necesario tener en cuenta el impacto de la crisis económica y financiera que no solo se traduce en tasas de paro de dos dígitos sino en el incremento del riesgo de pobreza en la sociedad española así como el aumento de los hogares sin ningún tipo de ingresos, lo cual, de seguir aumentando el desempleo, podría suponer alcanzar los niveles máximos de pobreza de las últimas décadas. Esta situación, bajo el contexto de una rigurosa política de consolidación fiscal que se ha intensificado en 2012, y seguramente continuará en 2013 con las exigencias del rescate financiero de la banca privada española, abre un horizonte de incertidumbre sobre el desarrollo de las políticas de inclusión activa, en concreto sobre los compromisos de gasto público necesarios para hacerla posible.

En todo caso cabe hacer algunas recomendaciones que podrían mejorar el entorno institucional de la estrategia de inclusión activa así como desarrollar algunas acciones de mejora y racionalización del actual sistema fragmentado de programas de IA.

a) Acciones prioritarias

- Las políticas de IA deben formar parte del PNR (Programa Nacional de Reformas) de cada año con una visibilidad suficiente en cuanto a objetivos, compromisos y resultados previstos. No deben quedar subsumidas en las políticas activas generales sino de manera destacada y singular. En el mismo sentido respecto del Informe Social Nacional publicado en Diciembre de 2012. El avance en visibilidad de la pobreza y la IA logrado en 2011 debe recuperarse en 2013 y profundizarse.
- Simplificación y armonización de los programas de ingresos mínimos agrupando los esquemas existentes en uno sólo con flexibilidad para adaptarse a los diferentes colectivos y situaciones de exclusión social. En este punto la Administración Central debe tomar la iniciativa, en cooperación con las Comunidades Autónomas, por razón de sus competencias en materia de empleo y protección social. En este objetivo contará sin duda alguna con los agentes sociales y los representantes de las ONG. La Renta Activa de Inserción (RAI) podría ser la base de partida de un programa nacional de garantía de rentas.
- Avances rápidos en protocolos de evaluación de las políticas de IA. Ello requiere de acuerdos sobre indicadores, recogida de información, evaluación y difusión entre el Estado, los agentes sociales y las ONG de acción social.

b) Medidas a adoptar

- Es necesario mejorar los niveles de cobertura y, sobre todo, la intensidad protectora de los programas de renta mínima con el fin de reducir no solo las tasas de pobreza severa sino también las de pobreza relativa. En concreto la mejora de la protección de las familias pobres con niños es crucial para reducir las muy elevadas tasas de pobreza infantil de España. En el mismo sentido avanzar en la compatibilidad de ingresos y prestaciones en el caso de los trabajadores pobres.
- Los servicios públicos de empleo deben integrar la orientación hacia el empleo en los colectivos en riesgo de exclusión mediante itinerarios específicos en los que sea posible la coordinación de la garantía de renta con los programas de formación e inclusión laboral y el acceso a los servicios de formación, sanidad y vivienda. En este punto la coordinación entre los servicios sociales y los servicios de empleo a nivel local puede ser un paso hacia adelante.
- En la actual situación de crisis económica y financiera deberían ponerse en marcha medidas que refuercen el acceso de los colectivos en situación de riesgo a la sanidad, vivienda y educación en coordinación con los servicios sociales, sobre todo de la población inmigrante que sufre tasas de paro que casi superan el doble de la media nacional.
- Los avances logrados en gobernanza mediante la creciente presencia y voz de las ONG de Acción Social en los PNAin y en las diferentes estrategias de inclusión (población gitana, personas con discapacidad, inmigrantes no comunitarios) deben ampliarse y consolidarse ya que son organizaciones que representan los intereses de los colectivos en situación de riesgo. La crisis actual no puede suponer, como en parte está sucediendo, el traslado de la responsabilidad del Estado de Bienestar a las ONG en la protección de los colectivos excluidos.

c) A nivel de la UE:

Las políticas de consolidación fiscal están debilitando las políticas de lucha contra la pobreza y en favor de la inclusión social en los países con mayores dificultades económicas y financieras (sobre todo en el Sur y Este de Europa) que están sufriendo crecientes tasas de pobreza y una mayor exclusión laboral. En este sentido, la Europa Social es una alternativa para evitar el impacto negativo de la crisis en la cohesión social. Esto implica nuevos compromisos institucionales con la inclusión y la cohesión social en aquellas áreas que pueden favorecer dichos compromisos como alternativa al predominio de las políticas de recortes en el gasto social y de austeridad.

1. ESTRATEGIA INTEGRADA DE INCLUSIÓN SOCIAL

Para comprender el desarrollo de la estrategia de inclusión activa en España (desde ahora EIA) y de las políticas y programas en que se materializa es necesario tener en cuenta la naturaleza de la economía española y de su singular mercado de trabajo. En efecto, la economía española se caracteriza por la cronicidad de sus elevadas tasas de desempleo y una acusada segmentación laboral en la que el peso de la economía irregular se considera excesivo (ver PNR, 2011). Aunque las tasas de paro se redujeron entre 1994 y 2006 del 24% al 8.3%, la crisis económica y financiera de 2008 puso de manifiesto una vez más el drama del desempleo (tasa de paro del 22.8% en 2011 y 25.0% en el III trimestre de 2012) y la naturaleza de un mercado de trabajo que, al menos desde 1980, se caracteriza por la creación y destrucción intensivas de empleo.

Ello se explica (Prieto, 2007; Serrano Pascual, Artiaga, Fernández, Martín, Tovar, 2008; Toharia, 2008) por el peculiar tejido empresarial español en el que, junto a un núcleo de empresas de gran tamaño, elevada capacidad tecnológica y exportadora, predomina un océano de pequeñas y medianas empresas, gran parte de las cuales basa su rentabilidad en el abaratamiento del coste de la mano de obra, en la baja cualificación y en el uso del empleo temporal. Dicho de otro modo, la EIA tiene como marco condicionante tasas de paro muy elevadas, la segmentación del mercado de trabajo y el progresivo reforzamiento desde 2002 de los mecanismos de flexibilidad y el deterioro relativo de los de seguridad. De este modo el discurso de la flexiguridad, como marco ideológico de la inclusión activa, contrasta con la práctica de una flexibilidad en el mercado de trabajo en el que la precariedad tiene un peso relevante. Ello, unido al limitado peso de los actores sindicales en el seno de las medianas y pequeñas empresas (PYMES), se ha traducido en formas de activación en las que la inclusión activa está más dirigida al desarrollo de la responsabilidad individual del trabajador ante su destino laboral que a la creación de un contexto de responsabilidad colectiva ante el reto de la integración socio-laboral. No es exagerado afirmar que la inclusión activa tiene un fuerte sesgo de responsabilidad individual y de marcada tendencia de conducir al mercado de trabajo a todos aquellos que potencialmente pueden trabajar sin considerar las limitaciones de demanda de empleo y las capacidades reales para acceder al mismo.

En parte como consecuencia de este mercado de trabajo segmentado, además de un sistema de protección social de baja eficacia en la reducción de la pobreza, la tasa de pobreza relativa se ha mantenido estable en la década 2000-2010 en torno al 20% a pesar del vigoroso crecimiento económico y de la importante creación de empleo durante dicha década. La crisis actual ha agravado la situación de pobreza relativa que se ha extendido hasta llegar a tasas del 21.8% en 2011, con un impacto marcado en la pobreza infantil que ha crecido del 24% en 2008 al 26.5% en 2011; según el

indicador de pobreza AROPE el incremento ha sido del 26.3% en 2008 al 29.8% en 2010. (¹) (González-Bueno, G, Bello. A., Arias, M. (2012).

Son estos rasgos del mercado laboral español, sucintamente señalados, los que explican la naturaleza de la EIA en España como estrategia generalista y limitada, desigual y con una efectividad limitada o parcial debido también, como analizaremos a continuación, al hecho de que los diferentes ejes de la IA están ubicados en distintas Administraciones Públicas, por lo tanto, bajo distintas responsabilidades, por lo que el diseño o implementación integrada es problemática.

1.1 Diseño de políticas de inclusión

España ha asumido relativamente y de manera creciente el discurso político de la IA, sobre todo desde 2008, si bien el desarrollo práctico de la misma es desigual en función de los actores institucionales y sociales y de sus visiones ideológicas. La IA se muestra como un campo ideológico abierto, con muy diferentes significados que reflejan una amplia variedad de intereses (Serrano, Artiaga, Fernández, Martín, Tovar, 2008).

En general la EIA no es omnicomprensiva en sus diferentes niveles: no lo es en lo que se refiere al diseño estratégico – es una estrategia compartida de manera desigual por los distintos niveles de gobierno y por los diferentes actores sociales – (gobernanza débil), aunque se han producido avances en 2011; tampoco lo es en cuanto al desequilibrio existente en la articulación de los tres pilares de inclusión activa, cada vez más orientada al empleo en detrimento de una eficaz garantía de renta (de marcada naturaleza asistencial) y de los servicios de calidad (desequilibrio en la coordinación de los servicios); finalmente, tampoco lo es en cuanto al distinto peso que tiene en función del tipo de mercado de trabajo y, sobre todo, no es siempre adecuada a los colectivos vulnerables o con mayor acumulación de problemas de inclusión social (inadecuación), si bien el Programa Operativo Pluri-Regional de Lucha contra la discriminación del FSE es una excepción en cuanto a diseño de estrategias de inclusión activa.

Si nos situamos en el tiempo a partir de la Recomendación de 2008 sobre inclusión activa constatamos que el PNAin 2008-2010 se planteó dos grandes objetivos: fomentar la IA y afrontar los cambios sociodemográficos que afectan a la pobreza y la inclusión social. Dicho Plan adoptó como un objetivo sustantivo el desarrollo de una estrategia que combinara de manera efectiva el desarrollo de programas de renta adecuada, la inclusión laboral y el acceso a servicios públicos de calidad, sobre todo los de tipo educativo y formación profesional. Cuando se plantea este objetivo España se estaba adentrando en una crisis económica cuya gravedad en términos de paro y pobreza no se vislumbraba en toda su crudeza. Se consideró que las políticas de estímulo económico (Plan E en el caso de España) serían suficientes para superar la crisis y retornar al crecimiento económico y a la creación de empleo, lo que ha sido desmentido rotundamente por el paso de la situación de crisis a un entorno de depresión económica aguda.

Por otra parte, el PNAin 2008-2010 contempló como objetivo concreto el que la EIA se centrara en los colectivos situados en los márgenes del mercado de trabajo y en los grupos más vulnerables (inmigrantes, jóvenes mujeres, personas mayores de 55 años y personas con discapacidad) a la vez que se planteaba los objetivos de la reducción de la tasa de abandono escolar temprano y la reducción de la pobreza infantil. Es cierto que en el diseño institucional el Gobierno Central – quien asume el compromiso

1 Esto supone un crecimiento de 200.000 niños más en situación de pobreza de los que casi el 14% vive en hogares en pobreza severa. Ver también "Recomendación del Consejo Europeo sobre el PNR de España y la opinión de dicho Consejo sobre el Programa de Estabilidad 2012-2015" (parágrafo 14).

en el MAC -, tiene una cierta capacidad limitada para diseñar y desarrollar las políticas de IA que tiene que compartir con las Comunidades Autónomas.

Esta estrategia tiene un cierto desarrollo entre 2008-2010 gracias a los recursos del Plan E de estímulo económico de 2009 y los del FSE, lo que permitió incrementar la cobertura de la población en desempleo con prestaciones económicas y avanzar en el desarrollo de programas de formación e inclusión laboral de tipo no solo categorial sino general (caso del programa Prodi de 2009, hoy denominado Prepara). Justamente en la fase previa a la puesta en marcha de este programa en agosto de 2009 se planteó la posibilidad de aprovechar este nuevo desarrollo de IA para establecer un mecanismo de protección de garantía de rentas asistencial para la población activa, armonizado con las Rentas Mínimas de las Comunidades Autónomas, pero no pasó de un intento de diseño.

La crisis financiera española de mayo de 2010 pone fin a las políticas de estímulo económico y abre la puerta a las políticas de consolidación fiscal y austeridad que llegan hasta la actualidad. De este modo el desarrollo de la EIA queda altamente condicionado por los problemas del crecimiento del paro y la contracción del crecimiento económico. En muchos sentidos la crisis de mayo de 2010 sustituye el entorno relativamente favorable para el desarrollo de la inclusión activa por la prioridad de la reforma laboral, entendida esta última sobre todo como la creación de incentivos a las empresas para la contratación y la profundización en la flexibilidad interna así como una mayor facilidad para el despido y la reducción de su coste. La centralidad política de la reforma laboral (reformas de septiembre de 2011 y febrero de 2012) (²) no deja, sin embargo, oscurecido un cierto desarrollo de las políticas activas que van a desarrollarse durante 2011, y en marco de la Estrategia Española de Empleo 2012-2014.

Por otra parte, hay que destacar la importancia del PNR 2011 y en mucha menor medida del PNR 2012 en cuanto a IA. En efecto el PNR 2011 hace una apuesta clara por la inclusión activa de grupos vulnerables y excluidos y por la lucha contra la pobreza así como una clara mención a los retos del empleo y la educación que afrontan dichos colectivos. Sin embargo, el PNR 2011 no se plantea objetivos como la reducción de la tasa de trabajadores pobres o los elevados niveles de paro entre las personas con discapacidad, jóvenes y miembros de la población gitana. Tampoco hace referencia alguna a la necesidad de reorganizar y ordenar los actuales programas de garantía de renta bajo la forma de un sistema nacional modulado (Rodríguez Cabrero, 2009) ni establece conexiones entre el objetivo de la inclusión laboral y el acceso a los servicios de bienestar. Por su parte el PNR 2012 supone un retroceso en cuanto a inclusión activa de los colectivos vulnerables, prácticamente no se menciona. El objetivo más explícito se refiere al Plan de Empleo Juvenil (fruto de una acción de la Comisión Europea en 2011: "Iniciativa de Oportunidades para la Juventud"), la promoción de la formación ocupacional y la lucha contra el abandono escolar temprano. Las personas con discapacidad son mencionadas de pasada en relación con la inclusión laboral.

Como desarrollo del PNR de 2012 y de la modificación de la senda fiscal prevista por España en el Programa de Estabilidad y Crecimiento 2012-2015 (ECOFIN, 10 de Julio de 2012) se aprobó el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad con el objetivo de reducir el déficit público al 4.5% en 2013. Es una ley que profundiza la política de austeridad fiscal y que se traduce en recortes en el gasto social y en el

² Ley 35/2010, sobre medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo (BOE 18 Septiembre 2010); RDL 3/2012, sobre medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo (BOE 11 Febrero 2012).

endurecimiento de los requisitos de acceso al desempleo y, en concreto a la Renta Activa de Inserción (RAI), como luego veremos.

La finalización del programa Prepara a finales de Agosto de 2012 y su renovación por otros 6 meses (hasta Febrero de 2013) (Real Decreto-ley 23/2012, de 24 de agosto, por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo) supone un endurecimiento en las condiciones de acceso a un programa que es la última red de protección social para un segmento de parados, y que analizamos en el epígrafe 2.

El Plan Anual de Política de Empleo (³) de Julio de 2012 mantiene las bonificaciones para el empleo de personas con discapacidad así como para jóvenes, mayores de 45 años parados de larga duración y mujeres a través del llamado contrato de emprendedores. Igualmente integra las actuaciones a favor del empleo juvenil financiadas por el Fondo Social Europeo (2012-2015). También se incentivan los Centros Especiales de Empleo para personas con discapacidad así como el empleo para personas en situación de exclusión social, incluyendo el fomento del empleo en empresas de inserción y del Tercer Sector; igualmente se incentivan los programas de fomento a favor del empleo de mujeres víctimas de la violencia de género, inmigrantes y apoyo a proyectos Integrados para colectivos con dificultades de inserción.

La Estrategia Española de Política Económica del Gobierno de España de 27 de septiembre de 2012 (Balance y reformas estructurales para el próximo semestre) hace referencia a la reforma del Mercado de trabajo y a las políticas activas de empleo pero sin referencias específicas a lo colectivos vulnerables.

A modo de primer avance de valoración se puede afirmar que el desarrollo de la Recomendación de 2008 se ha traducido en un cierto desarrollo de políticas de IA sin modificar en profundidad el marco de fragmentación institucional existente en el sistema. A pesar de este desarrollo de políticas y acciones durante los años 2008-2011 no se ha avanzado en el logro de un consenso nacional sobre el nivel de renta necesaria, o renta adecuada, para evitar la exclusión y la pobreza, es decir, el nivel adecuado de renta para mantener unas condiciones de vida dignas más allá de la propia convención del 60% de la mediana de renta; ni se ha avanzado en la ordenación y racionalización del conglomerado de programas de garantía de mínimos, objetivo de racionalización necesario tal como propusimos en 2009; ni, finalmente, se han producido avances sustantivos en la coordinación vertical para una eficaz gestión de los diferentes programas de garantía de rentas asociados a la activación. Por otra parte, a medida que se profundiza la crisis económica se han ido reforzando los mecanismos de control para evitar los desincentivos al empleo, contención en los niveles de protección, reducción del tiempo de disfrute o imposibilidad de repetir la prestación (programa Prepara), a la vez que se han incrementado las exigencias de activación laboral o de retorno al mercado de trabajo.

Por otra parte, entre 2008 y 2012 se han reforzado las medidas y acciones de activación pero con bajo nivel de sinergia entre los tres ejes de la inclusión activa. Estas medidas se han orientado sobre todo a reforzar el pilar de la inclusión laboral de manera diferenciada en función de la situación de los distintos mercados de trabajo. En la medida en que la demanda de empleo ha caído dramáticamente dicho acceso se ha visto bloqueado y reducido en buena medida al protagonismo de la formación ocupacional.

3 *Plan Anual de Política de Empleo: Resolución de 24 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de julio de 2012, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2012 hace referencia a la reforma del Mercado de trabajo y políticas activas de empleo pero sin referencia a los colectivos vulnerables y excluidos.*

El desarrollo de los programas de inclusión activa de los colectivos más vulnerables es gestionado por las organizaciones de la economía social y ONG cuyos desarrollos de inclusión activa suelen ser omnicomprensivos pero cuya eficacia es limitada en la medida en que tienen que recurrir en no pocos casos al empleo protegido como alternativa (empresas sociales y centros especiales de empleo).

1.2 Aplicación integrada de la Estrategia de Inclusión Activa (EIA)

A lo largo de los años 2008-2011 el desarrollo de la EIA ha sido relativamente importante en lo que se refiere a la difusión de la idea de la inclusión activa en el diseño de las políticas públicas, al menos en el discurso institucional. La crisis económica y financiera con su impacto dramático en el crecimiento del desempleo, y bajo un contexto de crecimiento económico negativo, conlleva que pase a primer plano político el problema de la creación de empleo y el desarrollo de políticas activas. El año 2011 es central tanto en un mayor desarrollo de las políticas activas como en la extensión de la inclusión activa a los grupos de mayor riesgo de exclusión.

El "Acuerdo Económico y Social" de 1 de febrero de 2011 entre Gobierno, sindicatos y organizaciones empresariales abre un período de desarrollo de las políticas activas como respuesta a la crisis del mercado de trabajo y, también, como complemento y compensación de la conflictiva reforma del mercado laboral de septiembre de 2010. Dicho Acuerdo pone en marcha algunas políticas activas de empleo cuyo marco de referencia es la **Estrategia Española de Empleo 2012-2014** (aprobada en octubre de 2011). Dentro de dichas políticas se señalan expresamente las dirigidas a **"personas con especiales dificultades de integración en el mercado de trabajo, especialmente jóvenes, con particular atención a aquellos con déficit de formación, mujeres, parados de larga duración, mayores de 45 años, personas con discapacidad o en situación de exclusión social, e inmigrantes, con respeto a la legislación de extranjería"**, colectivos que se contemplan también en el **Plan Anual de Política de Empleo de 2012**.

Dicha Estrategia general de empleo queda complementada con otras estrategias específicas dirigidas a colectivos como las personas con discapacidad (**Estrategia global de acción para el empleo de personas con discapacidad 2008-2012 y la Estrategia Nacional sobre Discapacidad 2012-2020**), población gitana (**Estrategia Nacional de Inclusión Social de la Población Gitana 2012-2020**) o el mencionado Plan de Acción Juvenil 2012.

A un nivel operativo es de referencia el **"Programa Operativo Pluri-Regional de Lucha contra la Discriminación 2007-2013"**, una de cuyas acciones conjuntas más importantes es la desarrollada por Cáritas Española, Cruz Roja Española, la Fundación ONCE y la Fundación Secretariado Gitano contra la discriminación y en favor de la inclusión laboral de los grupos sociales más excluidos (madres jóvenes solteras, jóvenes con fracaso escolar, parados de larga duración, personas sin hogar, en situación de drogodependencia, inmigrantes) y, en general, grupos vulnerables que sufren exclusión social, personas con discapacidad y población gitana.

El desarrollo de las políticas de inclusión activa que culmina con la mencionada Estrategia Española de Empleo 2012-2014 y que reflejamos sintéticamente en la **Tabla 1**, puede relacionarse de manera aproximada con los tres ejes de la inclusión activa. La conclusión general de dicho desarrollo es que: a) El PNR de 2011 y el Plan Anual de Política de Empleo de 2012 identifican con claridad los grupos en riesgo de exclusión y excluidos; b) La inclusión laboral es la característica predominante de todas las reformas y de la estrategia de empleo si bien la condicionalidad para los grupos de mayor riesgo es débil y los recursos tienden a concentrarse en el empleo protegido y subvencionado; c) El acceso a los servicios públicos tiende a reducirse al sistema de formación profesional, sólo en la estrategia de discapacidad se hace

referencia a la sanidad; d) La coordinación entre Estado y Comunidades Autónomas, sobre todo entre sus servicios de empleo, sigue siendo el problema clave para lograr una cierta eficacia en las políticas activas, si bien se han producido ciertos avances mediante los planes anuales de política de empleo; e) La renta adecuada o suficiente no es apenas objeto de consideración excepto en el programa extraordinario Prepara; f) Finalmente, y lo más relevante, la relación entre los tres ejes tiende a reducirse a la relación entre inserción laboral y formación profesional. Las políticas activas de empleo destacan sobre todo el empleo y, en mucha menor medida, la inclusión social en un sentido amplio. Aunque las evidencias son desiguales no es seguro que la mención expresa de los colectivos de riesgo en los diferentes programas de inclusión activa se esté traduciendo en una prioridad real en la medida en que los servicios de empleo tienden a maximizar su acción e impacto en los colectivos más cercanos al mercado de trabajo.

TABLA 1 Estrategias y programas de inclusión activa

(Articulación con los ejes de la inclusión activa)

a)Políticas generales	Colectivos prioritarios	Renta adecuada	Inserción laboral	Acceso a servicios de calidad	Coordinación
Política activa de transición al empleo y recualificación profesional (RDL 1/2011) (1) (Programa Prepara)	Personas paradas que han agotado las prestaciones de paro	75% IPREM (5)	Recualificación y reinserción profesional		
Reforma de las políticas activas de empleo y mejora de la empleabilidad (RDL 3/2011) (2)	Jóvenes, con déficit de formación, mujeres, parados de larga duración, mayores de 45 años, personas con discapacidad o en situación de exclusión social, e inmigrantes.	No se menciona	Orientación, formación, promoción contratación, autoempleo, recualificación	Catálogo de servicios de atención personalizada con itinerarios individuales	Servicios públicos de empleo estatales, autonómicos y locales
Empleo para jóvenes y recualificación profesional de parados RDL 10/2011 (3)	Jóvenes y parados que han agotado prestaciones de paro		Contrato de formación y aprendizaje Recualificación y reinserción profesional	Educación	
Estrategia Española de Empleo 2012-2014 (RD 1542/2011, de 3 de octubre)(4)	Oportunidades para colectivos con especiales dificultades			Educación y formación	Coordinación entre servicios de empleo estatal y autonómicos

	Colectivos prioritarios	Renta adecuada	Inserción laboral	Acceso a servicios de calidad	Coordinación
Reforma laboral de Febrero de 2012 (RDL 3/2012, de 10 de febrero y Ley 3/2012, de 6 de julio)	Jóvenes y mujeres en general		Contrato de formación y aprendizaje; flexibilidad interna; refuerzo intermediación privada	Formación profesional	Coordinación entre servicios de empleo estatal y autonómicos
Plan Anual de Política de Empleo para 2012	Mujeres víctimas de violencia de género, de violencia doméstica, víctimas del terrorismo, personas con discapacidad o en situación de exclusión social.		Subvenciones al empleo, formación profesional, recualificación e inserción laboral	Educación y formación profesional	Coordinación entre servicios de empleo estatal y autonómicos
b) Estrategias y Programas específicos					
Estrategia de Empleo para Personas con discapacidad 2011-2013 Estrategia Española sobre Discapacidad 2012-2020	Personas con discapacidad		Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación (FSE); subvenciones a la contratación laboral	Educación, formación ocupacional y atención sanitaria y servicios sociales	Coordinación entre ONG de la discapacidad y servicios públicos de empleo
Estrategia Nacional de Inclusión Social 2012-2020 de la Población Gitana	Población gitana		Programa de inclusión activa Acceder (FSE)	Programa Prepara de lucha contra el fracaso escolar y servicios sociales	Coordinación entre ONG de la población gitana y servicios públicos de empleo

Fuente: Elaboración propia

- (1) Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas.
- (2) Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo.
- (3) Real Decreto-ley 10/2011, de 26 de agosto, de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes, el fomento de la estabilidad en el empleo y el mantenimiento del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo.
- (4) Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014.
- (5) IPREM: Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples

1.3 Coordinación vertical de las políticas de IA

El modelo español de IA es un modelo que combina la centralización y la descentralización en el desarrollo de los diferentes ejes de la misma. Así, tenemos que:

- En cuanto a inclusión laboral: la regulación y el grueso de la financiación es estatal pero su implementación tiene lugar a nivel de las Comunidades Autónomas y a nivel de los Entes Locales mediante el Plan de Empleo Anual. Las ONG y las entidades de la economía social colaboran en la gestión de los programas que afectan a colectivos específicos en situación de riesgo.
- El sistema de rentas mínimas en España se estructura en dos niveles: un nivel general o estatal a través de la Seguridad social (nivel asistencial) y un nivel Autonómico o rentas mínimas de inserción al que se suman las ayudas de "emergencia" de los Municipios.
- Finalmente, los servicios de sanidad y educación están regulados en dos niveles, central y autonómico, pero su implementación esta descentralizada a nivel autonómico. El Estado central se reserva la garantía de la igualdad en las condiciones básicas de acceso a los distintos servicios. En cuanto a los servicios sociales personales son de competencia autonómica y gestión autonómica y local. Éstos últimos son la puerta de entrada, al sistema de rentas mínimas autonómicas o regionales.

Por tanto, estamos ante un sistema descentralizado, en el que el derecho social a la garantía de rentas depende de la posición en el mercado de trabajo; el acceso a la educación y la sanidad es universal; y el derecho a los servicios sociales personales es asistencial si bien las últimas leyes de servicios sociales suponen un avance parcial hacia el reconocimiento del derecho subjetivo en algunas prestaciones sociales. Pero es preciso recordar que los compromisos con la IA los asume el Gobierno central y extiende su ejecución, en cooperación y coordinación, a los gobiernos autonómicos.

Existe evidencia de los problemas de coordinación de políticas entre los niveles de gobierno central y autonómico en diferentes áreas del bienestar – como sanidad, educación y dependencia – que también se reflejan en el desarrollo de las políticas activas puestas en marcha en los últimos años tanto en lo que se refiere a la coordinación entre los servicios de empleo central y autonómicos como entre éstos y los existentes a nivel local.

1.4 Participación de los actores sociales más relevantes

La multiplicación de actores sociales e institucionales en el desarrollo de la EIA es un avance institucional positivo. Hemos pasado de la relación entre el servicio público de empleo y las personas en paro a una diversidad de actores sociales que intervienen en la inclusión activa en el diseño y/o implementación de la misma como son los diferentes niveles de gobierno, los sindicatos, organizaciones empresariales y ONG. En este sentido, la gobernanza de la AI se ha ampliado.

La descentralización de los programas y la combinación de actores institucionales y sociales es tendencia común con otros regímenes de bienestar europeos. El objetivo de aproximar los recursos y programas a las personas en situación de exclusión social y laboral se ha abierto paso con rapidez entre los gestores públicos y entre los operadores del sector privado no mercantil. Ello ha supuesto formas de coordinación entre los servicios sociales municipales, las oficinas de empleo y los servicios educativos y sanitarios que no son fáciles de aplicar ni siempre eficaces. Nuevas formas de gobernanza y de colaboración se están desarrollando entre el Gobierno central, las Comunidades Autónomas y los gobiernos locales aunque el camino hacia

formas eficaces de coordinación y participación social e institucional tiene aún mucho recorrido. En suma, ha tenido lugar en España la construcción de una gobernanza institucional y social que exige un mayor desarrollo y perfeccionamiento.

De manera paradójica esta multiplicación de actores y modos de gobernanza no se traduce en formas de socialización de los riesgos de exclusión y en inversiones sociales que creen las condiciones favorables a la inclusión social ya que las acciones concretas de inclusión conllevan itinerarios individuales en los que el acompañamiento choca con la escasez del empleo y con el sobrepeso de una, a veces, excesiva responsabilidad individual de las personas vulnerables. De ahí que la salida en muchos casos sea o el empleo protegido en empresas sociales o centros especiales de empleo o el encadenamiento de situaciones de paro con contratos precarios que impiden salir de la situación de pobreza.

De este modo las ganancias en flexibilidad de las empresas mediante subvenciones, abaratamiento del despido y movilidad funcional y territorial no quedan compensadas de manera eficaz con avances en seguridad e inclusión laboral dada la baja articulación entre renta y empleo y las limitaciones reales en el acceso al mercado de trabajo ordinario, tal como nos muestra la última reforma laboral de febrero de 2012. En muchos sentidos la gobernanza expansiva de actores no ha sido eficaz en la articulación entre flexibilidad y seguridad, la primera no ha dejado de fortalecerse y, por el contrario, la seguridad no ha dejado de debilitarse.

Dentro del conglomerado de actores sociales, además de los gobiernos, sindicatos y organizaciones empresariales, hay que destacar el papel del Tercer Sector de Acción Social que interviene con "voz" en los procesos de consulta de las políticas públicas (p.e. PNAin 2008-2010 or PNR 2011) a la vez que gestiona en el nivel local la mayoría de los proyectos de integración social y laboral dirigidos a los colectivos más excluidos o en situación de riesgo de exclusión. La crisis actual está suponiendo una mayor presión sobre las ONG y las empresas de la economía social ya que no solo han aumentado las demandas de ayuda económica sino las demandas de empleo y de formación. En el sistema español de servicios sociales personales este sector es el interlocutor por excelencia de los colectivos en situación de exclusión o de riesgo. La crisis económica y financiera ha desplazado parte de las demandas dirigidas al Estado hacia la sociedad civil cuya respuesta es siempre limitada, lo que ha obligado a intervenciones conjuntas de las NGO para dar respuesta eficaz a los nuevos riesgos sociales.

2. DESCRIPCIÓN Y VALORACIÓN DEL IMPACTO Y COSTE EFECTIVIDAD DE LAS POLÍTICAS DESARROLLADAS EN RELACIÓN CON LOS EJES DE LA INCLUSIÓN ACTIVA

En general se puede considerar que existen en España cuatro programas de inclusión activa que están dirigidos a los colectivos más vulnerables y excluidos y cuyo objetivo es reforzar su inclusión social y laboral. Tres de ellos forman parte del sistema asistencial de la Seguridad Social y el cuarto está constituido por el conjunto de programas de renta mínima de las Comunidades Autónomas. En la **Tabla 2** reflejamos de manera sintética los rasgos básicos de dichos programas: condiciones de acceso, requisitos de renta, tiempo de permanencia y complementariedad con otras prestaciones y servicios desde la óptica de la inclusión activa. Todos los programas han sido puestos en marcha entre el inicio de la Estrategia de Lisboa en 2000 y 2009 con la excepción de los programas de Renta Mínima de las Comunidades Autónomas que se ponen en marcha a partir de 1988. Previamente a la valoración de efectividad

de los programas de inclusión activa es necesario enmarcar su desarrollo y destacar sus principales características:

a) Antes de la Recomendación de 2008 de Inclusión Activa España había empezado a desarrollar algunos programas y acciones a nivel estatal orientadas a la inclusión de los grupos de riesgo en el marco de la Estrategia de Lisboa 2000 tales como la Renta Activa de Inserción (RAI) (2000), la Renta Agraria (2003), las Empresas de Inserción (RD 1369/2006), programas de empleo para personas con discapacidad (RD 870/2007), extensión de prestaciones de paro asistencial para mayores de 45 años sin cargas familiares, la compatibilidad entre las prestaciones de desempleo y las pensiones no contributivas de invalidez (Ley 8/2005), el Plan Estratégico de Discapacidad (2008-2012) y el desarrollo del Programa Operativo Pluri-Regional de Lucha contra la Discriminación del FSE (2000-2006).

b) Estas políticas y programas ampliaron el alcance de los diferentes programas de rentas mínimas sin ordenar y armonizar su complejidad y reforzaron las exigencias de activación sin avanzar en medidas de efectividad debido a la confluencia de varios factores como son la baja intensidad protectora de los programas de IA, los distintos cursos temporales de disfrute de las prestaciones, la diversidad de las capacidades de los grupos de riesgo (que no siempre se tienen en cuenta) y, finalmente, la precariedad de los mercados de trabajo a los que potencialmente podían acceder dichos colectivos. Factores que aún hoy siguen limitando la eficacia de los programas de inclusión activa.

c) Finalmente, la descentralización de las políticas sociales desde 1979 había dado lugar en 1988 a la puesta en marcha de las rentas mínimas regionales a modo de "última red de protección social", lo cual se inicia en el País Vasco. Su rol es secundario comparado con los programas nacionales de garantía de rentas (Arriba y Pérez Eransus, 2007), pero juegan un papel de creciente importancia en el conjunto del sistema de garantía de rentas existente (Pérez Eransus, 2005). Este sistema compuesto de 19 programas (17 programas regionales y 2 ciudades autónomas) amplió la garantía de rentas y reforzó la tendencia de la activación pero de manera desigual y con escasas conexiones con los servicios públicos de empleo. En la práctica la activación es gestionada en gran medida por las ONG de acción social bajo la forma de proyectos de inclusión y empresas de inserción que tienen un impacto desigual y una efectividad limitada.

Tabla 2 Programas de Inclusión Activa en España y sus principales características

Programa	Edad	Requisitos de renta	Requisitos de acceso y condiciones de permanencia en relación con el empleo	Tiempo de duración de la prestación	Compatibilidad con otras prestaciones y rentas
Renta Activa de Inserción (RAI)	Mayores de 45 años	Ingresos inferiores al 75% del SMIG	Estar registrado en las oficinas de empleo al menos durante 12 meses y búsqueda activa de empleo; no haber rechazado ninguna demanda de empleo adecuada en 12 meses; no haberse negado a participar en acciones de formación o promoción ; parados con un grado de discapacidad igual o superior al 33%; emigrantes retornados; víctimas de la violencia de género; beneficiarios de pensiones asistenciales de invalidez que demandad la suspensión de la percepción de la pensión para acceder a la RAI	Máximo de 11 meses	Atención sanitaria; ayudas de formación ocupacional; trabajo a tiempo parcial con reducción en la prestación.
Programa de Recualificación Profesional (PREPARA) Real Decreto-ley 23/2012, de 24 de agosto)	Parados en edad activa	Ingresos inferiores al 75% del SMIG por persona considerando la unidad familiar	Parados registrados demandantes de empleo durante al menos 12 meses de los últimos 18 meses y que han agotado toda prestación por desempleo; obligación de participar en acciones de recualificación	Máximo de 6 meses	Atención sanitaria; formación ocupacional; compatible con otras rentas mínimas sin poder superar el 75% del IPREM.
Renta Agraria	Parados en edad active	Ingresos inferiores al 75% del SMIG modulados en función del tamaño del hogar	Trabajadores agrarios eventuales de Andalucía y Extremadura que no pueden ser beneficiarios del subsidio agrario que están registrados. Empadronados al menos 10 años en dichas regiones. Se exige compromiso de actividad de inserción en un itinerario individualizado	Entre 25 y 52 años 180 días; más de 52 años máx. 300 días	Atención sanitaria; formación ocupacional; compatible con ingresos del trabajo (50% trabajo-50% prestación de paro).
Rentas Mínima de Inclusión Autonómicas	Entre 25 y 64. Bajo ciertas circunstancias con menos de 25 años	Ingresos inferiores al 75% del IPREM (en algunos casos por encima del 100%) modulados en función del tamaño del hogar. Existen Comunidades Autónomas que siguen utilizando el Salario Mínimo como medida de renta	Personas en situación de paro y trabajadores en hogares pobres. Contrato de inclusión	Entre 6 y 12 meses (Ampliados en algunos programas hasta 24 meses y más).	Atención sanitaria; apoyo de servicios sociales y ayudas de emergencia y vivienda en su caso.

Fuente: Elaboración propia

A continuación analizamos los tres ejes de la IA y sus interrelaciones en el caso español. También analizamos tentativamente la efectividad de las mismas si bien la evidencia empírica disponible es escasa. En la **Tabla 3** se reflejan sintéticamente los rasgos más relevantes de los cuatro programas de garantía de renta en relación con la IA.

2.1 Renta adecuada

La renta mínima básica recibida por los beneficiarios de estos cuatro programas, sin considerar el tamaño del hogar y número de hijos, no supera en general el 65% del umbral de renta mediana. Apenas si hay cambios entre 2008 y 2011. Por ello las prestaciones sociales, aunque eviten la pobreza severa, no contribuyen siempre a salir de la pobreza relativa. Aunque estas prestaciones suelen incrementarse en función del número de hijos están topadas en torno al 150% del salario mínimo. Estas cuantías de las prestaciones asistenciales no se ajustan adecuadamente a la media de los estándares medios de vida de la sociedad española.

En trabajos previos (Rodríguez Cabrero, 2009, 2011) hemos enfatizado en la limitada capacidad del sistema de garantía de rentas español para reducir la pobreza. Así en 2006: las prestaciones sociales básicas redujeron la pobreza severa de manera intensa (87%), pero en mucha menor medida la pobreza moderada (47%). Arriba y Guinea (2008) refuerzan esta conclusión sobre la efectividad limitada de la garantía de rentas. La crisis económica y financiera actual confirma nuevamente y agrava ésta limitada capacidad del sistema de garantía de rentas para reducir la pobreza relativa con la congelación de las prestaciones asistenciales.

Durante el período de crisis 2008-2012 el volumen de beneficiarios de ingresos mínimos ha crecido de manera sostenida si bien no disponemos de información para algunos programas en 2012. La renta activa de inserción (RAI) ha crecido de manera importante de forma que entre 2008 y octubre de 2012 el crecimiento fue del 244,3%. Las RMI de las Comunidades Autónomas también crecieron de manera intensa entre 2008 y 2011 (96. %).

El programa Prepara, que inició su andadura en agosto de 2009 y que se renueva cada 6 meses (un programa extraordinario de respuesta a la crisis) se multiplicó casi dos veces y media en solo un año. Entre febrero de 2011 y julio de 2012 pasaron por el programa 500.589 personas paradas. Ello nos da la medida de su importancia como programa de choque para ampliar la cobertura asistencial de las personas paradas. Sin embargo, el hecho de que no sea renovable, es decir, que su duración solo sea por 6 meses, supone una severa limitación para aquellas personas paradas que no tienen otro programa de renta básica al que acceder (agotado el período de 6 meses el programa Prepara no puede solicitarse). No parece que ni este programa ni el de la RAI sean programas en el que se instalen los parados ya que casi el 35% de los beneficiarios del programa Prepara y el 30% de los del programa RAI no superan los 4 meses de permanencia. Esta información no está disponible en el caso de la Renta Agraria.

En el caso de las RMI de las Comunidades Autónomas, con la excepción de las Comunidades Autónomas de El País Vasco y Navarra cuya cobertura e intensidad protectora es elevada y complementan la renta con prestaciones de vivienda e inclusión social, en el resto de las Comunidades las prestaciones están por debajo de la línea de la pobreza relativa y su discrecionalidad es elevada, cuando no son prestaciones de muy escasa entidad en cuanto a renta y en lo referente a la acciones de inclusión activa.

Las políticas de consolidación fiscal de 2012 han supuesto nuevas reformas que han endurecido los requisitos de acceso al programa Prepara y a la RAI:

a) El RDL 20/2012, de 3 de julio de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad en su artº 21 modifica la RAI de modo que para acceder a la misma es necesario haber agotado la prestación contributiva o el subsidio por desempleo para personas que tienen más de 45 años y son parados de larga duración y que durante el periodo de inscripción ininterrumpida como demandante de empleo (1 año mínimo) no hayan rechazado ninguna oferta de empleo adecuada, ni se hayan negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales.

b) La nueva regulación del programa Prepara (Real Decreto-ley 23/2012, de 24 de agosto, por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo) también ha endurecido tanto los requisitos de renta (considerando la unidad familiar, si bien compensada con la percepción adicional de 50 euros mensuales en el caso de personas con dos hijos a cargo y cónyuge sin ingresos), exigencia de cargas familiares, paro de larga duración y exigencia de formación y, en su caso, de aceptar una oferta de empleo adecuada.

La crisis económica y financiera ha conllevado una cierta estigmatización de aquellos colectivos beneficiarios de rentas mínimas regionales, caso de las personas inmigrantes de países no pertenecientes a la EU, a los que se tiende a acusar de abuso del sistema (p. e. son aproximadamente el 14% de todos los beneficiarios de estos programas en 2009) cuando su permanencia media en el sistema es siempre inferior a la media nacional (Moreno Fuentes y Bruquetas Callejo, M., 2011). El endurecimiento de los requisitos de acceso en las rentas mínimas autonómicas (p.e. aumento del tiempo de residencia en la región) y la congelación de las cuantías de las prestaciones parece que se están imponiendo desde 2011.

Si bien la población beneficiaria de los programas de renta mínima ha crecido entre 2008 y 2012 paralelamente se está produciendo un endurecimiento de las condiciones de acceso en cuanto a renta, situación de desempleo y condiciones de activación que implican una mayor responsabilidad del hogar del beneficiario, demostrar la búsqueda activa de empleo y la exigencia de activación en un mercado de trabajo con limitadas posibilidades de demanda de empleo.

La población beneficiaria de los programas de renta mínima ha crecido de manera importante entre 2008 y 2012 (2011 en el caso de las Comunidades Autónomas). Así, los beneficiarios de la RAI han crecido un 244% en cuatro años; las Renta Agraria casi se ha duplicado (98%) y las rentas mínimas de las Comunidades Autónomas casi han duplicado su población beneficiaria. Por su parte la población beneficiaria del programa Prepara (antes Prodi) ha crecido el 445% entre 2009 y julio de 2012. Este crecimiento pretende ser moderado con las políticas antes mencionadas de endurecimiento de las condiciones de acceso. Parecen existir indicios de contención en el caso de algunos programas autonómicos de renta mínima (caso de Catalunya) sobre todo en lo que se refiere a las personas inmigrantes en base al argumento del "fraude" (Arriba y Moreno, 2012). Al mismo tiempo otros programas autonómicos, caso del nuevo Plan Vasco de Inclusión Activa, aprobado el 12 de Junio de 2012, se plantean como una inversión social con el objetivo de reducir la pobreza a los niveles previos a la crisis y reforzar la activación y el empleo, así como la coordinación entre los sistemas de bienestar social.

En síntesis, el sistema de garantía rentas español es de relativa cobertura (universalización desigual) pero altamente fragmentado, su intensidad protectora no garantiza que las prestaciones sociales sean adecuadas para garantizar un nivel de vida digno y protegen frente a las situaciones de pobreza severa a sus beneficiarios. En segundo lugar, se consolida la tendencia a que la percepción de una renta esté condicionada a actividades de activación (workfare) que varían según los programas y los colectivos en riesgo. Finalmente, la inclusión activa es un gradiente en el que se

combinan la búsqueda de empleo, la formación ocupacional y la mejora de capacidades; en el caso de los grupos con mayor riesgo de exclusión formación y mejora de capacidades son nucleares en las actividades de inclusión activa.

2.2 Mercados laborales inclusivos

Dadas las características del mercado de trabajo español este eje es el núcleo central de la inclusión activa. En conjunto durante los últimos años se ha producido un cambio en favor de las políticas activas de empleo con un especial énfasis en los colectivos más excluidos. Todos los programas tienen diversas exigencias de activación – participación en actividades de refuerzo del acceso al empleo y formación ocupacional. En un contexto de elevadas tasas de paro y baja demanda de empleo por parte de las empresas la activación dirigida al empleo, con ser importante, ocupa un lugar subordinado respecto de la formación ocupacional. En esta última se han producido importantes inversiones en España a través los Planes Nacionales de Formación e Inserción Profesional, financiados en parte por el FSE a través del Programa Operativo Pluri- Regional de Adaptabilidad y Empleo 2007-2013.

Por otra parte, se está difundiendo la metodología de los itinerarios personalizados en los programas de inclusión activa que suponen una mayor adaptación a las necesidades de las personas pero también una mayor individualización de los procesos de inserción en detrimento de las redes sociales de apoyo.

También hay que destacar el creciente papel de la economía social y de las ONG en la gestión de programas de IA de los colectivos en riesgo de exclusión tanto por la adaptación a sus necesidades, como por su bajo coste y capacidad para la gestión del empleo protegido y especialización en intermediación laboral (caso de las personas con discapacidad y la población gitana).

La segmentación del mercado de trabajo en España y el peso singular de la economía irregular siguen siendo factores que limitan severamente las condiciones adecuadas para la AI de las personas más alejadas del mercado de trabajo. Segmentación que afecta a los extranjeros no comunitarios, personas sin cualificar y trabajadores de sectores productivos como la construcción.

En el caso de los programas nacionales de renta mínima el papel de los servicios públicos de empleo, estatales y autonómicos, y su creciente coordinación, están contribuyendo al logro de una cierta efectividad en cuanto a la formación profesional, pero en mucha menor medida en inserción laboral. Por el contrario en los programas autonómicos de renta mínima la situación es más compleja por la coincidencia de varios factores: sólo 6 programas entre 19 tenían en 2010 conexión con los servicios públicos de empleo; en segundo lugar la coordinación entre los servicios sociales personales y los servicios de empleo es más testimonial que real y sin esa coordinación no es posible avanzar en la inclusión laboral; finalmente, los servicios públicos de empleo no están diseñados para adaptarse a los perfiles de los colectivos en situación de exclusión y son las ONG las que suelen realizar la labor de intermediación y las actividades de inclusión social y laboral contando con el apoyo de la Administración Pública y la financiación del FSE.

No disponemos de información detallada sobre la efectividad real de los mencionados programas para facilitar el acceso al mercado de trabajo de los colectivos de riesgo aunque sí de indicadores indirectos e investigaciones puntuales.

En el caso de los programas autonómicos de renta mínima si consideramos, por ejemplo, el programa de renta mínima de la Comunidad de Madrid como un programa de tipo medio dentro de los RMI regionales cabe destacar, siguiendo a Ayala y Martínez (2010), información ciertamente no actualizada, algunas de sus contribuciones a la activación de las personas que reciben una renta mínima y han

firmado un "programa de inserción" (corresponsabilidad del beneficiario en desarrollar actividades de participación social y de mejora de habilidades laborales). Según la mencionada investigación, referida a 39.200 hogares y teniendo en cuenta la diversidad de variables que concurren en una evaluación de impacto, el resultado es que entre los beneficiarios de esta última red de protección social la integración laboral normalizada no reduce automáticamente la situación de pobreza y exclusión y que, por el contrario, suelen ser muy efectivas las actividades de empleo subvencionadas o el trabajo en empresas sociales o de inserción. Es decir, en la medida en que los colectivos están más alejados del mercado de trabajo el éxito en acceder al mismo no está asegurado pero si la mejora de capacidades e incluso el acceso al mercado protegido de trabajo.

El programa Prepara ha sido evaluado antes de aprobarse su prórroga a finales de agosto de 2012. De dicha evaluación se concluye que, entre febrero de 2011 y julio de 2012, los itinerarios personalizados han consistido sobre todo en orientación laboral (93% de las actividades) pero con un peso muy escaso de la formación de recualificación profesional (8%) en un colectivo en el que el 60% sólo tiene una educación primaria. Por otra parte 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 empleo. Las mejoras necesarias en su eficiencia y efectividad no suponen negar la capacidad del programa para mantener un mínimo incentivo al consumo y evitar la pobreza severa en personas sin ningún tipo de recurso. En todo caso es un programa no estable, con una prestación por debajo de la línea de la pobreza relativa y en el que el parado no recibe una prestación social sino una subvención (para percibirla no hay que tener deudas con Hacienda y Seguridad Social).

2.3 Acceso a servicios de calidad

El acceso a los servicios públicos del Estado de bienestar es universal en el caso de la educación y sanidad y condicionado en cuanto a los servicios sociales y servicios de empleo. En el caso del acceso a los servicios sociales el derecho está limitado a ciertas prestaciones y su tipología e intensidad varía entre Comunidades Autónomas.

Además, en la práctica, dicho acceso ha estado condicionado entre 2008 y 2010 por las diferencias de oferta entre Comunidades Autónomas, particularmente en la red de servicios sociales – que son los más próximos a los grupos vulnerables –, por la limitada capacidad de coordinación entre los servicios públicos, sobre todo entre los servicios de empleo y los servicios sociales y, finalmente, por un relativo déficit de coordinación entre los servicios de empleo estatal, autonómicos y locales. Es justamente en este último déficit donde las reformas de 2011 y 2012 han tratado de incidir, especialmente la Estrategia Española de Empleo 2012-2014 y los Planes Anuales de Empleo 2011 y 2012. Por otra parte la crisis actual ha "desbordado" la capacidad de respuesta operativa de los servicios sociales públicos y son las ONG las que se han visto obligadas a incrementar su oferta bajo una presión a la baja en sus recursos económicos.

Por otra parte, la desaparición del Plan Educa-3 del Estado para la financiación de guarderías para niños entre 0-3 años y la reducción del gasto en becas de libros y comedor en 2012 supone un empeoramiento de las condiciones de vida que afecta sobre todo a la pobreza infantil y cuyos efectos agravarán la pobreza de los niños que viven en hogares pobres. La exclusión de la vivienda por razón de impago de hipotecas se ha traducido en algunas medidas urgentes para proteger a las personas sin recursos para hacer frente al pago de una hipoteca estableciendo moratorias y

aplazamientos que dependen de libre decisión de los bancos y cajas de ahorro. En realidad la política de acceso a la vivienda y de protección frente a la pérdida de la misma es enormemente débil y su conexión con las acciones de IA casi testimonial con excepción de las ayudas de emergencia puntuales por parte de los servicios sociales. Estas últimas crecieron de manera extraordinaria entre 2008 (64.694 beneficiarios) y 2010 (406.603 beneficiarios) para reducirse de manera radical en 2011 (124.505 beneficiarios).

Los servicios sociales personales son la puerta de entrada de los colectivos que solicitan una renta mínima en las Comunidades Autónomas. Además, estos servicios gestionan las prestaciones complementarias urgentes como son ayudas puntuales (impago de hipotecas), necesidades de vivienda y alojamiento y ayudas a las familias con niños en situación de pobreza. La creciente demanda que están teniendo estos servicios por el efecto de la crisis está plenamente confirmada por los informes de las asociaciones de trabajadores sociales que enfatizan en la diversidad de cobertura y esfuerzo regional realizados y en la necesidad de garantizar condiciones de igualdad en todo el territorio del Estado (García Herrero y Ramírez Navarro, 2012).

Desde una perspectiva institucional la descentralización de los servicios sociales personales, tal como señala Casado (2008), sin la garantía de unas prestaciones básicas y su adecuada financiación, además de su discrecionalidad y racionamiento (oferta insuficiente), constituye un factor de desigualdad y exclusión. Estos rasgos limitan la capacidad proactiva de los servicios sociales de modo que las actividades de gestión de las prestaciones monetarias (políticas pasivas) tienen un peso superior a las del seguimiento individualizado de personas en situación de exclusión y de las actividades de coordinación con otros servicios (empleo, sanidad, vivienda) que son fundamentales para reforzar los itinerarios de inclusión social.

En este sentido los servicios sociales, claves para el éxito de la EIA, se ven limitados en el plano local o municipal por la carencia de recursos así como por las dificultades de coordinación con otros servicios. De modo que las personas en situación de exclusión se encuentran ante una red de servicios cuya oferta es insuficiente, desigual entre Comunidades y Municipios, y más adaptados a la población normalizada que a los colectivos en situación de exclusión. Esta es la razón por la que los servicios sociales de las ONG (sobre todo Caritas Española y Cruz Roja) tienen un peso y relevancia determinante en la respuesta urgente a las necesidades de las personas marginadas o en situación de exclusión más grave.

Si bien los servicios sociales públicos se han orientado progresivamente hacia los colectivos en situación de riesgo todavía hoy son los grupos normalizados los usuarios dominantes de aquellos. Los problemas de información y estigmatización condicionan el acceso a los servicios sociales públicos de los colectivos excluidos, siendo los servicios privados sin fin de lucro los que en la práctica reciben el grueso de la demanda de los grupos con mayor riesgo; situación que se ha agudizado con la crisis económica y financiera. Ciertamente los servicios sociales públicos y privados (ONG) suelen colaborar ya que una parte de los usuarios con mayores dificultades circulan por ambas redes en procesos de ida y vuelta, lo cual exige una cierta coordinación entre los servicios públicos y los de las ONG.

El problema fundamental de los servicios sociales es su limitada capacidad operativa para el desarrollo de actividades de inclusión social en las que se requieren la movilización de recursos y esfuerzos de coordinación. La multidimensionalidad de las carencias de los colectivos en riesgo sigue siendo todo un reto para el trabajo social. Si bien la orientación hacia servicios sociales inclusivos y la filosofía de la coordinación se han abierto paso en España aún queda un largo camino para que la oferta de servicios sea suficiente, el acceso quede garantizado bajo un cierto catálogo de derechos efectivos y el estilo de intervención sea proactivo.

Es necesario destacar la escasa atención y, sobre todo, déficit de adaptación, de los servicios de educación, vivienda y sanidad a los colectivos excluidos, la relativa ausencia de transversalidad. Los avances realizados hasta ahora no son suficientes para dar una respuesta global de IA a los colectivos excluidos. Como consecuencia, los servicios sociales públicos y de las ONG son los que se hacen cargo en gran medida de las demandas y necesidades de los colectivos en riesgo y desarrollan esfuerzos de coordinación con los servicios públicos generales.

Finalmente, la crisis económica y financiera se ha traducido en la primavera de 2012 en un recorte del gasto en sanidad, educación y dependencia (estimado en el 1,5% del GDP) que seguramente tendrá un impacto negativo en la oferta y calidad de los servicios públicos. Igualmente el impacto de la crisis incide en la cobertura de protección social de las personas en paro que se ha reducido del 79% en 2010 al 65.5% en Abril de 2012. La entrada de España en zona de rescate financiero en Mayo de 2012 por el desbordamiento de la deuda soberana pudiera suponer no solo nuevos recortes en el gasto social sino también una reorientación del Estado de Bienestar que pudiera afectar al bienestar de los grupos sociales más vulnerables. En estas circunstancias no se están realizando valoraciones de impacto ex ante de las repercusiones que tienen las nuevas políticas de gasto social sobre las políticas de inclusión social. No parecen existir criterios de rentabilidad social en las medidas de ajuste fiscal adoptadas hasta el momento, por lo cual los recortes tienen un cierto sesgo de recortes indiscriminados.

2.4 Valoración general de la EIA de España

Una valoración general de la EIA de España y del desarrollo de los tres ejes nos permite llegar a las siguientes conclusiones tentativas:

a) Ha tenido lugar en los últimos doce años, sobre todo desde 2008 hasta la actualidad, un creciente desarrollo de las políticas y programas de activación, particularmente en el caso de los perceptores de rentas mínimas que tienen la obligación de participar en actividades de inserción laboral (formación y búsqueda de empleo). A pesar de ello aún hoy el peso de las políticas de subvenciones a las empresas para la creación de empleo sigue teniendo un peso superior a las políticas de orientación y formación ocupacional.

b) La relación entre los tres ejes de la inclusión activa se ha articulado en mayor medida en torno a la renta mínima y la inserción laboral, con un menor nivel de integración de los servicios públicos. La debilidad de los servicios sociales personales – puerta de entrada de buena parte de las personas en situación de exclusión – y su limitada capacidad de coordinación con otros servicios básicos (sanidad, empleo y vivienda) es un factor que explica parcialmente este desajuste. En todo caso los programas de IA están aún muy lejos de lo que debería ser una integración de los ejes al servicio de estrategias personalizadas de inclusión social.

c) Los programas de activación - orientación, formación e inserción laboral – en el caso de los colectivos con mayor riesgo de exclusión social suelen ser exitosos en la mejora de capacidades, formación y acceso al empleo protegido pero en menor medida en el acceso al mercado ordinario de trabajo. Este último es más accesible en el caso de los perceptores de rentas mínimas que cuentan con cualificaciones laborales adecuadas y sus redes sociales son amplias. Pero como demuestran algunos trabajos (como el de Laparra y Pérez Eransus, 2009) no debe reducirse el concepto de activación a las políticas orientadas a la inserción laboral sino diversificarlas para dar respuesta a las peculiaridades de los diferentes sectores afectados por los procesos de exclusión, tales como la mejora de capacidades y presencia social, participación social de los colectivos excluidos y ciertas actividades de ocupación no directamente relacionadas con el empleo.

TABLA 3 Programas de inclusión activa 2008-2012

Programa	Renta Adecuada (%/ línea de pobreza)		Permanencia media en el programa menos de 4 meses (%)	Relación con la activación laboral y social	Volumen de beneficiarios			Articulación de los tres ejes
	2008	2011			2008	2010	2012	
Programa de Recualificación Profesional (PREPARA)	-	65,3	34,9	Si	91.888 (1)	249.902	500.859 (2)	Parcial: predominio de orientación laboral; desde agosto 2012 se refuerza el objetivo de recualificación laboral
Renta Activa de Inserción (RAI)	64%	65,3	29,4	Si	67.567	125.680	232.618	Parcial: Predominio de Integración laboral
Renta Agraria	64%	65,3	-	Si	31.478	45.954	62.310	Parcial: Predominio de Integración laboral y social
RMI de las CCAA	61,7	64,2		Si	114.257	192.858	223.946 (3)	Parcial: Predominio Integración social

Fuente: Elaboración propia

(1) 2009

(2) Febrero 2011 y Julio 2012

(3) Año 2011

3. FINANCIACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE INCLUSIÓN ACTIVA

3.1 Gasto público

No resulta sencillo cuantificar el gasto público en políticas de inclusión activa ya que en muchos casos las fronteras con el gasto en políticas activas generales, en las que suelen estar incluidas, son difusas.

En todo caso, el gasto en el programa de garantía de rentas en 2011 en los cuatro programas que hemos analizado se estima en 2.581,5 millones de euros (⁴). Por su parte la estimación del gasto en 2010 en inclusión laboral y formativa de los grupos con especiales dificultades se estima en 390 millones de euros. Ambas partidas suponen el 0,26% del GDP en 2011. No se considera el gasto en políticas tales como las bonificaciones a las cotizaciones de las empresas que contratan a trabajadores con discapacidad y colectivos con especiales dificultades (jóvenes y personas en situación de paro de largo duración mayores de 45). Tampoco valoramos, por falta de

⁴ Se estima un período de percepción media de 7 meses en la Renta Activa de Inserción, 12 meses en Renta Agraria y 4 meses en el Programa Prepara. En el caso de las CCAA se estima una percepción media de 12 meses.

información, el gasto público en servicios de sanidad, educación, vivienda y servicios sociales ya que no está disponible de forma desagregada para los colectivos en situación de riesgo con la excepción de algunas acciones específicas en las Comunidades Autónomas.

La Estrategia Española de Empleo 2012-2014 estimó el gasto en políticas de empleo en 8.156,0 millones de euros anuales durante cada uno de los tres años, con un total de 24.468,0 millones de euros, casi la mitad en políticas de incentivo al empleo (sobre todo bonificaciones de las cuotas a la Seguridad por las empresas). De dicho total el gasto previsto en acciones de empleo para personas con especiales dificultades ascendió a casi el 5% (405,9 millones de euros por año).

Ahora bien si valoramos las previsiones de desarrollo del Plan Anual de Política de Empleo 2012 (PAPE) constatamos que los servicios públicos de empleo han sufrido un recorte del 8.5% (3.250 millones de euros). En concreto, en políticas activas de empleo el recorte general es del 21% en 2012, si bien en algunas partidas el recorte es mayor que la media (p.e. el recorte del 26% en la formación de personas paradas) (al tiempo que se incrementa el gasto en bonificaciones a las empresas para la contratación de trabajadores). Uno de los problemas más importantes es el que se refiere a la coordinación entre los servicios públicos de empleo del Estado y de las Comunidades Autónomas. Estas últimas gestionaron en 2011 casi el 38% de todos los recursos de fomento de empleo. Se valora positivamente (⁵) por los agentes sociales la colaboración del Estado, Comunidades Autónomas, ONG y Ayuntamientos como promotores de empleo ya que ello contribuye al desarrollo económico y social local.

Por otra parte, está demostrada y reconocida por los agentes sociales la utilidad de los incentivos a la contratación de las personas con mayores dificultades de empleo (personas con discapacidad y parados de larga duración). En el actual entorno económico depresivo el gasto en inclusión activa laboral de los colectivos en mayor situación de riesgo no parece haber sufrido ningún retroceso llamativo (Programa Operativo Pluri-Regional de Lucha contra la Discriminación). Por el contrario, la garantía de rentas sigue estando situada en niveles de protección inferiores al umbral de pobreza relativa.

3.2 Los Fondos Estructurales de la UE

Los fondos estructurales, sobre todo del FSE, son claves en las políticas de inclusión activa en España. En concreto, el Programa Operativo Pluri-Regional de Lucha contra Discriminación ha sido crucial en la inclusión activa de personas con discapacidad, emigrantes, personas en situación de grave exclusión y población gitana. El programa Acceder desarrollado por la Fundación Secretariado Gitano para este último colectivo sigue siendo un programa de referencia por su alcance y eficacia. Actualmente las entidades que gestionan una parte del programa operativo están realizando una evaluación de efectividad desde el año 2006 hasta 2011.

4. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE INCLUSIÓN ACTIVA

La evaluación de la efectividad de las políticas y programas de inclusión activa es aún muy limitada. La falta de información, la inexistencia de herramientas de evaluación y los condicionamientos institucionales y administrativos limitan la práctica de la evaluación y de sus resultados.

En general la evaluación se reduce a la publicación de Memorias de Actividades que no reflejan los resultados de las acciones como pueden ser las características de la

⁵ CCOO-UGT (2011)

inserción laboral (tipo de contrato, condiciones de trabajo, salarios, entre otros indicadores) y el desarrollo de los itinerarios de inclusión activa. Además de esta ausencia de evaluación de impacto la visibilidad de las acciones es muy limitada para la población general.

Finalmente sigue estando pendiente la valoración de los actuales programas que, como hemos señalado, se desarrollan de forma fragmentada y no coordinada. El crecimiento de los beneficiarios de la RAI y su importancia en la IA permiten explorar la posibilidad de su conversión en un programa nacional en el que se contemplen todos los posibles itinerarios de inclusión activa ya que cuenta con toda la red de servicios de empleo del Estado y de las Comunidades Autónomas, además de la capacidad gestora de la Seguridad social en prestaciones asistenciales.

Queda aún un largo camino para la definición de los indicadores de evaluación de la EIA y el compromiso de su elaboración y seguimiento en los PNR.

5. RECOMENDACIONES

Con el objetivo de avanzar hacia una estrategia omnicomprensiva e integrada de IA es necesario tener en cuenta el impacto de la crisis económica y financiera que no solo se traduce en tasas de paro de dos dígitos sino en el incremento del riesgo de pobreza en la sociedad española así como el aumento de los hogares sin ningún tipo de ingresos, lo cual, de seguir aumentando el desempleo, podría suponer alcanzar los niveles máximos de pobreza de las últimas décadas. Esta situación, bajo el contexto de una rigurosa política de consolidación fiscal que seguramente, se agravará en 2013 con las exigencias del rescate financiero de la banca privada española, abre un horizonte de incertidumbre sobre el desarrollo de las políticas de inclusión activa, en concreto sobre los compromisos de gasto público necesarios para hacerla posible.

En todo caso cabe hacer algunas recomendaciones que puedan mejorar el entorno de la EIA así como desarrollar algunas acciones de mejora y racionalización del actual sistema fragmentado de programas de IA.

a) Acciones prioritarias

- Las políticas de IA deben formar parte del PNR de cada año con una visibilidad suficiente en cuanto a objetivos, compromisos y resultados previstos. No deben quedar subsumidas en las políticas activas generales sino de manera destacada y singular. En el mismo sentido respecto del Informe Social Nacional publicado en Diciembre de 2012. El avance en visibilidad de la pobreza y de IA logrado en 2011 debe recuperarse en 2013 y profundizarse.
- Simplificación y armonización de los programas de garantía de renta agrupando los esquemas existentes en uno sólo con flexibilidad para adaptarse a los diferentes colectivos y situaciones de exclusión social. En este punto el Estado debe tomar la iniciativa ya que cuenta con la competencia constitucional y los medios para llevarlo a cabo. En este objetivo contará sin duda alguna con los agentes sociales y los representantes de las ONG. La RAI podría servir como núcleo fundante de un esquema nacional de garantía de rentas orientado a la inclusión activa.
- Avances en protocolos de evaluación de las políticas de IA. Ello requiere de acuerdos sobre indicadores, recogida de información, evaluación y difusión entre el Estado, los agentes sociales y las ONG de acción social.

b) Medidas

- Es necesario mejorar los niveles de cobertura y, sobre todo, la intensidad protectora de los programas de garantía de renta con el fin de evitar no solo la pobreza severa sino también la pobreza relativa. En concreto la mejora de la protección de las familias pobres con niños es crucial para reducir las muy elevadas tasas de pobreza infantil en España. En el mismo sentido avanzar en la compatibilidad de ingresos y prestaciones en el caso de los trabajadores pobres.
- Los servicios públicos de empleo deben integrar la orientación hacia el empleo en los colectivos en riesgo de exclusión mediante itinerarios específicos en los que sea posible la coordinación de la garantía de renta con los programas de formación e inclusión laboral y el acceso a los servicios de formación, sanidad y vivienda. En este punto la coordinación entre los servicios sociales y los servicios de empleo a nivel local puede ser un paso hacia adelante.
- En la actual situación de crisis económica y financiera deberían ponerse en marcha medidas que faciliten el acceso de los colectivos en situación de riesgo a la sanidad, vivienda y educación en coordinación con los servicios sociales, sobre todo de la población inmigrante que sufre tasas de paro que casi superan el doble de la media nacional.
- Los avances logrados en gobernanza mediante la creciente presencia y voz de las ONG de Acción Social en los PNAin y en las diferentes estrategias nacionales de inclusión (población gitana, inmigrantes, personas con discapacidad) deben ampliarse y consolidarse ya que son organizaciones que representan los intereses de los colectivos excluidos y en situación de riesgo. La crisis actual no puede suponer, como en parte está sucediendo, el traslado de la responsabilidad del Estado de Bienestar a las ONG en la protección de los colectivos excluidos.

c) A nivel de la UE

Las políticas de consolidación fiscal están debilitando las políticas de lucha contra la pobreza y en favor de la inclusión social en los países con mayores dificultades económicas y financieras (sobre todo Sur y Este de Europa) que están sufriendo crecientes tasas de pobreza y una mayor exclusión laboral. En este sentido, la Europa Social es una alternativa para evitar el impacto negativo de la crisis en la cohesión social. Esto implica nuevos compromisos institucionales con la inclusión y la cohesión social en aquellas áreas que pueden favorecer dichos compromisos como alternativa al predominio de las políticas de recortes en el gasto social y de austeridad.

Referencias bibliográficas

Arriba, A y Pérez Eransus, B. (2007), La última red de protección social en España". Política y Sociedad, nº 2, vol.44

Arriba, A. y Guinea, D. (2008), Protección social, pobreza y exclusión social: el papel de los mecanismos de protección de rentas. En "VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008. Madrid: FOESSA.

Arriba, A. y Moreno, F.J. (2012), Rentas mínimas de inserción, inmigración y recortes. En SOS Racisme (2012) Informe 2011 L'estat del racisme a Catalunya. <http://www.sosracisme.org/temes/que-pensem/publicacions>

Ayala, L, Pedraja, F., Salinas, J. (2004), Evaluación de la eficiencia de los Programas de Renta mínima: una aplicación empírica utilizando el análisis envolvente de datos.

En Rueda López, N. (2004): "Evaluación de la eficiencia del Sector Público". Madrid: Fundación de las Cajas de Ahorros.

Ayala, L. y Rodríguez, M. (2010), Evaluating welfare reform under program heterogeneity and alternative measures of success. ECINE-WP 2010-186.

Ayala, L. y Rodríguez, M. (2012), Health-related effects of welfare to- policies. Papeles de Trabajo, 5/2012.

Casado, D. (2008), Los servicios sociales: carencias relativas a las situaciones de pobreza, marginación social, exclusiones y desigualdades. En VI Informe FOESSA. Madrid: FOESSA.

Fresno, J.M y Solakis, A. (2010), 10 años trabajando con la UE por una Sociedad Inclusiva. Madrid: FLV. Este documento fue presentado en el marco de la conferencia europea, presidida por España: "Acceso al empleo de los grupos sociales desaventajados" (22 y 23 de Febrero de 20110).

García Herrero, G. & Ramírez Navarro, J. M. (2012), Índice de desarrollo de los servicios sociales. Madrid: Asociación estatal de Directoras y Gerentes de Servicios sociales.

González-Bueno, G, Bello. A., Arias, M. (2012), Infancia en España 2012-2013 El impacto de la crisis en los niños. Madrid: UNICEF-La Caixa.

Laparra, M. y Pérez Eransus, B. (2009), Abordar la realidad de la exclusión social en España a nivel local. En Cuadernos Europeos nº 9. Madrid: Fundación Luis Vives.

Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2012), El Sistema Público de Servicios Sociales. Informe de rentas mínimas de inserción. Año 2011. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2012), Evaluación del Programa Prepara. Madrid: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Mimeo.

Moreno Fuentes, J. y Bruquetas Callejo, M., (2011), Inmigración y Estado de Bienestar. Barcelona: La Caixa.

Pérez Eransus, B. (2005), Políticas de activación y rentas mínimas. Madrid: FOESSA.

Prieto, C. (2007), Del estudio del empleo como norma social al de la sociedad como orden social. Papeles CEIC, nº 28, vol. 1.

Rodríguez Cabrero, G. (2009), MIS Spain. WWW.peer-review-social-inclusion.eu

Rodríguez Cabrero, G. (2011), Estrategias de inclusión activa en la Unión Europea. La articulación de la garantía de rentas, la inserción laboral y el acceso a los servicios de empleo y bienestar. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Núm. XII, Septiembre 2011.

Serrano Pascual, A., Artiaga, A., Fernández, C., Martín, P., Tovar. J.F.(2008), Protección y flexiguridad. La modernización de los servicios públicos de empleo. Proyecto Fipros 35/2008. Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Toharia, L. (2008), Activité, emploi e chômage en Espagne (1976-2007): une perspective évolutive et comparée. Travail et Empl, 115: 13-29.

Apéndice

Tabla 1

En qué medida se ha desarrollado en España una estrategia integrada comprehensiva de inclusión activa												
	Diseño de una política comprehensiva			Implementación integrada			Coordinación vertical			Participación activa de los actores relevantes		
	Si	En parte	No	Si	En parte	No	Si	En parte	No	Si	En parte	No
Para las personas que trabajan		X				X		X		X		
Para las personas que no trabajan		X				X		X			X	

Tabla 2

En qué medida las políticas y acciones de inclusión activa han sido reforzadas, permanecen igual o se han debilitado desde 2008 en España									
	Apoyo a una renta adecuada			Mercado de trabajo inclusivos			Acceso a servicios de calidad		
	Reforzado	Igual	Debilitado	Reforzado	Igual	Debilitado	Reforzado	Igual	debilitado
Para las personas que trabajan		X		X				X	
Para las personas que no trabajan			X	X				X	

