


EUROSOCIAL



PROGRAMA PARA LA COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Procesos de intersectorialidad y coordinación regional y consolidación de estrategias de Inclusión Social Activa

**TALLER INTERSECTORIAL SOBRE
PROTECCION SOCIAL Y EMPLEO**

Febrero 2014

Consortio Liderado por

Socios

Diciembre 10-12, 2014 – Ciudad de México



PROGRAMA FINANCIADO
POR LA UNION EUROPEA

Participan más de 80 Socios Operativos y Entidades Colaboradoras de Europa y América Latina

Temas tratados

1. El dialogo bi-regional entre América Latina y Europa: las conclusiones del Seminario de Nápoles
2. Estratégias y métodos de coordinación regional en Europa. Un ejemplo: la Estrategia para la Inclusión Activa

El dialogo bi-regional AL-EU promovido por EUROsociAL, programa de cohesión social para ALA financiado por la UE

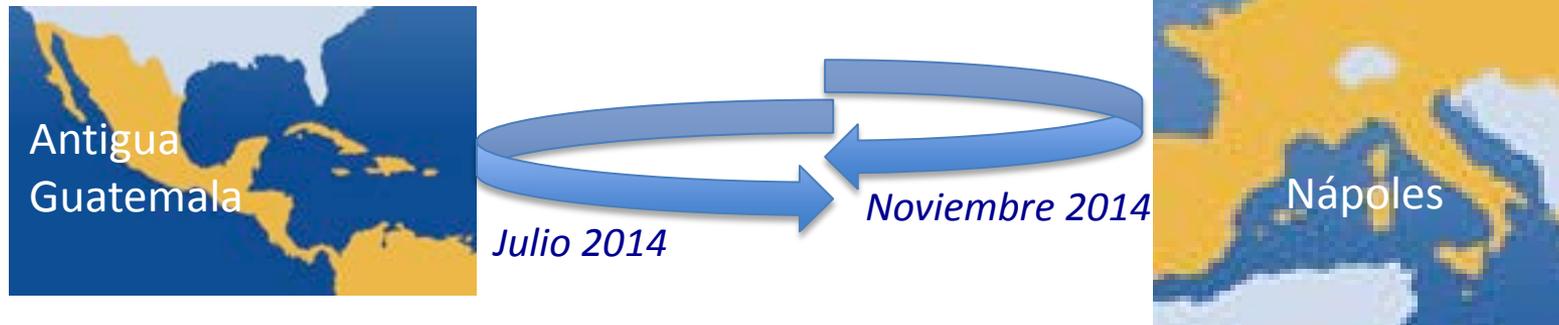
Un diálogo alrededor de algunas **cuestiones claves**, comunes en la reflexión de ambas regiones, aunque en diferentes contextos de acción:

- la articulación entre transferencias monetarias e intervenciones dirigidas a la inclusión social y laboral de las familias que las reciben;
- el reto de la *coordinación horizontal* (entre las diferentes áreas de políticas públicas llamadas a hacer posible dicha articulación);
- el reto de la *coordinación vertical* (entre los gobiernos centrales y los gobiernos locales);
- el reto de la *coordinación regional* (entre países)

Con el fin de lograr una mayor efectividad de las estrategias para la inclusión social y laboral.

El dialogo bi-regional AL-EU promovido por EUROsocial

Dos etapas...



Una herramienta de intercambio...

www.reciprocamente.net

Nápoles: puntos de arranque...

1. Atención a la relevancia de una perspectiva de acción para la superación de la pobreza orientada por tres ejes integrados:
 - a. apoyo a la renta,
 - b. inclusión laboral,
 - c. acceso a servicios de calidad.

2. Atención al fortalecimiento de los espacios coordinación y de los procesos de convergencia como herramientas estratégicas para coadyuvar el manejo de los ciclos económicos, favoreciendo al mismo tiempo mayor equidad y mayor resiliencia.

Nápoles: cinco áreas de convergencia

Primero espacio de convergencia

avanzar más decididamente hacia diseños integrados de estrategias de combate a la pobreza que combinen tres componentes:

- (a) un apoyo a la renta adecuado para garantizar el derecho a contar con ingresos mínimos;
- (b) unos mercados laborales que favorezcan la inserción;
- (c) el acceso a servicios de calidad.

Nápoles: *Primero espacio de convergencia*

Buscar la inclusión social apuntando tres objetivos:

- I. disponibilidad de ingresos adecuados no sólo a la satisfacción de las necesidades básicas sino también a la posibilidad de plantear mejoras paulatinas de la propia condición según los objetivos a los que se atribuye valor para la vida que se quiere vivir (*es el marco teórico en el cual Amartya Sen analiza los conceptos de igualdad y desigualdad*);
- II. posibilidad de poder alcanzar no simplemente “un trabajo” sino un trabajo digno que permita no sólo la generación de ingresos sino también la expresión de la propia individualidad;
- III. la posibilidad de poder acceder a servicios públicos de calidad, entendidos esos como herramientas fundamentales del pacto de cohesión social en el progreso de cualquier sociedad y condición para que la búsqueda de la realización individual se desarrolle no según principios individualistas y dependiendo de la desigual distribución de la riqueza, sino según principios solidarios y de ampliación de las oportunidades para todos.

Nápoles: *Primero espacio de convergencia*

- a. Tres dimensiones lógica y teóricamente entrelazadas
- b. Mover simultáneamente en las tres permite la activación de un círculo virtuoso tanto a nivel micro, considerando la trayectoria biográfica del individuo, como a nivel macro, considerando los efectos económico y sistémicos que estarían producidos
- c. La experiencia nos muestra como sea evidentemente inalcanzable la primera condición (a. disponibilidad de ingresos adecuados) sin la segunda (b. posibilidad de un trabajo digno) y como estas dos sin la tercera condición (c. disponibilidad de servicios públicos de calidad) se vuelvan condiciones insuficientes e inestables
- d. La observación de la experiencia europea nos muestra con evidencias empíricas como los países que expresen una mejor relación entre igualdad y productividad sean exactamente los que más invierten en gasto social con el objetivo de reducir las desigualdades producidas por la natural dinámica del proceso de producción de la riqueza

Nápoles: cinco áreas de convergencia

Segundo espacio de convergencia

construir cohesión social a través de políticas más amplias que apunten, al mismo tiempo, a proteger, prevenir y promover el capital humano a lo largo del ciclo de vida de las personas.

Nápoles: *Segundo espacio de convergencia*

- a. Actual insuficiencia del diseño de las políticas a través la financiación de programas gubernamentales (de generación de ingreso, para la empleabilidad, de transferencias monetarias...) y con un enfoque prioritario en la reducción de la pobreza
- b. De manera paradójica el éxito de los programas focalizados en la reducción de la pobreza ha producido como su consecuencia la aparición de un amplio sector de población vulnerable que se posiciona apenas arriba de la línea de pobreza y ha hecho más evidente la cuestión de la desigualdad en la distribución de la riqueza
- c. Necesidad de considerar entre los objetivos prioritarios de las políticas no sólo la reducción de la pobreza sino también la reducción de la desigualdad y la puesta en marcha de políticas que apunten de forma más explícita la protección de la población vulnerable
- d. Superar la lógica de acción basada en la multiplicación de programas focalizados, para dar creciente espacio y prioridad al diseño de políticas integradas de amplia mirada y capaces de articular coherentemente el desarrollo de políticas sectoriales (de acompañamiento psicosocial, de inclusión laboral y productiva, de protección social contributiva y no contributiva), apuntando objetivos de sustantiva reducción de la desigualdad

Nápoles: cinco áreas de convergencia

Tercero espacio de convergencia

priorizar acciones en ámbitos claves para la cohesión social, destacándose las asimetrías territoriales, la desigualdad de género, la baja calidad del empleo y la desprotección de la infancia.

Nápoles: *Tercero espacio de convergencia*

Tres temas que se señalan como estratégicos:

- a. la cuestión de la inserción laboral de las mujeres: apesar del aumento en las últimas décadas de la tasa de participación laboral de las mujeres, esa continua siendo caracterizada por importantes niveles de estratificación que dejan las mujeres más pobres con menos oportunidades para la mejora de su condición respecto a las mujeres que pertenecen a los quintiles superiores
- b. el nivel de acceso a los servicios de cuidado: son las mujeres en los quintiles más bajos, y que actualmente tienen una mayor carga reproductiva, las que encuentran más obstáculos para acceder al mercado laboral, ello debido además a una mayor dificultad en el acceso a los servicios de cuidado
- c. atención a las especificidades territoriales y a los procesos de desconcentración: la adopción de un enfoque desconcentrado, territorial y articulado para el desarrollo de las políticas de inclusión social permita por un lado una mejor proximidad a las necesidades de la población encontrada en sus reales contextos de vida y por el otro una mayor asunción de responsabilidad por parte de las instituciones locales con un consecuente sus mejor desempeño administrativo en la gestión de los servicios

Nápoles: cinco áreas de convergencia

Cuarto espacio de convergencia

El pacto político, social y fiscal es una condición insoslayable para expandir el gasto social en un marco de estabilidad y sostenibilidad, aumento de la inversión pública sin la cual no podría pasarse de políticas focalizadas a políticas orientadas por la concepción de los derechos de ciudadanía y capaces de atacar los nudos estructurales de la desigualdad.

Nápoles: *Cuarto espacio de convergencia*

- a. El pacto fiscal debe ser considerado como un fundamento para que se hagan viables financieramente y en términos de consenso social los procesos de innovación de los sistemas de protección e inclusión social
- b. El proceso de consolidación de un pacto fiscal volcado a la reducción de la desigualdad y a la redistribución de la riqueza debe estar nortado por visiones políticas más amplias y más largas de la simple visión que se basa en la expectativa de una rápida recaudación de consenso electoral al termine del ciclo de gobierno de una determinada coalición partidaria
- c. Asume un importante valor el control de la evasión fiscal y la renuncia al otorgamiento de privilegios y exoneraciones fiscales que no sean justificadas, buscando la equidad horizontal y vertical del sistema tributario
- d. Es necesario que la integralidad del pacto fiscal, social y político, nortado por el fin primario de reducir la desigualdad, deba ser impulsado buscando la valoración de su potencialidad contracíclica

Nápoles: cinco áreas de convergencia

Quinto espacio de convergencia

Acelerar la construcción de espacio cada vez más unitario y operativo de convergencia y coordinación entre los países de la región en materia de políticas sociales, superando el carácter eminentemente declaratorio de muchos foros y reuniones regionales de alto nivel.

Nápoles: *Quinto espacio de convergencia*

Unos temas prioritarios para poder avanzar con más concreción hacia nivel avanzados de coordinación regional y subregional:

- a. Avanzar hacia la construcción de un sistema informativo regional basado sobre datos recopilados en cada país a través procesos estándar y referidos a sistemas conceptuales de interpretación compartidos. En esto puede representar un importante espacio de cooperación el dialogo con la trayectoria europea que ha permitido la institucionalización a nivel regional del proceso de producción y elaboración de datos estadísticos (EUROSTAT)

Nápoles: *Quinto espacio de convergencia*

Unos temas prioritarios para poder avanzar con más concreción hacia nivel avanzados de coordinación regional y subregional:

- b. Valorar los contenidos de convergencia de hecho a nivel sub regional que ya se dan y que pueden constituir desde ya núcleos de concreción de formas de coordinación tanto regional como sub regional:
- la ruralización de las políticas;
 - los procesos de desconcentración;
 - el grande reto de la transformación de los PTCs como componente no contributivo de un sistema integral de protección social;
 - el tema del desarrollo de sistemas de servicios de cuidado accesibles y de calidad;
 - el tema de la elaboración de estándares de calidad compartidos a nivel regional

Respecto a este último punto el dialogo con Europa puede constituir un insumo estratégico: un ejemplo puede ser el *Marco europeo voluntario para la calidad en los servicios sociales* elaborado por el Comité para la Protección Social de la Unión Europea

Nápoles: *Quinto espacio de convergencia*

Unos temas prioritarios para poder avanzar con más concreción hacia nivel avanzados de coordinación regional y subregional:

- c. Hacer que los espacios formales de coordinación sub regional que ya existen (MERCOSUR, UNASUR, CELAC, SICA, Alianza del Pacífico), se vuelvan en espacios de coordinación también en la área de las políticas para la inclusión social, confirmando la visión que interpreta como estructuralmente relacionados el espacio económico y lo de la inclusión social

También respecto a este desafío el dialogo con la trayectoria europea puede ser de estímulo para la búsqueda de un camino latinoamericano hacia la producción de una identidad regional: en Europa el Mercado Económico Europeo ha sido, de hecho, el precursor de la Unión Europea y el motor del proceso que ha llevado los países europeos, tras unas décadas de años de camino y desafíos, hasta la construcción de una identidad social europea.

Nápoles: *Quinto espacio de convergencia*

Unos temas prioritarios para poder avanzar con más concreción hacia nivel avanzados de coordinación regional y subregional:

- d. La observación de la trayectoria europea destaca la utilidad de constituir fondos comunes para poder financiar acciones estratégicas para el fortalecimiento de un proceso de desarrollo pensado a nivel regional, o sub regional, y no sólo a nivel de un solo país. Para la región latinoamericana se trata, quizás, de un reto todavía atrevido y sin embargo es un reto que se muestra al horizonte y que llama todos los países a una reflexión valiente
- e. Un insumo fundamental para poder avanzar hacia niveles más avanzados de coordinación regional es con certeza la elaboración de una **Agenda Regional para las Políticas de Inclusión Social**

Nápoles: *Quinto espacio de convergencia*

Unos temas prioritarios para poder avanzar con más concreción hacia nivel avanzados de coordinación regional y subregional:

- f. La concreción de formas más avanzadas de coordinación regional y subregional pasa inevitablemente para la producción de acuerdos que incluyan unos parciales y paulatinos niveles de cesión de soberanía de parte de los países.

De hecho, no se pueden dar reales niveles de coordinación sin fuertes expresiones de compromiso y claras explicitaciones de voluntad política de marchar en esta dirección.

Las herramientas para la coordinación y convergencia regional en Europa

- a. Objetivos e Indicadores compartidos
- b. Estrategia de acción compartida
- c. Fondos de inversión compartidos (*Fondos Estructurales: entre ellos se encuentra el Fondo Social Europeo*)
- d. Metodo de Coordinación Abierto (*governance según el principio de la “ley blanda”*) y Programas Operativos Nacionales para el utilizzo de los Fondos
- e. Normas de vinculación recíprocas (*parcial cesión de soberanía*)

Europa 2020: objetivos compartidos

- el 75% de las personas con edad entre 20 y 64 años deben tener un trabajo;
- el 3% del PIB de la UE debe ser invertido en Investigación y Desarrollo;
- los logros "20/20/20" en tema de clima y energía deben ser alcanzados (incluyendo un aumento del 30% de la reducción de las emisiones si las condiciones lo permiten);
- la tasa de abandono escolar debe ser menor del 10% y por lo menos el 40% de los jóvenes deben haber finalizado los estudios universitarios;
- 20 millones de personas a menos deben ser a riesgo de pobreza.

Europa 2020: indicadores compartidos

Tres indicadores para el objetivo “20 millones de personas a menos deben ser a riesgo de pobreza”

a. Riesgo de pobreza después de las transferencias sociales

personas que viven en hogares con ingresos equivalentes bruto abajo del 60% del ingreso mediano nacional

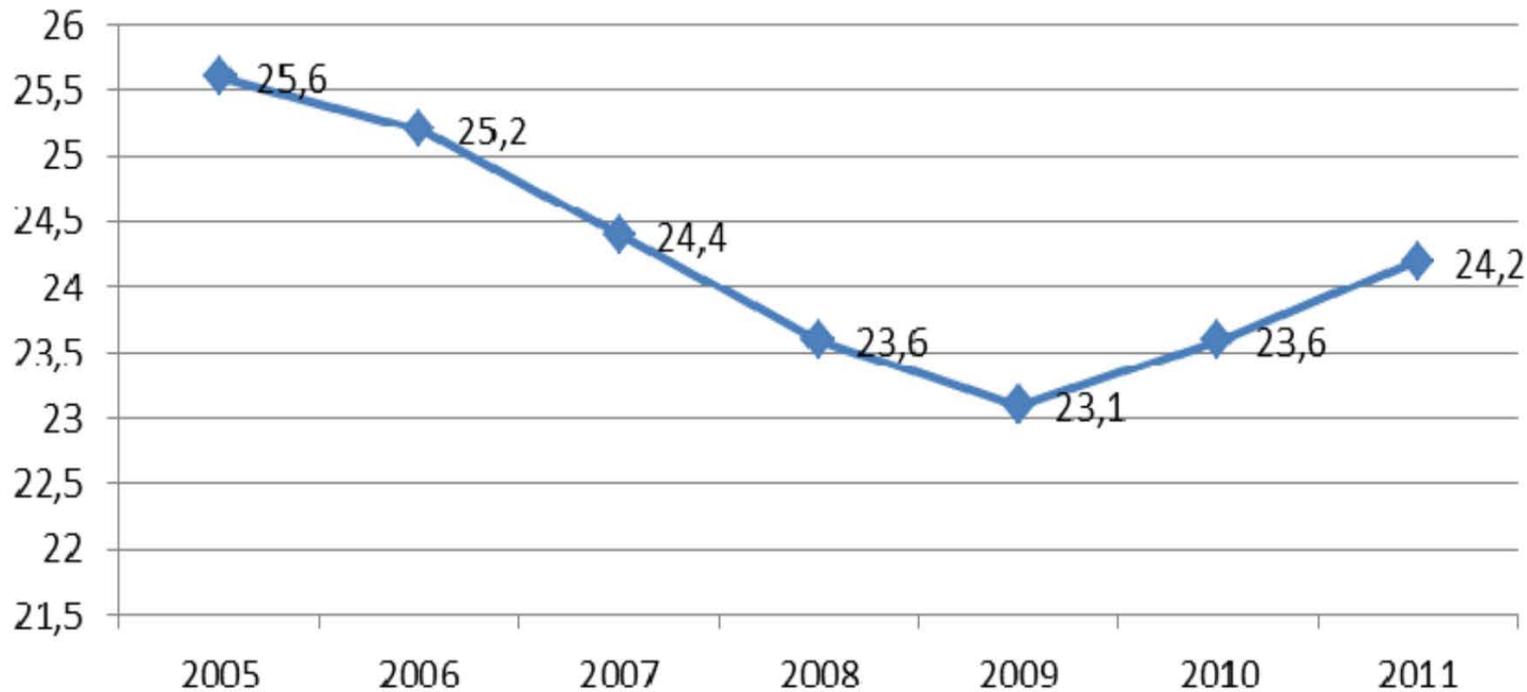
b. Grave deprivación material

se encuentra en esta condición quien vive en un hogar que tiene por lo meno 4 de los siguientes 9 sintomas de deprivación: falta de teléfono, tv a colores, lavadora, coche, imposibilidad de consumir un pasto a base de carne o pescado cada dos días, hacer unas vacaciones de por lo meno una semana durante el año de referencia, pagar con regularidad el alquiler o la hipoteca, calentar la casa, hacer frente a gastos inesperados

c. Baja intensidad de trabajo

n. de individuos en cada hogar que se encuentran en edad de trabajar, considerando el numero de meses durante los cuales han trabajado respecto al total de los meses del año; la intensidad se considera muy baja cuando es menor del 20%

Personas a riesgo de pobreza o exclusión social, 2005-2011, EU-27 (*at risk of poverty or social exclusion-AROPE*)



Fuente: EUROSTAT



Definiciones compartidas: ¿qué se entiende por *inclusión activa*?

Un enfoque y, a partir de 2008, una estrategia oficial de los países de la UE para el abordaje integral de la inclusión de las personas alejadas del mercado laboral, para combatir la pobreza y la exclusión social.

Inclusión *derecho a ser incluido; inclusión: objetivo de las políticas*

Activa *(a) activación de las personas en los procesos de inclusión (corresponsabilidad para lograr gradualmente autonomía);
(b) deber de los servicios públicos de promover y acompañar estos procesos.*



Definiciones compartidas: ¿a través de qué se busca la inclusión activa?

Tres pilares

Apoyo a la renta adecuado

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

Mercados de trabajo inclusivos

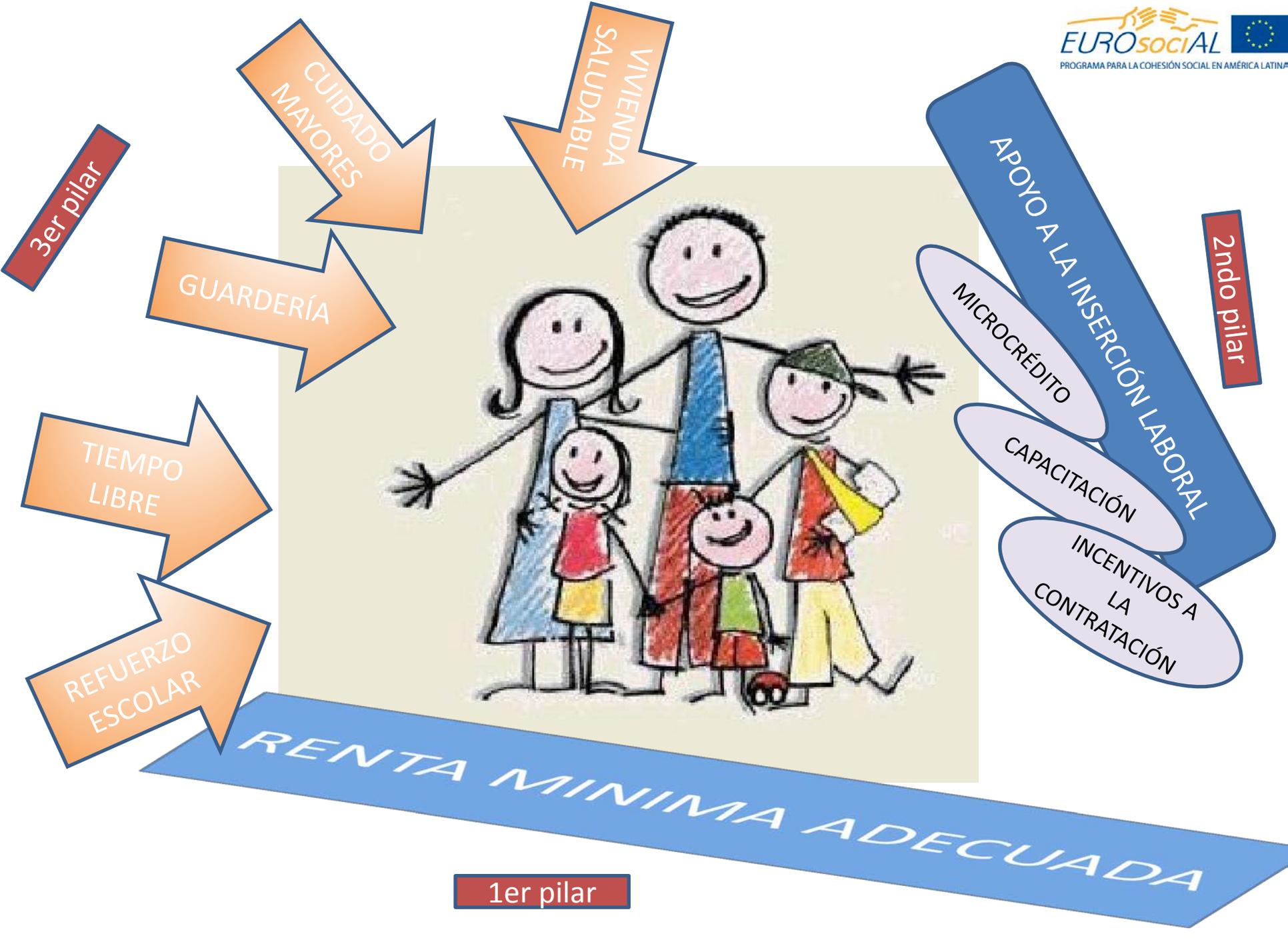
garantizar que las personas aptas para el trabajo reciban ayuda efectiva para conseguir (de nuevo) un empleo de calidad acorde a su capacidad de trabajo, y permanecer en el mismo

Acceso a servicios de calidad

servicios de ayuda social, empleo y formación, apoyo a la vivienda y viviendas sociales, servicios de cuidados infantiles, servicios de cuidados a largo plazo y servicios sanitarios

Los 3 pilares tienen **la misma importancia**.

Aspecto central de la estrategia: **los 3 pilares** no son paralelos, sino que **tienen que ser aplicados de manera integrada** para abordar de forma efectiva las múltiples causas de la pobreza y la exclusión social



3er pilar

CUIDADO MAYORES

VIVIENDA SALUDABLE

GUARDERÍA

TIEMPO LIBRE

REFUERZO ESCOLAR

RENDA MINIMA ADECUADA

1er pilar

2ndo pilar

APOYO A LA INSERCIÓN LABORAL

MICROCRÉDITO

CAPACITACIÓN

INCENTIVOS A LA CONTRATACIÓN





Estrategias compartidas: el “paquete de inversión social”

La principal y más reciente contribución de la Comisión Europea para dotar a los países de la UE de un marco integrado de orientación de las políticas sociales, dirigido a enfrentar los desafíos del mediano - largo plazo (primariamente la sostenibilidad de los sistemas sociales europeos) y basado en el paradigma de la ***Inversión social a lo largo de toda la vida***

Tres funciones del welfare

a. inversión social



Invertir en capital humano reforzando las capacidades actuales y futuras de la población

b. protección social



Proteger ante los riesgos, asegurando un nivel de vida adecuado y preservando las inversiones anteriores

c. estabilización de la economía



Estabilizar la economía amortiguando los efectos de las crisis



Los tres ejes del paquete de inversión social

EJES

1. Inversión social a lo largo de toda la vida
2. Políticas de activación y capacitación mejor enfocadas y capaces de brindar un apoyo efectivo
3. Mejora de la sostenibilidad y adecuación de los sistemas de protección social

PRIORIDADES, SERVICIOS

- infancia, cuidado infantil y educación preescolar
- Salud, nutrición, servicios sociales
- Prevención de la deserción escolar
- “Garantía jóvenes”
- Conciliación vida-trabajo
- Aprendizaje permanente
- Envejecimiento activo
- Cuidados de larga duración
- Segregación escolar, necesidades especiales
- Renta adecuada
- Servicios de activación
- Remoción barreras a la participación
- Incentivos fiscales y beneficios
- Eliminación discriminaciones de género
- “Garantía jóvenes”
- Flexicurity
- Combate discriminación en el trabajo
- Microfinanzas
- Simplificación administrativa
- Etc.

Fundamentos de la estrategia de inclusión activa: integración de los tres componentes

a. Efecto multiplicador

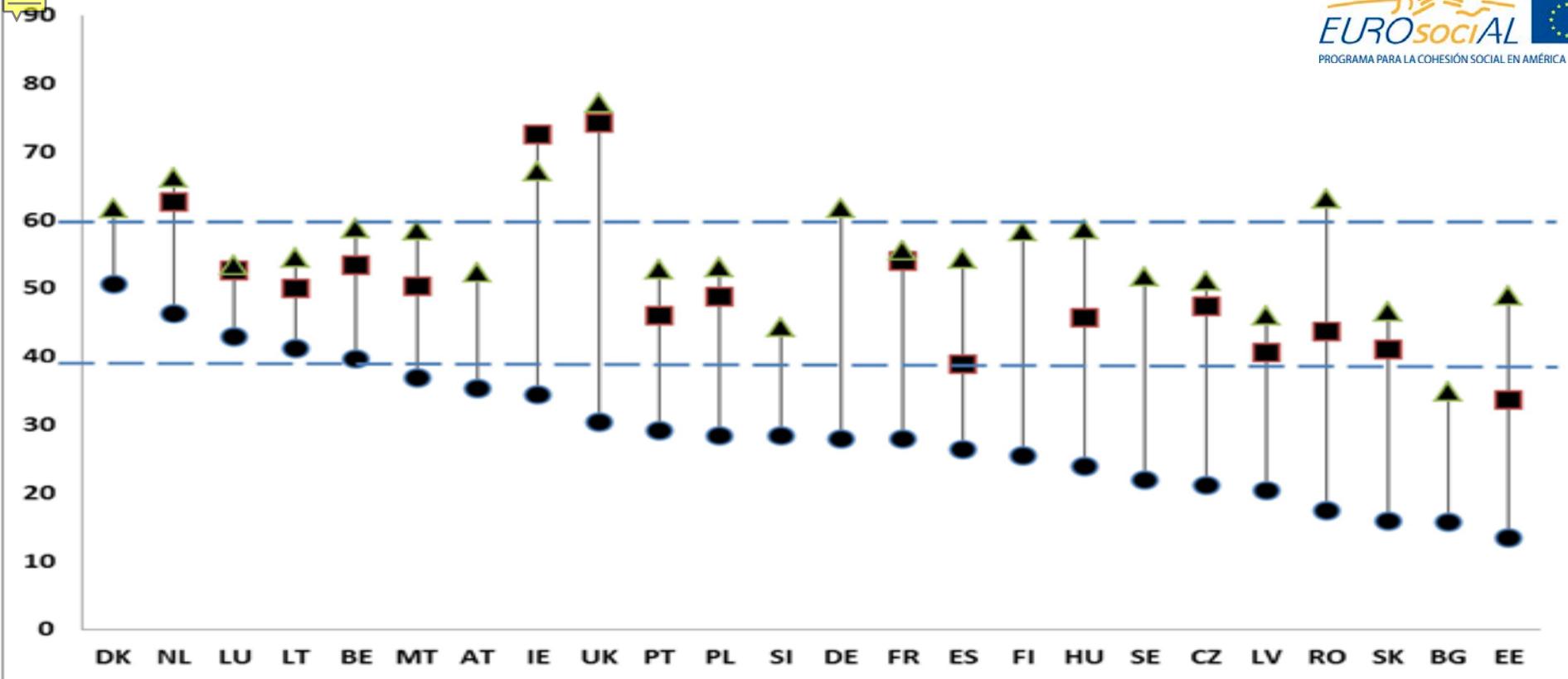
Lógica y evidencia empírica: actuar simultáneamente en los tres frentes produce un círculo virtuoso en el que cada componente refuerza a los otros, obteniendo un impacto global de mayor eficacia.

b. Extensión de la inclusión social

La inclusión social se define por la garantía efectiva de los tres factores (es decir, esquematizando, ingresos suficientes, acceso a un empleo decente, disfrute de servicios de calidad): ningún factor agota la condición de inclusión: cada uno, contribuye a completarla y consolidarla.

c. Insuficiencia de cada dimensión

Limitaciones intrínsecas del primer componente sin el segundo, y de los dos primeros sin el tercero.



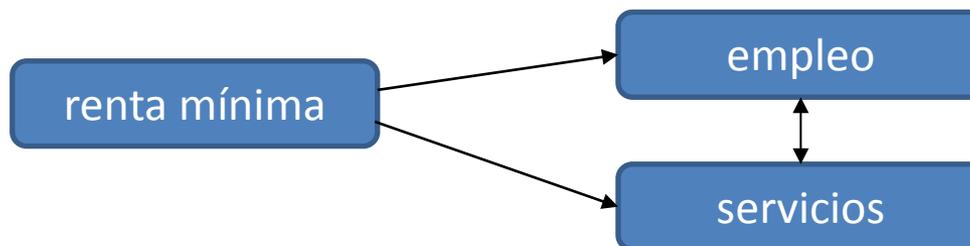
GMI, minimum wage and low earnings as a proportion of net median household income -2011

- Sólo 4 países tiene RM encima del 40% de la renta mediana
- Ayudas sociales + salario mínimo por lo general están situados en la “zona de pobreza” (entre 40% y 60% de la renta mediana)
- Sólo 3 países tienen salario mínimo y sólo 6 ayudas sociales arriba de la línea de pobreza al 60%
- Si bien la suma de estos ingresos puede mejorar la renta, no es suficiente para superar sustantivamente la pobreza. El empleo no es financieramente conveniente como sugeriría la retórica política de una RM que pretende un retorno compulsivo al trabajo: la diferencia entre salario mínimo y RM es demasiado baja. No es el RM el factor que desalienta, sino el hecho de tener acceso sólo a salarios bajos
- La RM representa un porcentaje bajo de la renta de población pobre (línea 60%): 29% aprox.

Fundamentos de la inclusión activa

La renta mínima y la activación hacia el empleo resultan insuficientes, en muchos casos, para la inclusión social:

- No todos los perceptores de la renta mínima pueden trabajar.
- La aplicación de medidas de políticas activas de empleo es más eficaz con las personas que cuentan con mayor capital humano y social (desempleo no estructural) y escasamente exitosa cuando se dirige a personas más vulnerables. A menudo la inserción se da en empleos mal pagados y precarios.
- Las múltiples y diferentes causas de la pobreza y la exclusión social exigen un trabajo integrado multisectorial orientado a todos los miembros de las familias en estas situaciones.
- La inclusión social se define no sólo por el desempeño de un trabajo, sino también por el acceso a servicios de calidad.





Algunos aspectos centrales de una actuación integrada de los 3 pilares de inclusión activa

- Sistemas de servicios territoriales (destaca la propuesta de ventanillas únicas).
- Servicios dirigidos a la familia como entidad global cuyos miembros son fuertemente interdependientes (acompañamiento familiar).
- Personalización de los servicios: (a) identificación, activación y potenciamiento de las competencias; (b) orientación hacia elecciones basadas en la conciencia de las limitaciones y potencialidades (internas/externas); (c) itinerarios *ad hoc* graduales y realistas; (d) atención a las necesidades del grupo familiar basada en el ciclo de vida y las etapas de transición.
- Apoyo continuo, también y sobre todo en los momentos de recaída en la pobreza o exclusión social.
- Coordinación y activación de la red de servicios – en particular servicios de empleo y servicios sociales – a partir de la gestión de cada familia/persona atendida, con un responsable institucional.
- Reducir al mínimo posible el período de desempleo.
- Elementos transversales: la confianza entre personas y servicios.



Implementación de la estrategia de inclusión activa: la situación actual en la UE

Evaluación 2012

Bajo nivel de aplicación y fuerte énfasis en las medidas dirigidas a la reinserción laboral (segundo pilar), en desmedro del tercer pilar (no ha mejorado sustantivamente el acceso a servicios de vivienda, cuidado infantil, asistencia social y salud)

Causas

- (1) crisis económica y priorización de la consolidación fiscal; fuerte aumento del desempleo y, por consiguiente, énfasis en las políticas de empleo;
- (2) escasa comprensión de la estrategia integrada y confusión entre “inclusión activa” y “activación”; (3) en algunos países, no se le da crédito al carácter integrado del enfoque de IA y, en particular, a la importancia de asegurar a todos una renta adecuada.

Algunos retos

- diseñar estrategias integradas basadas en los 3 pilares y en el valor añadido de su interacción;
- aumentar los importes de la renta mínima sin desalentar la búsqueda del empleo;
- prever esquemas de salida que tengan en cuenta la “conveniencia” del empleo;
- aumentar la cobertura y la inclusión en la medida;
- tender hacia un esquema supranacional (europeo) de garantía de la renta;
- superar las condicionalidades como estigma;
- reforzar los servicios de acompañamiento familiar para alcanzar a los más desventajados;
- mejorar el acceso a empleos de calidad y los servicios para acortar la transiciones empleo-desempleo-empleo.

Conclusiones

Europa y América Latina tienen un largo trecho de camino por recorrer compartiendo retos y la búsqueda, en cada región de nuevos y más sólidos niveles de coordinación e intersectorialidad.

El espacio de dialogo que estamos impulsando a través el Programa EUROsociAL está aquí como herramienta de trabajo para avanzar en esta dirección.