

RECÍPROCAMENTE

EUROPA Y AMÉRICA LATINA PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL ACTIVA

02/2014

NUEVOS ESCENARIOS PARA LA INCLUSIÓN
SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EN EUROPA

VERSIÓN
BREVE



COMITÉ EDITORIAL



DISEÑO Y MAQUETACIÓN



ILUSTRACIONES: CARLA LADAU

ÍNDICE

	pág.
EDITORIAL	2
<i>Lluís Francesc Peris Cancio - Fabián Repetto</i>	
SON TIEMPOS DIFÍCILES	5
<i>José Manuel Durão Barroso</i>	
UN NUEVO PILAR DE LA PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA: DESARROLLO Y PERSPECTIVAS	7
<i>Fernando Filgueira</i>	
LA STRATEGIA EUROPEA DE INCLUSIÓN ACTIVA	10
<i>Francesco Maria Chiodi</i>	
NOTICIAS	12

POLÍTICAS ACTIVAS PARA LA IGUALDAD LA CAÑA Y EL PEZ UNA VEZ MÁS

Lo hemos escuchado infinidad de veces y estamos todos de acuerdo: se trata de enseñar a pescar. Sin embargo la realidad es más compleja y ardua de cuanto parece. Una auténtica promoción de las familias más desaventajadas presupone un sistema integrado de servicios y una corresponsabilidad de todos los actores sociales acompañada de una fuerte inversión pública. Erogar servicios para la promoción psicosocial es mucho más caro que erogar prestaciones económicas, y sin embargo, ofrece menos visibilidad social y menor impacto mediático. Además, cuanto mayor es la pobreza de las familias (en una perspectiva multifactorial) menor son los márgenes de éxito: por ello, también en este caso, se manifiesta el “efecto Mateo”: los últimos entre los últimos son los más difíciles de alcanzar.

Y sin embargo es un reto irrenunciable tanto en América Latina como en Europa. En el primer contexto porque las políticas de los PTC han llegado a un punto de madurez que permite proponerse objetivos más ambiciosos. La posibilidad de escribir una nueva página en la protección social va acompañada hoy de la efectiva capacidad para realizarla. En Europa la perspectiva es distinta: el contexto de crisis económica ha puesto en aprieto la sostenibilidad del sistema, en el mismo momento en el que resulta ciertamente más necesario intervenir.

En ambos contextos el desarrollo de la atención a la población más vulnerable adquiere modalidades particulares según el contexto nacional, incluso regional. Sin embargo los temas transversales y las dificultades son en líneas generales las mismas. Eurosocial, a través de “Recíprocamente”, continúa el diálogo dedicado a los apoyos monetarios a los ingresos (PTC en América Latina, esquemas de renta mínima en Europa).

La idea es suscitar un intercambio sobre algunos de los temas apuntados por los mayores expertos en este sector en cada uno de los países participantes que se han encontrado (o se encontrarán) en dos Seminarios Internacionales promovidos por Eurosocial II y la CEPAL: Antigua (Guatemala) Julio 2014 y Nápoles (Italia) Noviembre 2014. Se apuntan cinco temas transversales:

1.- “¿CUÁNDO YA NO ES NECESARIO AYUDAR A PESCAR?”

EL DELICADO EGRESO DE LOS PROGRAMAS.

Ningún Programa Social se concibe como una ayuda “para siempre”. El éxito de la intervención se ha interpretado tradicionalmente como el número de familias que gracias a la ayuda pública recibida salen en modo estable de una situación de pobreza o precariedad. Sin embargo parece poco útil una visión binaria dentro/fuera. La protección es un elemento de continuidad que se ejerce con mayor o menor intensidad a través de lo que en Europa se llaman los tres pilares de la lucha contra la pobreza: prestaciones económicas, mercado laboral inclusivo y servicios. Los Programas de Transferencias, en esta misma perspectiva, son un eslabón de acceso a un sistema integrado. Una salida temprana de los programas en condiciones de vulnerabilidad puede comportar un riesgo de regresión que podría hacer vana la inversión realizada. Surgen, de consecuencia, algunas preguntas para compartir RECÍPROCAMENTE: ¿a dónde se sale desde los Programas? ¿Cuánto tiempo de permanencia es necesario? ¿Existe un sector de la población cuyo grado y rasgo de vulnerabilidad haga imposible limitar el derecho a la asistencia? ¿Por qué algunas familias no pueden responder a las propuestas que condicionan la ayuda? ¿Depende de ellas o también del sistema? ¿Es suficiente incrementar la empleabilidad de las personas cuando el mercado del trabajo sigue oscilaciones y crisis —véase Europa— que nada tienen que ver con la cualificación de los recursos humanos? ¿Cómo favorecer la accesibilidad a los servicios en contextos rurales?

2.- “¿QUIÉN COMPRA MIS PECES?”

DE LA INVERSIÓN EN COMPETENCIAS A LA CONSOLIDACIÓN DE UN MERCADO INCLUSIVO.

En relación con el punto anterior es necesario reconocer el rol que ejercen estos programas no sólo como inversión que ayuda a la cohesión social evitando otras manifestaciones más graves de marginalización o exclusión, sino también como contribución a la capacidad económica del país. Esta conexión entre asistencia-promoción social y actividad productiva y la riqueza general de una nación no es siempre bien comprendida. Superar una concepción restringida de los Programas de Renta como gasto pasivo del Estado para pobres, asumiendo una nueva visión más ligada a la inversión en el capital humano y social del mercado productivo del país es, sin duda, necesario. Consistiría, en síntesis, en hacer del mercado un aliado para la promoción de las familias. Se trata también de alentar su incorporación en trabajos decentes, mancomunando fuerzas entre políticas socio asistenciales y políticas de empleo, pasando de una protección asistencial a sistemas de protección contributiva. Pero es difícil. Dialogar RECÍPROCAMENTE para compartir estrategias exitosas es útil: ¿Cómo favorecer la empleabilidad de los participantes a los programas? ¿Son útiles las políticas de incentivos a las empresas? ¿Qué experiencias de economía social se muestran eficaces? ¿Cuáles son las claves de una economía cooperativa? ¿Cómo podría ser el sector *for profit* un aliado más allá de una lógica competitiva?

3.- “¿QUIÉN PESCA Y QUIÉN SE QUEDA CUIDANDO A LOS NIÑOS?”

POBREZA, GÉNERO Y FAMILIAS.

...o a los abuelos. O tener que pescar y cuidar los niños a la vez porque se está sola. La cuestión de los derechos de la mujer está en el centro de un verdadero proyecto de integración. Parecería que los resultados de los programas sociales, observados bajo el prisma de los derechos de género, son modestos. Se habla de la feminización de la pobreza. Se hace necesario reflexionar RECÍPROCAMENTE sobre el porqué de estos pobres resultados: ¿Cómo intervenir para una mayor equidad en las responsabilidades intra-familiares? ¿Políticas para la familia o política para las familias?

¿Cómo sostener una promoción real de los derechos de emancipación a mujeres sin recursos?

¿Es la mujer quien paga las consecuencias de una intervención “a favor de las familias” donde el implícito es presuponer su función cohesionadora en el sistema familiar?

4.- "¿POR QUÉ PESCAR CON RED? ¿POR QUÉ PESCAR CON CAÑA? ¿NOSOTROS NUNCA LO HICIMOS ASÍ?"

DIFERENCIAS CULTURALES Y MINORÍAS ÉTNICAS.

Los programas de Rentas Mínimas o de Transferencias Condicionadas se aplican a todo un territorio en favor de la población en situación de necesidad. A menudo, minorías étnicas o culturales se convierten en un target difícil de alcanzar o comporta un reto adicional de gestión, ya sea por la escasa implicación de los destinatarios que por la obligación de respetar modalidades culturales y señas de identidad que hace delicada la intervención. Encontrar el equilibrio entre el respeto a la diversidad cultural y el logro de mejoras en las condiciones de vida de esta población es un objetivo RECÍPROCAMENTE compartido en ambos contextos, con las diferencias evidentes que los caracterizan: ¿Cómo ofrecer programas que respeten las diferencias étnicas? ¿Cómo favorecer una participación que no comporte dinámicas de asimilación cultural? ¿Qué modos de solidaridad son propios de otras culturas que merece la pena que sean revalorizadas en otros contextos? ¿Cuánto afecta a la integración de las minorías étnicas la representación social en el imaginario colectivo?

5.- "¿Y SI PESCÁRAMOS JUNTOS Y LUEGO DISTRIBUYÉRAMOS LOS PECES? ¿QUIÉN DEBE CUIDAR DEL RÍO?"

EL ROL DE LA INICIATIVA SOCIAL ORGANIZADA Y LA COORDINACIÓN INSTITUCIONAL DE LA RESPONSABILIDAD PÚBLICA.

La titularidad de los programas de lucha contra la pobreza y de promoción de la igualdad es asumida por distintas administraciones públicas en cada país. Los modelos más avanzados exigen una coordinación entre el Gobierno central y los entes locales. Una excesiva centralización puede producir desresponsabilización por parte de la comunidad local, mayor dificultad de activación de recursos del territorio y distancia con los usuarios. Un exceso de subsidiariedad que haga recaer todo el protagonismo en Ayuntamientos, Municipios, Departamentos o Provincias puede generar un nivel de prestaciones diferente en cada lugar, no garantizando igualdad de derechos a todos los ciudadanos... Por otro lado, la gestión de la red de intervenciones necesita del protagonismo de la iniciativa social ciudadana a través de asociaciones y otras manifestaciones de la sociedad civil organizada. Se hace necesario evaluar la experiencia y confrontarse RECÍPROCAMENTE sobre el mejor modo de implementar las políticas: ¿Cómo articular mecanismos virtuosos entre los distintos niveles de la administración? ¿Cómo estimular una acción comunitaria solidaria? ¿Cómo incentivar el protagonismo y la participación de la ciudadanía en la resolución de sus problemas? ¿Cómo programar las acciones involucrando todos los actores portadores de interés?

En esta versión breve de RECÍPROCAMENTE se anticipan algunas de las contribuciones que serán publicadas en su versión completa en el número dos de la revista electrónica.



LLUÍS FRANCESC PERIS CANCIO
Coeditor Europa



FABIÁN REPETTO
Coeditor en América Latina

SON TIEMPOS DIFÍCILES



JOSÉ MANUEL DURÃO BARROSO

Extracto de la intervención de apertura de José Manuel Durão Barroso Presidente durante los últimos diez años de la Comisión Europea en la Conferencia de FEANTSA (Federación Europea de Organizaciones que trabajan con personas sin hogar) que se tuvo en Bérgamo (Italia) el 24 y 25 octubre 2014, con la participación de una nutrida representación de países latinoamericanos invitados por el Programa Eurosocial (Traducción no oficial realizada por reciprocamente.net).

A nivel de la Unión Europea existe un compromiso para sacar a 20 millones de personas de la pobreza para el año 2020. Algunos gobiernos consideran que es algo que debe hacerse a nivel nacional y no europeo. Pero más allá de esto, hemos podido definir una meta y esto es, en sí mismo, un progreso. La lucha contra la pobreza es hoy una meta europea común.

Sin embargo, sabemos que, a pesar de que se ha convertido en una prioridad, el número de pobres se ha incrementado en 7,5 millones de personas. Y esto, por supuesto, me preocupa profundamente. Ustedes pueden preguntarme, ¿cuál es la razón de tener un objetivo que no podemos alcanzar? Yo creo que es necesario tener estimaciones para medir la pobreza a lo largo de la Unión Europea. Creo, también, que es importante tener metas sociales en el diseño de las políticas. Nuestro *Social Investment Package* (Paquete Social de Inversiones), presentado por la Comisión Europea en 2013, le ofrece a los Estados Miembros una guía de políticas y de estabilidad en los fondos sociales. Hace un llamado a desarrollar políticas de inversión social efectivas que mejoren las capacidades y habilidades de la gente para ayudarlas a participar activamente en la sociedad y en el mercado de trabajo. Esto significa que tenemos que desarrollar un enfoque estratégico, integrado y preventivo. También significa que tenemos que contar con políticas de protección social más efectivas y eficientes.

El Paquete de Inversión Social también analiza la necesidad de contar con un mejor entendimiento de la manera en que las políticas se encuentran interrelacionadas y de generar mayor coordinación a nivel nacional en Europa. Las políticas sociales pueden ayudar a cerrar la codependencia pero, por supuesto, no puede resolver por sí misma todos los problemas sociales. La lucha contra la pobreza es una tarea enorme que necesita movilizar otras políticas como la impositiva, de vivienda, educación, empleo y económica.

Para reforzar la dimensión social en la Unión Europea, la Comisión ha introducido un tablero de control con indicadores claves en materia social y de empleo, para ayudar a identificar y monitorear las posibles desviaciones dentro de la Unión Europea. Ahora, los europeos tienen los instrumentos para dominar el proceso y han dirigido su atención a la pobreza y la exclusión social.

Como ustedes saben, el número de recomendaciones que hemos enviado a nuestros gobiernos (nacionales) para luchar contra estos desafíos ha aumentado. Y déjenme darles un ejemplo: en 2014, muchas recomendaciones específicas para países se han enfocado en los beneficios, cobertura, la combinación de mediciones nuevas e innovadoras, las transferencias sociales efectivas, servicios de cuidados de calidad y acceso a la salud.

Pero, además, la Unión Europea provee financiamiento para luchar contra el sinhogarismo. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) cofinancia inversiones en vivienda social, y el Fondo Social Europeo (FSE) provee importantes fondos para la integración de grupos vulnerables al mercado de trabajo y a la sociedad. Ayuda a personas que afrontan situaciones de extrema pobreza y exclusión social, tales como minorías étnicas, migrantes, personas discapacitadas, desempleados de largo plazo y, también, las personas en situación de calle.

El objetivo es que los Estados Miembros destinen los recursos a las prioridades que ellos han identificado. Entre 2007 y 2013, 10 billones de euros del Fondo Social Europeo han sido destinados a la promoción de la inclusión social de las personas más vulnerables de la sociedad, incluyendo las personas en situación de calle.

Hasta el 2020, al menos un 20% de los 80 billones de euros del Fondo Social serán usados para reducir la pobreza y la exclusión social. Y fondos especiales han sido creados para promover el empleo juvenil. Los 2,5 billones de euros del Fondo de Ayuda Europea para los Más Necesitados (FEAD) ayudarán a que las personas en extrema pobreza puedan acceder a alimentación y bienes básicos. Y déjenme enfatizar que esta Comisión defiende fuertemente la existencia de estos fondos. Estoy convencido que proveen asistencia inmediata y ayudan a prevenir el sinhogarismo, al ayudar a estas personas y a los hogares a evitar los desalojos. Los Estados Miembros pueden canalizar estos fondos específicos a las personas sin hogar o a identificar a los grupos más necesitados.

Damas y caballeros, estos son tiempos difíciles. Necesitamos sumar esfuerzos en la construcción de una Europa verdaderamente inclusiva, asegurándonos que nadie quede fuera. Para hacer esto, necesitamos revitalizar la cooperación, incluyendo a actores nuevos: la Unión Europea, los niveles nacional, regional y local de gobierno, la sociedad civil; todos debemos trabajar juntos para implementar políticas de inversión social efectivas.

Quiero agradecerles su trabajo para llegar a las personas más vulnerables. Les deseo todo el éxito del mundo con la nueva Comisión y les aseguro que vamos a estar a su lado. Muchas gracias.

UN NUEVO PILAR DE LA PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA: DESARROLLO Y PERSPECTIVAS

América Latina ha logrado importantes avances en materia de combate a la pobreza e indigencia, así como mejoras significativas en los niveles de desigualdad. Las mejoras económicas, en materia de empleo y salarios así como la incorporación de población pobre y vulnerable a los sistemas de seguridad social han colaborado en este sentido. La transición demográfica, con su impacto en la caída de las tasas de dependencia combinadas, ha sido un factor coadyuvante. Pero existe otro responsable de estos logros. En los últimos 20 años una nueva generación de políticas públicas ha tomado forma en la región. Las mismas pueden ser denominadas como políticas de promoción de la inclusión social básica y cuentan con tres componentes que de diversas maneras se han combinado en los países para atacar las formas extremas de la indigencia, la pobreza y en algunos casos la vulnerabilidad social.

El primero y más conocido son las políticas de transferencias monetarias condicionadas o con corresponsabilidad (PTCs), el segundo, que se apoya en muchos casos en el primero, son aquellas acciones orientadas a apoyar a las familias en situación de exclusión social e incluir en los circuitos de las políticas sectoriales universales (especialmente salud y educación) a los sectores históricamente excluidos. Finalmente las políticas de empleo, capacitación y micro-emprendedurismo se suman a las anteriores como palancas que buscan fortalecer la capacidad para generar ingresos de los sectores más pobres y vulnerables.

Entender cabalmente la naturaleza y alcance de estos cambios requiere reflexionar sobre cuatro aspectos que en muchos casos se estudian por separado. En primer lugar es importante aproximarse a los niveles de cobertura y esfuerzo fiscal que tienen estas políticas. En segundo lugar es importante distinguir el peso relativo de cada una de las modalidades o componentes que presentan estas políticas en cada país y el grado de articulación entre ellas. En tercer lugar corresponde establecer la forma en que estos tres componentes se vinculan a las formas históricas de protección y promoción social. Finalmente, el carácter legal, programático o de política estable de cada uno de estos componentes debe evaluarse. Por último es importante detenerse en lo que las diversas evaluaciones nos dicen sobre los impactos de estas políticas en materia de pobreza, inclusión social y capacidad para generar ingresos de las familias.

Un primer elemento que muestra a las claras el tono expansivo de las políticas sociales en el continente puede verse en el incremento del gasto social como porcentajes del PIB y en la creciente prioridad fiscal expresada como porcentaje del gasto social sobre el gasto total. Este nuevo pilar que combina los PTC, las redes de protección social y las acciones orientadas a la inserción laboral y capacidad de generación de ingresos de la población presenta importantes innovaciones, tanto respecto al viejo modelo de protección social de matriz contributiva y pasiva del Modelos Sustitutivo de Importaciones como respecto al giro liberal residual de focalización restringida de los años 80 y 90.

La masificación e institucionalización de programas de transferencias monetarias de libre disponibilidad indican que los decisores de políticas públicas no ven ya a estos programas como paliativos temporales cargados de riesgos morales que deben tener fecha de ingreso y egreso para la población elegible y fecha de inicio y cierre de los programas dependiendo de los ciclos económicos. Detrás, por tanto, de estos nuevos desarrollos está, en primer lugar, a) la idea cada vez más aceptada de que el mercado laboral, los niveles de informalidad y la desigualdad en la región no permiten en forma estructural a una parte significativa de la población alcanzar los niveles de ingreso adecuados para el bienestar básico mediante su inserción en el mercado laboral; b) que dichas insuficiencias sistémicas deben por tanto ser corregidas mediante mecanismos explícitos de garantía y redistribución de ingresos, c) que ello es particularmente cierto en lo que hace a la población con niños y en especial en la primera infancia.

Garantizar mínimos adecuados de consumo a los niños no es meramente en esta perspectiva un problema de caridad o de justicia y derechos, es también un problema de eficiencia económica, dadas las fuertes externalidades negativas inter-temporales que el infra-consumo en infancia genera para la sociedad toda. Los criterios de focalización varían en forma importante en estos programas, tanto en las coberturas que pretenden, como en la unidad y mecanismo de focalización.

Otro de los debates centrales respecto a estos programas refiere a su carácter condicional. ¿Deben las transferencias ser condicionadas a la asistencia de los niños a chequeos de salud y educación u otros servicios? Quienes abogan por esta modalidad fundamentan la misma en la idea de favorecer la inversión en capital humano y combinar derechos con deberes ciudadanos.



Así las transferencias no son meramente un dispositivo redistributivo y de alivio a la pobreza, son por sobre todas las cosas una herramienta para modificar el comportamiento —considerado inadecuado— de las familias pobres o indigentes con sus hijos. Quienes consideran que la condicionalidad es negativa insisten en que la misma es una violación del derecho que se busca erigir. Si la garantía de ingresos básicos constituye un pilar normativo de las nuevas prestaciones, condicionar las mismas, es incompatible con su propósito. En esta mirada los PTCs deben pensarse como sistemas que incentivan a las familias a participar en los ámbitos de educación y salud, pero que más importante obligan al estado a ampliar la oferta y cobertura en estas redes de servicios sociales.

Dentro de las nuevas políticas de inclusión social básica los PTCs, han venido para quedarse, pero la naturaleza, alcance, impacto e imbricación de este nuevo vecino en el barrio podrá ser más o menos relevante en, y, consistente con, el edificio de protección social general de los países.

Uno de los problemas detectados en América Latina refiere a los rasgos de exclusión que caracteriza a buena parte de la población pobre por ingresos. La pobreza por ingresos posee una alta correlación respecto a la exclusión de las esferas de educación, empleo, servicios de salud, vivienda y acceso a bienes públicos y colectivos en general (saneamiento, transporte, etc). Asimismo, estas modalidades de exclusión derivan no solamente de insuficiencia de oferta, discriminación o dificultades para acceder a la misma debido a barreras burocráticas y administrativas, sino también a la ausencia de acción por parte de los individuos y las familias de buscar y sostener los vínculos con los servicios y bienes públicos fundamentales. Esto último sucede o bien por ausencia de información sobre los mismos o por subculturas y procesos de fragmentación familiar que anulan un más pleno aprovechamiento de la estructura de oportunidades disponible. Se erige así una configuración que refleja la “trampa de la pobreza”.

La idea de redes de protección social surge a partir de este diagnóstico multicausal respecto a la exclusión de amplios sectores sociales de la estructura de oportunidades básica para el bienestar y la integración social. Surgen en este sentido cuatro dispositivos para atacar dichas situaciones: a) el trabajo socio-asistencial de cercanía y de base territorial que busca fortalecer a las familias y sus vínculos con bienes y servicios disponibles, b) los mecanismos de condicionalidad ya referidos en el análisis de los PTCs procurando incentivar mediante un premio monetario la incorporación y permanencia de niños y madres en los sistemas de salud y educación, c) la ampliación de la oferta e infraestructura de servicios de base territorial (policlínicas, escuelas, deportes, etc.), d) el apoyo a formas cooperativas y comunitarias de participación, gestión y creación de servicios con aporte públicos.

Por último, sumado a estos dos componentes (PTCs y redes de inclusión social) se expanden los programas de empleo y generación de ingresos. A pesar de la indudable ampliación de poblaciones y herramientas estos programas de empleo siguen estando caracterizados por su fragilidad fiscal e institucional y por niveles de cobertura aún muy modestos.

En conclusión, las políticas básicas de inclusión social son hoy una realidad ineludible en la región. Su carácter esencialmente focalizado no debe llevar a equívocos. Las mismas han dejado de ser modelos remediales-asistenciales orientados a la pobreza extrema. Tanto las prestaciones, como las coberturas y los esfuerzos fiscales muestran un escenario dinámico y expansivo. Ello no quiere decir que estos modelos han madurado y son parte integral de los sistemas de protección social universales o de pretensión universal. Pero sí implica afirmar que son piezas constitutivas de una arquitectura en construcción de estados garantes de formas básicas de ciudadanía social. La aparición y creciente consolidación de estos sistemas ha traído consigo un fuerte impacto en las capacidades institucionales de los estados para enfrentar la pobreza y vulnerabilidad, al tiempo que han forzado a los aparatos sociales a mayores niveles de coordinación e intercambio de información. La contracara de estas dinámicas virtuosas es, en algunos países, no en todos, la tendencia a la fragmentación de estos programas en una multiplicidad inmanejable de poblaciones, herramientas e institucionalidades micro-estatales, que se consolidan luego a la manera de capas geológicas sin evaluación y sin norte estratégico.

La pregunta clave sigue siendo sobre el devenir de las bases normativas y políticas de estas iniciativas. Si las mismas pasan a formar parte de una arquitectura de estado social cuya orientación central es el combate a la desigualdad y la promoción de la cohesión social, las mismas serán piezas constitutivas de una posible nueva universalidad que busca prevenir (y por lo tanto pre-asegurar) antes que atacar las situaciones de pobreza, vulnerabilidad y exclusión. En otras palabras: a) los programas de transferencias condicionadas pierden condicionalidad y continúan su avance en cobertura articulándose con los sistemas contributivos —o mejor aún pasando a formar parte del piso básico de dichos sistemas—, b) las redes de protección e inclusión social transforman las matrices segmentadas y excluyentes de las supuestas políticas universales facilitando el acceso pleno a las mismas; c) los programas de empleo dejan de ser injertos focalizados, fiscalmente frágiles e institucionalmente discontinuos y pasan a formar parte de un régimen de políticas activas de empleo.



FERNANDO FILGUEIRA
Experto Internacional, Uruguay

LA ESTRATEGIA EUROPEA DE INCLUSIÓN ACTIVA

Declarada oficial en 2008, la Estrategia Europea de Inclusión Activa representa el punto de llegada de un amplio debate y camino político llevado a cabo por los países europeos. Por lo mismo, constituye también una forma de compromiso entre distintas tradiciones políticas y corrientes de pensamiento. De acuerdo con la Recomendación de la Comisión Europea del 2008, la Estrategia se asienta en tres pilares o dimensiones de la inclusión: (a) un apoyo a la renta adecuado; (b) unos mercados laborales que favorezcan la inserción y (c) el acceso a servicios de calidad. Un segundo elemento relevante de la Estrategia es que a estos tres pilares no se les debe considerar por separado, o paralelamente, sino, por el contrario, hay que implementarlos de forma integrada.

Hay tres razones fundamentales que dan cuenta de la importancia que tiene el que los tres pilares de la Estrategia sean desarrollados de forma integrada. La primera es de orden lógico y se apoya en la evidencia empírica: el actuar simultáneamente en los tres frentes genera un círculo virtuoso donde cada uno fortalece a los demás, logrando un efecto global más eficaz. La segunda, igual de determinante, radica en que la inclusión social se define sólo y en tanto se manifieste la presencia simultánea de los tres factores (unos ingresos adecuados, un trabajo digno y el acceso a unos servicios de calidad): ningún factor agota o coincide, de forma aislada, con la condición de "inclusión". La tercera razón guarda relación con la insuficiencia del primer pilar en ausencia del segundo, y de los dos primeros en ausencia del tercero.

El primer pilar se refiere al apoyo a la renta. Es importante asumir que aquí el sujeto es la persona como tal, no el trabajador en paro. La Recomendación habla además de apoyo "adecuado". El adjetivo nace de la base jurídica del pilar, expresada por la Recomendación en los siguientes términos: "[reconocer] el derecho fundamental del individuo a los recursos y la ayuda social suficientes para llevar una vida compatible con la dignidad humana como parte de un dispositivo global y coherente para combatir la exclusión social". La fuerza jurídica, política y simbólica de este primer pilar es de gran envergadura porque afirma que la inclusión activa descansa en la existencia de un derecho, no en las decisiones con más o menos visión de futuro de los gobiernos de turno.

Cabe mencionar que 26 de los 28 países de la Unión Europea cuentan con algún esquema de renta mínima, es decir un apoyo monetario a los ingresos por debajo de la línea de la pobreza. Se observan muchas diferencias entre los países en cuanto a condiciones de elegibilidad, importes de las prestaciones monetarias, cobertura y otros elementos. Pese a ello, en todos los casos su finalidad es garantizar ingresos mínimos, o sea, condiciones de seguridad económica. Asimismo, estas medidas están adscritas al pilar solidario de la protección social al ser financiadas por rentas generales, sin exigir requisitos contributivos. Por lo común, el beneficio está sujeto a la prueba de medios e incluye algunas condicionalidades, principalmente la adhesión a programas para la (re)inserción en el mundo de trabajo. El segundo pilar de la Estrategia se asienta en la convicción de que el empleo es la forma más eficaz de lucha contra la pobreza. De aquí la invitación a adoptar "medidas para garantizar que las personas cuya condición las hace aptas para el trabajo reciban ayuda efectiva para conseguir (de nuevo) un empleo acorde a su capacidad de trabajo, y permanecer en el mismo". Una Resolución del Parlamento europeo de 2010 precisa el significado más profundo de la alianza entre renta mínima y medidas por el empleo: "el objetivo real de los regímenes de renta mínima no [es] la mera asistencia, sino sobre todo acompañar a los beneficiarios para que puedan pasar de una situación de exclusión social a la vida activa". Cabe tener presente también que la subida del desempleo en la actual crisis económica es la causa principal del aumento del riesgo de pobreza y exclusión en Europa. También por esto a la renta mínima se le concibe como una ayuda transitoria. El empleo es el objetivo final.

El nexo entre renta mínima y empleo se inscribe también en el cuestionamiento de las derivas asistencialistas del welfare y en las propuestas de ajuste de la protección social en un contexto de agravamiento de los problemas de sostenibilidad financiera. Ambos han atravesado de forma muy diversa los distintos regímenes de bienestar, sin embargo los dos convergen en un punto: la voluntad de transitar de un welfare pasivo a uno activo, de un modelo que destaca la protección y la asistencia a una nueva lógica que impulse la mayor autonomía de las personas y la superación de los estados de necesidad, esencialmente a través de la plena participación en el mercado de trabajo.

La relevancia que se le ha asignado a los objetivos ocupacionales en las políticas socio asistenciales es coherente también con la atención cada vez mayor, a partir de los años '90, a los problemas de competitividad y crecimiento económico.

La Estrategia reafirma una orientación común a prácticamente todos los países europeos de supeditar la entrega de la renta mínima a la participación en programas de política activa. De aquí que el esquema general (o ideal) de funcionamiento prevé que los beneficiarios de la renta mínima sean atendidos por los servicios de empleo mediante acciones de orientación, capacitación, intermediación y acompañamiento a la inserción laboral, entre otras. Los países anglosajones han dado más peso al componente sancionador de este esquema, endureciendo los criterios de elegibilidad y el control sobre la efectiva disponibilidad al trabajo, así como disminuyendo el monto de las prestaciones monetarias. Los países escandinavos, en cambio, si bien no han quedado ajenos a la lógica de las condicionalidades, dan más importancia al derecho a la renta, a la integración social y cautelan mayormente el tipo y calidad del empleo que se ofrece.

El vínculo ayuda a la renta/apoyo a la inserción laboral queda enriquecido y comprendido en un horizonte más amplio por la Estrategia de inclusión activa a través de su tercer pilar. La Recomendación insta a tomar "todas las medidas necesarias para permitir que las personas afectadas, de conformidad con las disposiciones nacionales pertinentes, reciban un apoyo social adecuado mediante el acceso a servicios de calidad".

Para entender la importancia del tercer pilar y de su integración con los dos primeros, es preciso tener en cuenta los vacíos que dejan las políticas de inclusión social de los perceptores de la renta mínima cuando son confiadas tan solo a las medidas para la inserción laboral. Esta insolvencia queda demostrada por dos circunstancias. En primer lugar los dispositivos actuales de renta mínima cubren sólo parcialmente la carencia de ingresos de las familias destinatarias. En segundo lugar, tampoco la consecución de un empleo asegura dejar atrás el riesgo de pobreza, aunque ese empleo haya sido obtenido gracias al apoyo de los servicios u otras medidas de activación. La inserción en el mercado de trabajo, en efecto, puede dar lugar a trabajos mal pagados, precarios y no idóneos.

También los incentivos concedidos a las empresas para favorecer la contratación de los sectores más débiles en el mercado de trabajo pueden conducir a la circunstancia paradójica de marginar aún más a las personas que precisan mayor protección, reproduciendo las desigualdades iniciales entre los beneficiarios. Esto puede significar una proliferación de puestos de trabajo de baja remuneración, arrastrando consigo un aumento de la pobreza y al fenómeno de los *working-poor*.

Estas últimas observaciones nos remiten a una cuestión de fondo del rumbo 'ocupacionista' que predomina en los actuales esquemas de renta mínima. Cuando se está frente a personas pobres que no trabajan, su inactividad no debería ser interpretada *sic et simpliciter* como una manifestación de pasividad o falta de voluntad. La exacerbación del vínculo entre renta mínima y activación en el mundo del trabajo, asumida como férrea condicionalidad, puede conducir a culpabilizar a las principales víctimas de situaciones diversas y concomitantes, entre ellas la escasez de demanda de empleo.

En conclusión, las medidas de activación laboral articuladas con la renta mínima pueden resultar incapaces de facilitar una salida duradera de la pobreza y la exclusión social. Incluso en los ciclos de recuperación del empleo, cuando el entorno es más favorable, se corre el riesgo de que los pobres no logren grandes beneficios o que la inserción laboral de los beneficiarios de la renta mínima acabe ocasionando una participación marginal en el mercado de trabajo, con empleos inestables y escasamente retribuidos. Para mejorar las probabilidades de éxito de estas medidas, en todo caso, será preciso diseñarlas dotándolas de una fuerte flexibilidad. Esto significa poder instrumentar respuestas personalizadas, según el método del *case management*. Respuestas *ad hoc*, que involucren los diferentes aspectos que determinan en cada caso una específica condición de pobreza o exclusión, asumiendo que la falta de trabajo o los ingresos laborales muy bajos, por lo general, son causa y efecto de situaciones más amplias y complejas.

Es en esta perspectiva que el tercer pilar de la Estrategia de Inclusión Activa adquiere máxima relevancia. La provisión de servicios a las personas se convierte en la piedra angular de un nuevo sistema de welfare. Si en el pasado se habían podido privilegiar las prestaciones monetarias para fines asistenciales, el paradigma de la inversión social desplaza hacia los servicios el centro gravitacional del welfare. Sin dejar de lado sus funciones protectoras tradicionales, cuando cabe ejercerlas, el "nuevo" welfare de los servicios debe acompañarlas, siempre que sea posible, con acciones que generan capital humano o lo restauran o lo fortalecen: "servicios de ayuda social, empleo y servicios de formación, apoyo a la vivienda y viviendas sociales, servicios de cuidados infantiles, servicios de cuidados a largo plazo y servicios sanitarios [...]". La intención que subyace en esta tipología de servicios es mover el eje de las actuaciones hacia una estrategia más global, de tipo holístico, para dar respuesta a demandas que son esencialmente heterogéneas. Queda evidente aquí que la Estrategia de Inclusión Activa rebasa con creces el enfoque de *welfare to work*, circunscrito a la dimensión laboral y a los servicios para la integración en el empleo.



FRANCESCO MARÍA CHIODI
Instituto Ítalo Latinoamericano - Coordinador Área Políticas Sociales EUROsociAL II

NOTICIAS

SEMINARIO REGIONAL “ARTICULACIÓN ENTRE TRANSFERENCIAS MONETARIAS E INTERVENCIONES PARA LA INCLUSIÓN LABORAL Y PRODUCTIVA”

La Antigua, Guatemala

Se realizó durante los días 8 y 9 de julio 2014 en el marco de EUROsociAL II, en colaboración con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas con el fin de identificar un marco común que genere propuestas o lineamientos para mejorar las estrategias nacionales para superar las condiciones de pobreza en América Latina, centrándose particularmente en la articulación entre transferencias monetarias y medidas dirigidas a la inclusión social y laboral de las familias beneficiarias.

El documento conclusivo se puede consultar en www.reciprocamente.net

ENCUENTRO “HACIA POLÍTICAS DE CUIDADO INFANTIL EN AMÉRICA LATINA CON ESTÁNDARES DE CALIDAD”

Montevideo, Uruguay

Organizado por EUROsociAL II, el encuentro fue realizado entre el 27 y el 29 de agosto de 2014 y tuvo por objeto extraer, sistematizar y socializar lecciones entre los países pertenecientes a América Latina y Europa sobre estándares de calidad en políticas de cuidado infantil, tomando en cuenta la dimensión de la institucionalidad y del financiamiento. Se desarrolló un documento sintético (consultable en www.reciprocamente.net) de los principales acuerdos en torno a los lineamientos estratégicos que podrían inspirar una política de primera infancia con altos estándares de calidad, adecuada institucionalidad social y solidez fiscal.

X FORO DE MINISTROS DE DESARROLLO SOCIAL DE AMÉRICA LATINA - PROGRAMA DE GESTIÓN DE LAS TRASFORMACIONES SOCIALES

Quito, Ecuador

Los días 3 y 4 de octubre 2014, las ministras y los ministros responsables de la Políticas de Desarrollo Social y sus delegaciones participaron al X Foro de Ministros de Desarrollo Social de América Latina, en el marco del Programa de Gestión de las Transformaciones Sociales de la UNESCO con el objetivo de reafirmar el compromiso de llevar a cabo acciones encaminadas a fortalecer los vínculos regionales entre los actores involucrados en el Desarrollo Social de los países. Se adoptaron acuerdos formalmente recogidos en la “Declaración de Quito” (se puede descargar en www.reciprocamente.net). Más información sobre el Foro en www.xforodesarrollosocial.com

ENCUENTRO: HACIA POLÍTICAS INTEGRALES PARA PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE

Bérgamo, Italia

El Encuentro fue realizado entre el 22 y el 25 de octubre en la ciudad de Bérgamo, Italia y convocó a funcionarios y expertos de América Latina y Europa con el fin de definir lineamientos para políticas de atención a las personas en situación de calle en América Latina. El encuentro, junto con la visita a centros de acogida de Milán, se extendió a la participación en la Conferencia Anual de la FEANTSA (*European Federation of National Associations working with the Homeless* - www.feantsa.org, organización que reúne a más de 300 asociaciones de toda Europa), centrada en el enfoque *Housing First*, modalidad de atención y acompañamiento a las personas en situación de calle que asume la inserción en la vivienda como el punto de partida.

Producto del encuentro entre los participantes latinoamericanos es el documento de consenso (en www.reciprocamente.net) que incluye lineamientos para políticas de atención a las personas en situación de calle en la región.

4TH ANNUAL CONVENTION OF THE EUROPEAN PLATFORM AGAINST POVERTY AND SOCIAL EXCLUSION

Bruselas, Bélgica

Durante los días 20 y 21 de noviembre 2014 se llevará a cabo la Cuarta Convención Anual de la Plataforma Europea de Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social, para hacer un balance de los progresos realizados hacia el cumplimiento del objetivo principal de la Estrategia Europa 2020 de reducción de, al menos, 20 millones de personas en situación de pobreza y para discutir cómo llevar esto adelante. La crisis económica está marcando un camino difícil para cumplir con los objetivos de una Europa social. ¿Cómo debemos superar este reto? ¿Qué papel puede desempeñar la innovación social para garantizar una Europa más inclusiva y equitativa? ¿Cuáles son las lecciones aprendidas hasta el momento? ¿Adónde nos estamos dirigiendo? La Convención Anual 2014 examinará estas y otras cuestiones.



EL DIÁLOGO CONTINUA EN
www.reciprocamente.net
