



## COMUNICACIÓN

**Título:** ¿Cómo han respondido los territorios a las nuevas necesidades en inclusión social? un análisis normativo comparado de las regiones de Murcia, Andalucía, Castilla y León, La Rioja y Navarra.

**Autores y e-mails de todos:** Lucía Martínez Virto ([lucia.martinez@unavarra.es](mailto:lucia.martinez@unavarra.es)) y Víctor Sánchez Salmerón ([victor.sanchez@unavarra.es](mailto:victor.sanchez@unavarra.es))

**Departamento:** Sociología y Trabajo Social

**Universidad:** Universidad Pública de Navarra

**Área Temática:** *Desigualdad, pobreza y territorio*

**Resumen:** *(máximo 300 palabras)*

La cohesión social es un factor clave en el desarrollo sostenible de las regiones. Las políticas de inclusión en España han buscado responder de manera local y regional a los procesos de exclusión social con el objetivo de reducir las desigualdades de cada territorio. La crisis económica implicó un fuerte impacto económico y social en muchas zonas de España e impuso importantes retos en la búsqueda de más cohesión e inclusión social. En este nuevo escenario quedaron de manifiesto las limitaciones de un modelo de inclusión con inercias asistenciales, de fuerte carácter activador, y al cargo de gran volumen y diversidad de perfiles en riesgo de pobreza y exclusión.

La adecuación de las estructuras de protección social a las nuevas necesidades socioeconómicas constituye todavía un importante desafío para las distintas regiones españolas. Una década después de la crisis se continúan revisando las respuestas institucionales y desarrollándose nuevos enfoques que dan cuenta de la preocupación técnica y política ante esta cuestión. A lo largo de este texto se presenta la evolución normativa que cinco territorios de España han desarrollado en la última década en materia de inclusión social. Este repaso evidencia las ambivalencias presentes entre los debates de activación e inversión social, y el mantenimiento de fuertes diferencias interterritoriales en su tratamiento. A partir del contraste de los distintos enfoques

aplicados se discuten algunas claves útiles para lograr avanzar en la promoción de territorios socialmente sostenibles.

**Palabras Clave:** *inclusión, normativas, activación, inversión social, regional*

**Clasificación JEL:**

## **1. Introducción**

El concepto de inclusión social emergió con fuerza a partir del año 2000 con la puesta en marcha de la Estrategia de Lisboa. Si bien la lucha contra la pobreza y la exclusión social ha sido objeto de interés de la Unión Europea desde finales de los años ochenta, fue durante de la primera década del presente siglo cuando la agenda social en el continente adquirió un nuevo impulso al establecer entre sus objetivos prioritarios la reducción de la pobreza y la desigualdad. En España, por su parte, aunque el término ya venía siendo utilizado en las acciones enmarcadas en los programas de renta mínima, es a partir de la puesta en marcha de los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social (PNAIn) —posteriores a la promulgación de la Estrategia de Lisboa y principal instrumento para trasladar los objetivos comunes en materia de política social europea al ámbito estatal— cuando el concepto adquirió mayor protagonismo, especialmente en las normativas regionales, que asumen las principales competencias en la materia (Rodríguez Cabrero & Marbán Gallego, 2011).

En general, las políticas de inclusión aglutinan aquellos programas y acciones que buscan favorecer la superación de situaciones de pobreza y exclusión de los individuos y hogares más vulnerables, aunque en la práctica implican acciones de distinta naturaleza y enfoque (Pérez Eransus, 2016).

En España desde los años ochenta las comunidades autónomas han ido desarrollando progresivamente un marco conceptual y normativo en este ámbito diferenciado, pero con muchos elementos y debates comunes. Las políticas de inclusión han enfrentado, desde su nacimiento, fuertes debates vinculados al merecimiento de las prestaciones, al miedo a la cronicidad y a la activación de las personas perceptoras. El lastre asistencial marcó la orientación de las primeras normativas y su evolución avanzó progresivamente hacia los derechos de ciudadanía. Sin embargo, el miedo al desincentivo al empleo ha sido una constante en la mayoría de los territorios, donde la inserción laboral se concibe como una herramienta para trabajar la capacitación y gestión autónoma de las necesidades de los individuos (Pérez Eransus, 2009).

La crisis económica acrecentó los debates en torno a estas políticas, principalmente por el temor a que el aumento de la demanda en los programas de inclusión y de garantía de

ingresos mínimos dificultara su sostenibilidad económica. Por otro lado, si bien el empleo sigue siendo el principal mecanismo de integración en nuestras sociedades para una parte de la población, el desempleo y la precariedad laboral limita las oportunidades de inclusión a través del empleo para otra parte de las personas desempleadas. Del mismo modo, las transformaciones acaecidas en el espacio de la exclusión social han aumentado la preocupación sobre cómo gestionar la atención diferenciada de una mayor diversidad perfiles de dificultad.

Este escenario ha motivado respuestas políticas e institucionales a esta cuestión. La naturaleza de la respuesta ha venido motivada por el contexto exclusógeno de cada territorio, pero también por la implicación de los actores, distintos niveles administrativos implicados o presión de la sociedad civil.

El de la inclusión es un ámbito de acción que presenta dificultades para la mirada comparada. En términos de regulación, con frecuencia existe una gran distancia entre la planificación institucional y su puesta en práctica. En la última década, se ha avanzado en cierto consenso que reconoce la inclusión como un fenómeno multidimensional y dinámico que debe implicar actuaciones desde distintas áreas y niveles de la administración pública, así como la acción coordinada entre los distintos actores sociales presentes en cada territorio. Sin embargo, la responsabilidad de la acción inclusiva recae generalmente en los servicios sociales autonómicos o locales, implicando algunas diferencias territoriales difícilmente identificables por la ausencia de sistematización.

A pesar de ello, las normativas autonómicas son el marco jurídico que permite su desarrollo y, por tanto, tienen la capacidad de marcar el enfoque de su acción. Su estudio permite la mirada comparada entre territorios, identificando distintas fases de desarrollo.

A lo largo de este trabajo se analizar los cambios normativos y su impacto en el desarrollo e implementación de las políticas de inclusión. El estudio identifica los principales nudos y tendencias, pero también retos y elementos innovadores que pueden emerger nuevos enfoques. El estudio comparado da pasos importantes hacia la

coordinación institucional y los consensos en esta materia, permitiendo también la transferencia de aprendizajes entre territorios.

## **2. Metodología**

La investigación comparada toma como estudios de caso a cinco territorios de España (Andalucía, Castilla y León, La Rioja, Murcia y Navarra). La selección de los casos responde a criterios de heterogeneidad de los territorios españoles, comparando dos comunidades de gran tamaño como sin Andalucía y Castilla león; y tres uniprovinciales (Navarra, La Rioja y Murcia). Para identificar las respuestas normativas a la crisis se ha desarrollado un estudio cualitativo estructurado en tres fases. Primero se ha llevado a cabo un análisis documental de fuentes primarias normativas vinculadas con la inclusión, entendiendo entre ellas, principalmente, los planes y estrategias de inclusión y de empleo promulgados en cada territorio, las normativas de rentas mínimas autonómicas, y las leyes y carteras de servicios sociales. En la segunda fase, se han elaborado entrevistas y grupos de discusión con informantes clave en cada uno de los territorios participantes. La pertinencia de las entrevistas a informantes clave se justifica porque implican información de interés derivado de la aplicación práctica de los recursos y dispositivos de inclusión. Por último se han realizado relatos de vida de personas receptoras de apoyos de inclusión con el objetivo de aproximar el análisis a las necesidades de su población diana.

En total, el material empírico disponible sobre el cual se basan estos resultados es de 28 entrevistas semiestructuradas en profundidad (8 responsables políticos, 8 responsables técnicos, 8 profesionales de intervención social, 4 profesionales del tercer sector), 13 grupos de discusión (4 a técnicos de servicios sociales, 4 a técnicos de empleo y 4 técnicos del tercer sector) y 18 historias de vida a usuarios (9 hombres y 9 mujeres de los cuales 3 son de etnia gitana y 3 de origen extranjero). Todo el material empírico está grabado y transcrito parcialmente, siendo el proceso de análisis temático a partir de las principales categorías de análisis empleadas:

- (a) definición de la inclusión social, delimitación de la población beneficiaria y la definición de modelos de intervención a partir de los textos normativos y los discursos profesionales;

- (b) la forma en que se vinculan en cada territorio las acciones de activación/inclusión con la protección económica (contrapartida, alternativa o doble derecho);
- (c) la responsabilización que asumen los distintos actores sociales en el desarrollo de las medidas de inclusión y en la atención y promoción de la población en situación de exclusión social;
- (d) y el impacto de los cambios normativos y en la orientación de las medidas de inclusión en los itinerarios de las personas beneficiarias.

### **3. La evolución de la agenda inclusiva: de la activación hacia el reconocimiento de la multidimensionalidad**

El impulso de la agenda inclusiva en la Unión Europea ha ejercido un importante influjo, no solo por el impulso del enfoque de la inclusión, sino también por el desarrollo potentes mecanismos de financiación, y de transferencia de conocimiento y experiencia entre los Estados miembros en la lucha contra la pobreza y la exclusión.

A este respecto, ya a nivel estatal, también el desarrollo pionero de políticas de inclusión en algunas comunidades autónomas ha funcionado como referencia interterritorial, motivando el desarrollo de acciones similares en el resto de los territorios.

Una de las cuestiones que el análisis evidencia es que en conjunto existe un gran dinamismo en este ámbito de acción, siendo este especialmente visible en la última década por las importantes transformaciones socioeconómicas ocurridas en este periodo. Claro que este significativo desarrollo normativo no ha venido motivado únicamente por este contexto. Además la desigual capacidad de presión del tejido social/profesional para el impulso de las medidas explica en cierta medida la variable intensidad de los apoyos dispuestos en cada uno de ellos, incluso por encima del nivel e intensidad de las necesidades sociales experimentadas en cada territorio. Ha sido sobre todo en las comunidades donde se ha concitado una fuerte voluntad institucional por desarrollar políticas de inclusión con la presencia de un tejido social dinámico y fuerte donde se favorecido el desarrollo de mapas de recursos de inclusión más extensos y diversos.

En la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR en adelante) se identifican fundamentalmente tres etapas normativas. Durante la primera, previa a la crisis económica (2001-2008), primó una clara filosofía de inclusión basada en la orientación laboral y la incorporación al empleo. Durante este periodo se promulgaron distintos decretos y leyes que orientaron la acción social en este sentido. Por un lado, se empleó la mayor o menor distancia con respecto al mercado laboral como principal característica para segmentar a la población vulnerable y para establecer intervenciones diferenciadas. A este respecto, incluso las prestaciones económicas quedan segmentadas en el territorio por esta variable. De un lado, el Ingreso Mínimo de Inserción (IMI) ha tenido por finalidad apoyar la incorporación sociolaboral de los grupos de población «más empleables», mientras que las Ayudas de Incorporación Social (AIS) hacen lo propio con aquellas personas «menos empleables» que requieren adquirir habilidades básicas y cuya atención no está orientada prioritariamente a la incorporación laboral. Las importantes obligaciones de las personas receptoras de ayudas económicas (mantenimiento ininterrumpido de la demanda de empleo, obligación de no rechazar oferta de empleo adecuada...) subrayan además el fuerte carácter activador de esta primera etapa.

La segunda etapa (2008-2017), que comienza con la respuesta a la crisis económica, se caracteriza por acarrear un impulso de las prestaciones de emergencia y una cierta asistencialización de la acción desde los servicios sociales, en parte, como se ha señalado, por la presión ejercida por la demanda, y por las crecientes problemáticas experimentadas por los sectores de población a priori más próximos al mercado laboral (mayor nivel de instrucción, experiencia laboral...) para acceder a empleos de calidad. No es hasta el tercer y último periodo, que comienza en el año 2017 (y que se extiende hasta la actualidad), cuando se adoptaron medidas para adecuar el modelo de inclusión al nuevo contexto. En este año tiene lugar la aprobación de la Ley de Renta de Ciudadanía (RC), que incorporó algunos cambios que mejoraron la capacidad de protección de la prestación (aumento de las cuantías), flexibilizaron el acceso a la misma, y adecuaron las ayudas económicas al nuevo escenario laboral haciéndolas compatibles con otros ingresos (rendimientos del trabajo). Con todo, la orientación activadora está fuertemente consolidada en el modelo de inclusión de la CAR, ya que a

pesar de que la nueva RC sustituye a el IMI y las AIS, sigue planteando itinerarios sociolaborales diferenciados en función de los diagnósticos de empleabilidad, y mantiene la exigencia de contraprestaciones hacia las personas beneficiarias de la renta mínima.

En el caso de la Región de Murcia, las políticas de inclusión han tenido un desarrollo legislativo limitado. Si bien desde el año 1991 con el Plan de Inserción se incorporan al Sistema de Servicios Sociales algunas ayudas económicas orientadas a la inclusión social, no fue hasta el año 2002 cuando se inicia un Programa regional de Acompañamiento para la Inclusión Social (PAIN). Este plan, impulsado por un grupo de trabajo participado, apostó por un modelo de atención a la exclusión social desde la red de Atención Primaria de Servicios Sociales. Un año después, esta concepción se trasladó también a la vigente Ley de Servicios Sociales (2003), y en el año 2006 al Instituto Murciano de Asistencia Social (IMAS), quien lidera este ámbito de acción. La metodología de inclusión impulsada desde el PAIN estaba relacionada con una intervención social acompañada en base a itinerarios personalizados. A pesar de que todo ello supuso un avance legislativo, el resultado fue muy limitado, y apenas tuvo impacto en el modelo de intervención desarrollado en los servicios sociales públicos. A ello hay que añadir que el modelo de inclusión en la región se ha caracterizado por un fuerte protagonismo del Tercer Sector y la iniciativa empresarial, cuya capacidad para realizar intervenciones personalizadas se ve reducida sin la suficiente contribución de la administración pública.

Por su parte, el desarrollo normativo andaluz tuvo en sus inicios un claro reconocimiento a la responsabilidad social compartida en el abordaje de las situaciones de exclusión social. La apuesta por la coordinación interdepartamental, el desarrollo de acciones desde los distintos niveles de la administración, y el reconocimiento del importante papel de las redes de proximidad otorgaron un significado comunitario y local a las acciones de inclusión social. A partir de esta semilla, las primeras acciones estratégicas en materia de inclusión (emprendidas durante la década de 1988-1999) tuvieron un fuerte componente colectivo y comunitario que se identifica incluso en la denominación de algunas estrategias (Plan de Barriadas de Actuación Preferente, Zonas Necesitadas de Transformación Social, etc.). En suma, el modelo de inclusión andaluz

se caracterizó en este tiempo por impulsar una mayor cohesión e integración territorial como elemento clave, pero no solo. Paralelamente la evolución normativa fue configurando un modelo de inserción individual-familiar que apostó por desarrollar intervenciones integrales en las que el acompañamiento social se complementara con el acceso a la prestación de renta mínima, la formación, el empleo y la vivienda. La débil coordinación entre los distintos actores involucrados en cada una de estas áreas dificultó que a la postre se consolidara esta dinámica.

En el año 2003 la CC. AA. asumió las competencias en materia de empleo. Y la apuesta por los itinerarios personalizados adquirió un componente más laboral en la etapa comprendida entre el año 2000 y 2006, convirtiéndose en la herramienta central de intervención. Este enfoque se mantuvo prácticamente inalterado hasta la llegada de la crisis. El fuerte impacto en la comunidad andaluza obligó en el periodo de 2008 a 2015 a adoptar medidas enfocadas a la atención de las necesidades básicas y a la contención del impacto del desempleo en los sectores más vulnerables (en este mismo periodo se lanzó el Programa de Extraordinario de Ayudas a la Contratación, el Programa Extraordinario de Inserción Sociolaboral, el Plan Extraordinario de Medidas para la Mejora de la Empleabilidad del Mercado de Trabajo de Andalucía...).

No fue hasta el año 2016 cuando retomó el debate sobre la necesidad de una agenda inclusiva más amplia. En esta fase se promulgará la nueva Ley de Servicios Sociales de Andalucía (2016), y la nueva Renta Mínima de Inserción en Andalucía (2017). Mientras que la primera apuesta por un modelo de intervención en el que se contempla la figura del profesional de referencia (gestor de casos), la nueva prestación se perfila como un mecanismo supletorio de la carencia de ingresos, pero también complementario de rentas insuficientes. Con todo, la visión comunitaria de los servicios sociales andaluces desde su creación ha comenzado a brotar de nuevo en algunas iniciativas posteriores, reforzando la participación multinivel y de los distintos actores en el Plan Andaluz para la Inclusión Social o el Pacto por el Bienestar Social. Si bien esta orientación subrayó de nuevo el carácter colectivo de las acciones, los itinerarios de incorporación laboral continuaron sustentando, al igual que en el resto de los territorios, los procesos de inclusión social, en parte como consecuencia de las inercias institucionales originadas desde la década anterior.

En Castilla y León se identifica un fuerte desarrollo normativo que avanza, de manera progresiva, desde 1988 hasta el año 2012. La primera Ley de Servicios Sociales en 1988 inicia una primera etapa normativa que se va desarrollando con distintas acciones planes sectoriales en materia de servicios sociales e inclusión. Destacan, en este sentido, dos hitos normativos importantes, el Plan sectorial de acciones para la inclusión social (2005) que reconoce elementos clave como la multidimensionalidad, la acción integral, la coordinación multinivel y la responsabilidad interdepartamental. Dos años después, se impulsa el Sistema de Acceso Unificado a los Servicios Sociales (SAUSS), un sistema informático pionero y avanzado que es clave para la planificación en materia de inclusión social y Servicios Sociales. Ambos avances implicaron la responsabilidad coordinada con el Tercer Sector y el impulso de diagnósticos multidimensionales, materializando en la práctica la concepción multidimensional de la inclusión señalada en la norma. Si bien posteriormente, las respuestas a la crisis han podido deteriorar parte de la filosofía de estas normas bases, los sistemas de información y las iniciativas de consenso para ofrecer directrices de valoración compartida entre actores han contribuido fuertemente a la consolidación de las políticas de inclusión en el territorio.

En Navarra desde el año 1998 al 2008 se produce un importante desarrollo de las políticas de inclusión. Como motor de inicio de esa primera etapa de progreso destaca el Plan de Lucha contra la Exclusión Social de 1998, un proyecto pionero en España que puso la semilla de las distintas acciones que se desarrollaron en la materia. Uno de los elementos más reseñables del plan es que se inició una línea de trabajo integral e interdepartamental liderada por el sector público y con una fuerte participación de algunos actores sociales como el Tercer Sector. A diferencia de otros territorios analizados, este plan sentó ya en aquellos años las bases de un modelo pionero de inclusión con responsabilidad compartida. Si bien es cierto que en la práctica el Departamento de Política Social y Servicios Sociales ha liderado buena parte de estas acciones, el trabajo interdepartamental fue clave para el compromiso institucional por la inclusión social. Como ejemplo del buen resultado de este plan, destacar que actualmente aún perviven algunos dispositivos que han demostrado tener un fuerte potencial inclusivo, financiados y regulados por el departamento de vivienda (programa

de viviendas de integración social) y por el de empleo (empresas de inserción sociolaboral).

Desde este primer plan al año 2008 Navarra vivió un periodo de cierto progreso en materia de atención social, si bien las primeras leyes sobre Servicios Sociales se sustentaban en una lógica aún asistencial, como el resto de las normas de primera generación, posteriormente se abrió un nuevo periodo normativo. Con la aprobación de la Renta Básica como derecho subjetivo (1999), la Ley de Servicios Sociales en 2006 y la posterior Cartera de recursos (2008), se incorporaron a la atención primaria los programas de infancia, incorporación social y autonomía, y se intensificó el reconocimiento a la inclusión social como derecho.

En suma, aunque la revisión de la evolución normativa en cada uno de los territorios muestra etapas y tiempos muy distintos entre sí, se puede concluir que en todos ellos se han producido movimientos con los que se ha buscado dar respuestas a las transformaciones sociales que se venían produciendo en las décadas previas y que, progresivamente, han avanzado hacia el entendimiento de la inclusión social como un fenómeno complejo que requiere de respuestas coordinadas y multidimensionales. En cualquier caso, la traslación de esta perspectiva a la práctica ha resultado tímida en prácticamente la totalidad de los territorios analizados, y esto en parte como resultado de las inercias institucionales, las culturas profesionales de áreas que tradicionalmente no han prestado atención expresa a sectores de población excluidos —como empleo o vivienda— o por la dificultosa resolución de los debates tradicionalmente vinculados a las políticas de inclusión (señalados en la introducción). En esencia estas cuestiones no solo han dificultado dar una respuesta adecuada las demandas los sectores de población más vulnerables, especialmente en aquellos hogares que acumulan mayores problemáticas o cuyas trayectorias de exclusión son más prolongadas, sino que también ha supuesto un factor de debilidad a la hora de afrontar el impacto de la crisis, tal y como se verá en el epígrafe siguiente.

#### **4. ¿Cómo responden los territorios a las nuevas necesidades sociales? Debates en torno a la reorientación e inhibición de las políticas de inclusión en España**

El aumento exponencial del desempleo de larga duración durante la crisis económica supuso un reto importante para las políticas de inclusión autonómicas, especialmente en lo que concierne a la protección económica. La debilidad del sistema de garantía de rentas estatal generó un aumento en grado similar de las personas potencialmente beneficiarias de las prestaciones de renta mínima autonómica. Entre estas habría que listar principalmente a las desempleadas de larga duración que han agotado prestaciones estatales —contributivas y no contributivas— o las trabajadoras que no han podido aportar lo suficiente para acceder al sistema de protección contributivo, en muchos casos como consecuencia de la precariedad laboral a la que se han visto sometidas sus trayectorias laborales.

Si bien el aumento de las tasas de desempleo ha tenido una evolución diferenciada en los distintos territorios (el primer impacto de la crisis se hizo notar en unos antes que en otros, también la intensidad del aumento de los niveles de desempleo fue desigual), las tendencias en este nuevo escenario han sido similares, y todas las comunidades examinadas han respondido con modificaciones normativas que han buscado contener el aumento de la demanda de los programas de renta mínima. Ciertamente es que también en muchos territorios se produjo en este tiempo un leve incremento de las partidas presupuestarias destinadas a los programas de ingresos mínimos, pero el hecho de que este incremento no haya logrado compensar el volumen de demanda concluyó en un nivel de cobertura de las situaciones de desprotección económica por debajo incluso de los niveles previos a la crisis.

Pero la acción de los modelos inclusivos territoriales no se ha visto retada solo por este hecho. Los apoyos técnicos y profesionales brindados desde los distintos recursos de inclusión han tenido que hacer frente a la intervención, por un lado, de casos con una intensidad y diversidad de problemáticas muy intensa —cabe recordar que durante la crisis aumentaron las situaciones de exclusión más severa— al tiempo que, por otro, muchos hogares que se adentraban en la órbita de las políticas de inclusión lo hacían aunando la demanda de protección económica con la de acceso al empleo, siendo ambas en muchos casos las principales problemáticas sino las únicas.

También en este caso la magnitud y diversidad de la demanda presionó la capacidad de las políticas de inclusión, lo que finalmente derivó una progresiva asistencialización de

la acción social para dar respuesta a las situaciones de emergencia y más graves en unos casos, y para prevenir el endurecimiento de los itinerarios de exclusión en otros. Todo ello, como se verá, terminó por agudizar las carencias del sistema (incapacidad para dar una respuesta integral) y por reforzar las inercias que lo habían venido caracterizando (primacía de la inserción laboral como respuesta a la exclusión).

Con más o menos intensidad, todos los territorios han experimentado estas dos derivas. Así, en primer lugar, la inhibición de las políticas de inclusión como respuesta a la crisis económica fue especialmente intensa en la Región de Murcia. De un lado, la cobertura de las ayudas económicas de garantía de rentas se vio notablemente reducida al disminuir el presupuesto dedicado a estas partidas. Por otro, también da buena cuenta de ello el hecho de que la financiación de proyectos del Tercer Sector se orientara claramente hacia la mejora de la empleabilidad mediante el recurso a las ayudas del Fondo Social Europeo (FSE en adelante) y el Plan Estatal de Garantía Juvenil, dos programas muy orientados hacia la mejora de la cualificación y formación laboral. Claro que el refuerzo del planteamiento activador se identificó en la región antes incluso del estallido de la crisis económica. Ya desde el año 2007, el limitado presupuesto destinado a la inclusión social en la región se vio compensado con las ayudas del FSE para las políticas activas del empleo. Este hecho ha marcado fuertemente la orientación de estas políticas, un modelo que ha mantenido hasta el año 2015. Finalmente, la respuesta a las necesidades básicas de urgencia se ha materializado en un incremento de los programas asistenciales de acción social, destacando, a modo de ejemplo, el Programa regional de reparto de ropa, calzado y juguetes desarrollado desde 2015.

El impacto de la crisis en La Rioja también provocó un elevado aumento de la demanda de las ayudas económicas para satisfacer las necesidades básicas de los hogares. Como resultado de ello, las prestaciones económicas presentes en el territorio (IMI y AIS) se vieron reasignadas a la Cartera de Servicios Sociales y recibieron una mayor dotación presupuestaria. Sin embargo, de manera paralela, las propias normas que regulan estas prestaciones se modificaron, incorporando limitaciones en el acceso a través de nuevos requisitos en el tiempo de percepción, empadronamiento, obligaciones de las personas beneficiarias, la intensificación de los requerimientos laborales o la implementación de algunas incompatibilidades como la combinación de ambas ayudas. Si bien algunas de

estas restricciones producidas entre los años 2011 y 2013 se vieron moderadas por el Decreto 209/2014 (ligero incremento de cuantías, reducción del tiempo de empadronamiento, complemento a hogares con menores o reducción del tiempo de espera entre las prestaciones de SEPE y las ayudas autonómicas), se mantuvo el tiempo de espera de seis meses entre ambas prestaciones de ingresos mínimos, generando periodos de ausencia de ingresos con graves consecuencias para las trayectorias de inclusión de los hogares más vulnerables.

El debate sobre la sostenibilidad de los sistemas de garantía de rentas también afloró en territorios como Navarra. El impacto de la crisis en la Comunidad Foral puso en entredicho la sostenibilidad e idoneidad de la Renta Básica, prestación de ingresos mínimos reconocida como derecho subjetivo en el territorio desde el año 1999. Ello dio lugar a una modificación de la prestación que en 2012 que endureció los requisitos de acceso, incorporó un límite temporal de dos años y un cierto cuestionamiento a los colectivos de exclusión de larga duración al identificar dos itinerarios de acceso: la nueva exclusión, más empleable, y la exclusión más tradicional, de muy difícil inserción laboral y con un alto riesgo de cronificación. La nueva Renta de Inclusión Social (RIS) procuró un modelo de prestación que previniera el supuesto riesgo de acomodo a la prestación (reducción tiempo de estancia en el programa, establecimiento de periodos sin prestación después de su agotamiento, endurecimiento de los requisitos de acceso y mantenimiento...), por lo que fue fuertemente contestada socialmente vistas las consecuencias en términos de desprotección que esta lógica ocasionó. A resultas de esta presión la norma sufrió hasta cinco modificaciones distintas que entre 2012 y marzo de 2015 que fueron flexibilizando sus requisitos de acceso progresivamente.

En Castilla y León, si bien entre los años 2010 y 2012 se impulsaron algunas modificaciones que contribuyeron a la consolidación de los derechos sociales en términos de servicios sociales y garantía de ingresos (RCG), en el año 2013 se inició una nueva etapa marcada por un refuerzo de las medidas asistenciales y un incremento de la relevancia de las políticas activas de empleo. Así, por ejemplo, el impulso el 2013 de la Red de Protección a las familias de Castilla y León afectadas por la crisis en situación de vulnerabilidad o riesgo de exclusión social (RPF) que se limitó a desarrollar medidas extraordinarias ante las acuciantes situaciones de emergencia social

presentes en la comunidad financiadas por el sistema público pero implementadas desde el Tercer Sector.

También la respuesta andaluza a la crisis económica estuvo marcada por el desarrollo de acciones legislativas y de intervención con una fuerte orientación asistencial y activadora. De ello dan cuenta por ejemplo los decretos de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía (Decreto Ley 7/2013) y de medidas extraordinarias y urgentes para la inclusión social a través del empleo (Decreto Ley 8/2014). Por su parte Programa de Transición al Empleo de la Junta de Andalucía (PROTEJA) ha permitido dotar a las administraciones locales de recursos para la realización de trabajos de utilidad pública con el propósito de facilitar la incorporación temporal al mercado de trabajo de personas en situación de desempleo y posibilitar una vía de ingresos familiares.

En definitiva, la primera respuesta a la crisis implicó un deterioro importante, por un lado, de la capacidad de protección y nivel de cobertura de las rentas mínimas desarrolladas en los noventa bajo la lógica de lucha contra la pobreza y protección económica. Y, por otro, de la filosofía inclusiva e integral que había guiado a los territorios hasta que se comenzó a dar respuesta al escenario social que la crisis estaba modelando. En este periodo se produjo un importante refuerzo de la concepción de inclusión como itinerario de vuelta al mercado laboral, una reorientación quizás no tanto explicitada en las normativas al uso, pero sí observada en la puesta en práctica de los distintos modelos de inclusión.

En perspectiva estatal este retroceso contribuyó, en un primer momento, a un proceso de igualación a la baja de los modelos de inclusión territoriales, tanto en el alcance e intensidad de los apoyos prestados, como también en el mantenimiento de una debilitada concepción de los procesos de inclusión social. Como cabría esperar, esta dinámica implicó una reducción notable de la eficacia de las medidas de inclusión, ocasionando en primer término un fuerte rechazo social de las medidas de restricción de los recursos adoptadas y, en segundo lugar, motivando en la totalidad de los territorios examinados el inicio de debates de calado en torno a la necesidad de buscar vías que mejoren la capacidad de respuesta de los modelos de inclusión a las crecientes necesidades sociales.

## **5. Indicios normativos sobre los que emergen nuevos enfoques**

Como se señalaba al inicio de este trabajo, el análisis normativo muestra visos de que en los últimos años se han acometido algunos hitos que avanzan hacia el reconocimiento de la inclusión social como un fenómeno complejo y multidimensional. Si bien en el ámbito teórico esta definición del mismo tiene gran aceptación, de este trabajo se desprende que no ha sido hasta recientemente en nuestro país cuando se ha comenzado a trasladar —tímidamente— esta perspectiva a la acción institucional. Como se ha esbozado, en el periodo precrisis en algunos territorios se trató de dar una respuesta integral y multidimensional a las necesidades sociales, sin embargo, este desarrollo no pudo completarse, en parte por el impacto que la crisis tuvo en la orientación de los apoyos hacia un enfoque más asistencial, en parte porque las políticas de inclusión arrastran algunas rémoras que dificultaron que se consolidara esta perspectiva. La ausencia de coordinación interinstitucional ha sido clave, como también la escasa intensidad en el desarrollo de los planes, estrategias y normativas al uso.

Claro que, la dificultosa superación de algunos debates en torno a las medidas de inclusión ha sido tanto o más relevante. Cabe reiterar que en el momento en que se concitó el aumento de las necesidades con la reducción de los recursos disponibles, resurgieron las perspectivas y discursos más conservadores vinculados con la inclusión-exclusión, siguiendo a Levitas (1996), aquellos más moralizantes e integracionistas (por la vía del empleo), en oposición a aquellos otros que consideran la capacidad redistributiva de las políticas de inclusión para compensar las desigualdades sociales (especialmente de las prestaciones de ingresos mínimos).

Con todo, la revisión de las trayectorias normativas en los territorios examinados permite identificar algunos hitos que muestran cómo se avanza en el reconocimiento de la inclusión social como un fenómeno complejo y multidimensional, y con los que se trata de superar algunos de estos debates y discursos que se han ido señalando a lo largo del texto. Como muestra la experiencia, el reconocimiento de esta perspectiva innovadora no implica per se que lleguen a desarrollarse. Sin duda, como también se desprende del análisis llevado a cabo para este trabajo, la capacidad de presión de los actores sociales comprometidos con la inclusión social va a ser determinante para que así sea. En cualquier caso, la incorporación en la normativa de estas nuevas

orientaciones es con toda probabilidad condición indispensable para su posterior articulación y, al menos, muestran que existen nuevos consensos en torno a la conceptualización de la inclusión.

En lo específico, el análisis territorial ha permitido identificar distintos indicadores que evidencian un cierto progreso en las políticas de inclusión. Entre ellos destaca, por un lado, el desarrollo de decretos, planes y carteras para la implementación de las leyes de inclusión o servicios sociales. Por otro, el avance normativo en términos de derecho y una cierta superación del concepto de activación como motor de las políticas de inclusión.

#### A) Carteras de servicios, decretos de regulación y planes estratégicos.

Las carteras de servicios sociales, en tanto suponen un ejercicio de definición y articulación de los objetivos y derechos comprendidos en las leyes de servicios sociales, son un buen indicador del compromiso y de asunción de responsabilidad pública en materia de inclusión. En estas carteras no solo se catalogan los servicios a los que tienen derecho la ciudadanía y sus características técnicas (tipos de recursos, perfil de las personas destinatarias, intensidad del servicio), sino que también buscan, por lo general, ordenar el mapa de recursos disponibles en el territorio para adecuar la intervención social a las dificultades presentes en el mismo. No obstante, no todos los territorios cuentan con una Cartera de Servicios Sociales. Entre los analizados tan solo Navarra (Decreto Foral 69/2008), La Rioja (Decreto 31/2011) y Castilla y León (Decreto 58/2014) han implementado la suya. En el caso de Andalucía, su desarrollo fue un compromiso adquirido en el marco de la recientemente aprobada Ley de Servicios Sociales (2017) y, actualmente, se encuentra en fase de elaboración. En la Región de Murcia, en cambio, no parece haber un compromiso similar a corto plazo, lo que la distancia del resto de territorios examinados en este aspecto.

En relación a los planes de inclusión o estratégicos, tanto Navarra como Castilla León han incorporado de manera pionera líneas de trabajo vinculadas a la inclusión social. El hito normativo más destacable en esta cuestión es el Plan de Lucha contra la Exclusión Social de Navarra (1998-2005), pionero entre los aquí examinados, pero también a nivel estatal, a la hora de reconocer la necesidad de un abordaje coordinado entre distintos

actores territoriales sobre la exclusión social. Este enfoque se ha mantenido en el territorio a lo largo de las últimas décadas gracias a la consolidación de algunos dispositivos de inclusión en los que participan distintos actores públicos y privados (viviendas sociales y empresas de inserción, sobre todo). Del mismo modo, pero más recientemente, el Plan Estratégico del Sistema de Acción Social de Castilla y León (2005) impulsa el Plan sectorial de acciones para la inclusión social, una hoja de ruta que apuesta por acciones que se sustentan en la atención a la exclusión desde un enfoque multidimensional y a la corresponsabilidad social en esta lucha. Entre los programas desarrollados bajo esta perspectiva destaca el Servicio de Apoyo Integral a las familias en riesgo de desahucio, servicio pionero en el Estado en promover la intermediación pública en los casos de exclusión residencial.

Dicho esto, los planes y estrategias se perfilan como un instrumento clave también para ordenar y adecuar la intervención en los territorios, pero también para congregar en ellos a los distintos actores sociales presentes en el territorio, y para involucrar en la acción inclusiva a las distintas áreas de la administración pública. En cualquier caso, la experiencia muestra que por sí solo esto no basta, sino que también es preciso que los planes sectoriales de áreas como vivienda o empleo contemplen medidas inclusivas dirigidas a atender a los sectores más vulnerables de la sociedad, una perspectiva que empieza a emerger también en territorios como el navarro, donde en los últimos años se ha comenzado a planificar por ejemplo la adecuación de la orientación laboral a los sectores más vulnerables desde el área de empleo.

B) Avances en términos de derecho, flexibilidad y filosofía de intervención.

También se puede identificar avances en lo que concierne, por un lado, a la revisión de las normativas de inclusión social y garantía de rentas para su adecuación a las nuevas realidades sociales y, por otro, en la superación, paulatina, de la lógica asistencial que ha aflorado de un tiempo a esta parte en los términos antes señalados.

En el primer caso destacan dos evidencias de avance significativas, el reconocimiento de derechos en materia de inclusión y cierta superación de terminologías y filosofías de activación implícitas en las políticas de inclusión. En relación al primer aspecto, Navarra destaca como el modelo analizado más avanzado en términos de derecho.

Siguiendo algunas recomendaciones europeas en materia de inclusión o continuando el camino marcado por comunidades como Euskadi, en la Comunidad Foral de Navarra se reconoce el doble derecho a la protección económica y a la inclusión social en la nueva Ley que regula los derechos a la inclusión social y a la Renta Garantizada aprobada en noviembre de 2016.

También otras comunidades han avanzado en la revisión de sus rentas mínimas, aunque con implicaciones de términos de derecho menores que en la Comunidad Foral, pero con algunos elementos reseñables. Por ejemplo, la Renta de Ciudadanía (2017) de la CAR, si bien mantiene elementos que limitan su protección en términos de baja cuantía o requisitos de acceso, incorpora una serie de modificaciones que resultan de gran interés. Además de nuevas fórmulas en el cómputo de rentas, se establecen mecanismos flexibles de acceso a las personas afectadas por desahucios, refugiadas, mujeres embarazadas en riesgo, entre otras. Por otro lado, se reconocen nuevas formas de convivencia extendidas por la crisis (alojamientos colectivos, reagrupaciones, etc.). Estos cambios han flexibilizado el acceso a la norma. No obstante, hay un elemento que resulta muy significativo para algunos procesos de inclusión social, especialmente con mujeres. Se incorporan algunas excepcionalidades a la obligación de aceptar un empleo, vinculadas al cuidado y la conciliación familiar. En este sentido, las personas cuidadoras de menores o personas dependientes que requieran cuidados continuos o situaciones análogas están eximidas de la obligación de aceptar un empleo. Aunque esta situación debe ser acreditada por los servicios sociales, no obstante, supone un reconocimiento a los cuidados que no queda señalado las otras normativas.

Por otro lado, también el papel de los Servicios Sociales se ha visto reforzado en clave de intervención en las últimas normativas. Un ejemplo de ello es la Ley de Servicios Sociales de Andalucía (2017). A partir de esta norma se incorporan conceptos determinantes para el desarrollo legislativo de los derechos sociales y se retoma la filosofía comunitaria que, en sus inicios, caracterizó al territorio. La definición de prestaciones garantizadas o complementarias vinculadas a los servicios sociales, el reconocimiento de los itinerarios de inclusión con perspectivas más allá del empleo y la apuesta de un modelo de intervención con profesionales de referencia en el espacio

social son elementos de interés que suponen nuevos horizontes y métodos para la inclusión.

A partir del año 2016 se comienzan a promover en la Región de Murcia nuevas iniciativas que culminan en el Protocolo de Coordinación para mejorar la inserción sociolaboral de personas en situación o riesgo de exclusión social entre empleo y servicios sociales. Esta experiencia da impulso a otras modificaciones que buscan una mayor cobertura y agilidad de la renta básica, así como, una nueva redacción de la Ley de Servicios Sociales. Ello también ha implicado un empoderamiento de las entidades sociales, que avanzan desde un papel ejecutor de las políticas a tomar mayor peso en la toma de decisiones.

En Castilla y León, la fase de expansión de las políticas de inclusión tuvo tres momentos clave: la red de protección a las familias (2013), el impulso normativo de la renta mínima (2014) y el plan de inserción sociolaboral (2016). Estas acciones defendían la filosofía de la atención integral, en red, la corresponsabilidad social y el reconocimiento de derechos. No obstante, en la práctica, eran normativas con fuerte ambivalencia entre la acción empoderadora y la asistencia social a la emergencia o la desarticulación de acciones, los problemas de gestión de las prestaciones y las bajas cuantías que limitan la eficacia inclusiva o la filosofía activadora aún subyacente. Como freno a estas ambivalencias, destaca el proyecto europeo EASI-PACT, una experiencia innovadora que puede impulsar nuevas formas de trabajo y gestión de las informaciones compartidas y consensuadas incluso, con las entidades del tercer sector.

En el ámbito normativo de los Servicios Sociales existe cierto consenso en el reconocimiento de dos etapas normativas diferenciadas. Aquellas leyes de «primera generación» que contribuyeron al desarrollo de los Servicios Sociales como una respuesta a las necesidades de la población desde la lógica de la asistencia social. Posteriormente, aquellas denominadas de «segunda generación» que evolucionan, fundamentalmente, en el reconocimiento del derecho subjetivo a la atención desde los servicios sociales (Arias et.al, 2004). En este punto, las nuevas normativas de Navarra o la Euskadi avanzan ya en lo que podríamos denominar una «tercera generación» a través del reconocimiento del doble derecho a la inclusión social y a la protección

económica. Con ellas se abre un nuevo espacio de reconocimiento y avance en la promoción de la inclusión.

Aun así, lo problemático es que aún todavía se detecta que a pesar de que en algunos territorios como Navarra o Castilla León se está avanzando en esta dirección —además de haciendo esfuerzos por revisar la cartera de servicios para poder articular este derecho de una manera más aplicada en intensidades de atención y programas determinados para cada problemática— sin embargo, todavía existe cierta entre los planteamientos presentes en las normativas y el campo de la intervención.

## **6. Conclusiones**

En definitiva, el estudio comparado permite identificar dos fases en la evolución normativa de los territorios. Una primera en la que se produce una progresiva superación desde las lógicas de activación y que avanza hacia el reconocimiento de la multidimensionalidad de la exclusión e inclusión social, y una segunda, que coincide con el impacto de la crisis, en la que se inhiben las respuestas como resultado de las políticas de austeridad. Ante la evidencia de los costes sociales de estas decisiones, se percibe en los últimos años una reformulación que se encamina hacia lógicas de reconocimiento de derechos, aunque su intensidad no es igual en todos los territorios, por lo que no puede hablarse de que se trate de una tercera fase. Sin embargo, la experiencia iniciada en algunos territorios señala algunas cuestiones para tener en cuenta en el resto de los territorios.

A este respecto, conviene subrayar algunas de las cuestiones claves que derivan de los resultados obtenidos. En primer lugar, la trayectoria normativa histórica relativa a la inclusión en nuestro país se ha visto muy marcada por el compromiso de los actores profesionales y políticos. Adicionalmente, por sobre otros ámbitos de la política social, el tejido social ha resultado también trascendental en el desarrollo de las políticas de inclusión. Si en epígrafes anteriores se hizo notar el dinamismo normativo en este ámbito, también conviene hacer lo propio con el papel de las Entidades del Tercer Sector y el tejido social. Si en las primeras fases de la implementación de medidas de inclusión —como ejemplifica el caso de Navarra— tuvieron un papel de promoción de la responsabilidad compartida en la atención de los sectores vulnerables, durante el

impacto de la crisis —como también resulta claro en el caso de Navarra— ejercieron un papel contestatario ante las medidas de austeridad, logrando preservar algunos de los logros anteriormente alcanzados. Su papel fue igualmente central en la atención paliativa de las consecuencias más nocivas de la crisis. En la nueva etapa que se avecina, con la asunción de responsabilidades y de trabajo en red con la administración que se atisba en algunas iniciativas incipientes —caso de Castilla y León, por ejemplo— se abre nuevas oportunidades para que el rol de las entidades —bajo el liderazgo y responsabilidad pública— contribuya a una atención más integral y específica sobre las necesidades de la población en situación de exclusión. Conviene también remarcar que la mejora de la coordinación multinivel resulta ineludible para mejorar la eficacia de las políticas de inclusión, una cuestión todavía no resuelta en la mayoría de los territorios, aunque sigue siendo una necesidad y nudo de conflicto abiertamente manifestado por los responsables en materia de inclusión social y continuamente planteado en los procesos de planificación institucional.

En otro orden de cosas, se deduce de los resultados que se precisa adaptar los recursos de inclusión a las nuevas dinámicas de la exclusión (diversificación de los perfiles, intensificación de las dificultades, generalización de problemáticas vinculadas con la vivienda, intensificación de fenómenos como el los working poor...) para mejorar su eficacia. Avanzar en la dirección antedicha parece una forma de lograr una intervención más intensa, pero también se precisa replantear algunos de los discursos y axiomas que han dominado el debate sobre las políticas de inclusión en las últimas décadas, entre ellos especialmente la centralidad del empleo en la acción inclusiva. Si bien el horizonte laboral sigue muy presente, la dificultad de encajar esta filosofía en la trayectoria vital de muchas de las personas perceptoras motiva también voces de cuestionamiento a este modelo. Aunque, en términos generales, el empleo sigue siendo la forma de integración de la mayor parte de la población y los modelos oficiales de inclusión siguen subordinados a este patrón, el trabajo de campo realizado permite observar algunos testimonios que desde el campo profesional defienden el escaso potencial integrador que encuentran buena parte de las personas excluidas en el mercado de trabajo. La experiencia muestra que cuando se ha reforzado el carácter activador de los recursos de inclusión —en un contexto de ausencia de empleo para sectores más vulnerables— se

ha contribuido a desproteger a muchos hogares, por lo que parece inexcusable avanzar hacia lógicas que establezcan fronteras claras entre el derecho a trabajar en la inclusión por el empleo —también en otros ámbitos— para aquellos sectores que con los recursos y apoyos adecuados puedan emanciparse y lograr vivir de manera autónoma a través del mismo y, por otro, el derecho a recibir unos ingresos mínimos para aquellos sectores que o bien necesitan trabajar en este mismo objetivo a largo plazo o cuyas situaciones en los hogares puedan mejorar fundamentalmente a través de la garantía de la satisfacción de necesidades básicas (hogares con problemas de salud, monomarentales, con situaciones de exclusión severa, etc.).

## **7. Bibliografía citada**

- Pérez Eransus, B. (2009). La activación como criterio político para la intervención social en el ámbito de la exclusión. En G. Jaraíz Arroyo (Ed.), *Actuar ante la exclusión: Análisis, políticas y herramientas para la inclusión social* (pp. 281-298). Cáritas.
- Pérez Eransus, B. (2016). Una propuesta de análisis de las políticas de inclusión. *Revista Española del Tercer Sector*, 33, 47-63.
- Levitas, R. (2005). *The inclusive society?: Social exclusion and New Labour* (2.<sup>a</sup> ed.). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Rodríguez Cabrero, G., & Marbán Gallego, V. (2011). *Estudio comparado sobre estrategias de inclusión activa en los países de la Unión Europea*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

