

## La introducción de medidas nacionales de ingresos mínimos en Italia: reddito di inclusione e reddito di cittadinanza

Lluís Francesc Peris Cancio<sup>499</sup>

### RESUMEN:

El artículo presenta una lectura sobre los debates en torno a los *minimum income schemes* (MIS) y al concepto de pobreza desde el punto de vista de la sociología. Se señala el modo en el que los esquemas de rentas mínimas se han desarrollado en Europa y cuáles han sido los elementos comunes y distintivos según su evolución en el tiempo, con una atención particular al rol desarrollado por la Unión Europea. Se describe la evolución de las medidas de la lucha contra la pobreza en Italia, describiendo el Reddito di Inclusione y el Reddito di Cittadinanza, analizando el impacto del primero y las novedades que el segundo prevé.

**Palabras clave:** *Reddito di inclusione, Reddito di cittadinanza*, esquemas de rentas mínimas, pobreza.

### Abstract:

The article presents a reading on the debates around the minimum income schemes (MIS) and the concept of poverty from the sociological point of view. It indicates the way in which the minimum income schemes have developed in Europe and what have been the common and distinctive elements according to their evolution over time, with particular attention to the role developed by the European Union. It describes the evolution of measures to combat poverty in Italy, describing the Reddito di Inclusione and the Reddito di Cittadinanza.

**Keywords:** *Reddito di inclusion, Reddito di cittadinanza*, minimum income schemes, poverty.

### 1. Esquemas de rentas mínimas y nuevas formas de pobreza.

Los esquemas de rentas mínimas (*minimum income schemes*), en adelante MIS, son objeto de un creciente interés académico y político, al ser entendidos como una medida clave en la lucha contra la pobreza y la exclusión. Al mismo tiempo, como subrayan los estudios de Marx y Nelson (2012), viven una continua evolución en su concepción y en su concreción práctica, por lo que la publicación de estudios específicos es continua. Para Natili (2019), los MIS se caracterizan por un hecho paradójico que hoy parece más vigente que nunca: son sentidos como programas necesarios, especialmente durante periodos de crisis económica y, a la vez, se ven condicionados por las líneas de austeridad y contracción del gasto público que corresponden a un ciclo de desaceleración de la producción.

Un tema central en la reflexión sociológica sobre los MIS es el estudio del concepto mismo de pobreza y la identificación de sus *nuevas formas*, así como la descripción de las causas que llevan a personas a necesitar de una ayuda económica por parte del Estado (Peris Cancio, 2021a). Como sostiene Saraceno (2015), el contexto socioeconómico de las actuales sociedades postindustriales alimenta niveles significativos de desigualdad, y deja en situación de vulnerabilidad a un número de

PANEL 11: Pobreza, garantía de ingresos y redistribución

<sup>499</sup> Lluís Francesc Peris Cancio. Sapienza Università di Roma.

personas que, en el imaginario social, no responden a la idea tradicional de “pobres”; en la medida que crece el trabajo atípico, la precariedad laboral, los bajos salarios, los *working poor*, el paro de larga duración y la falta de oportunidades para los jóvenes, se amplía el número de población empobrecida, que constituyen un nuevo desafío para las políticas públicas en su función de preservar la cohesión social.

Para hacer frente a esta tendencia Noguera (2017) propone la articulación de acciones preventivas para reducir el número de personas y familias en esta situación. Plantea el concepto de *predistribución*, entendido como el instrumento que evita tener que destinar cuantiosos recursos en forma de garantía de rentas para la población en situación de pobreza, favoreciendo la introducción de una distribución primaria de la renta disponible que minimice el volumen de población pobre. Entre las medidas de *predistribución* se encuentran la dignificación del salario mínimo, una regulación del mercado de trabajo que contrarreste las tendencias a la precarización, el combate contra la pobreza laboral y una política de vivienda que impida que los precios de los alquileres absorban cualquier mejora en la garantía de rentas en las grandes ciudades.

## 2. La agenda europea y la lucha contra la pobreza.

La necesidad de medidas urgentes contra la pobreza y la exclusión ha activado la agenda política europea, de modo particular tras la crisis económica y financiera que se inició en el 2007. El protagonismo significativo en la reflexión y en el diseño de estrategias para paliar la situación ha visto a la UE en el centro de propuestas concretas. Una de las iniciativas más importantes ha sido el plan Europa 2020 (*A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*), adoptado en 2010, y cuyas orientaciones han influido en la determinación de las políticas nacionales de los países miembros. Con este se fija un objetivo común en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, concretamente, la reducción de un 25% del número de europeos que viven por debajo del umbral de pobreza, cuya estimación se establece en 20 millones. En este periodo se constituye también la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social, con la finalidad de analizar las políticas, optimizar el uso de los fondos de la UE, evaluar las prácticas, favorecer la innovación y generar una mayor coordinación entre las políticas de los países miembros (Peris Cancio, 2021a).

En el año 2013, ante la persistencia del número de personas en riesgo de pobreza, la UE propone un documento fundamental en el establecimiento de una línea común que conjugue desarrollo y cohesión: la comunicación *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – Social Investment Package*. Así, la Comisión daba otro paso importante en la definición de un modelo de crecimiento inclusivo y social, instando a los Estados miembros a dar prioridad a la inversión en las personas, con una atención especial a la promoción de la infancia. También en este periodo nace una iniciativa europea, quizás menos conocida para el público en general, pero muy importante para los académicos, que se convertirá en un instrumento importante para el análisis sociológico: la elaboración del *social scoreboard*. Un cuadro de indicadores sociales que permite realizar análisis comparativos entre contextos de modo unívoco, y que consiente alimentar un correcto *benchmarking* en la definición de las políticas de cada estado en la lógica del consolidado *open method of coordination* (OMC). El cuadro de indicadores se incluye en el *Joint Employment Report of the Annual Growth Survey* (AGS), que permite establecer las prioridades estratégicas de las políticas. En el 2020, comprobada

la utilidad de este instrumento, se ha renovado y se ha pasado a llamar ASGS (*Annual Sustainable Growth Survey*) integrando los *Sustainable Development Goals* (SDGs) de las Naciones Unidas, incluyendo los objetivos de *no pobreza, hambre cero y reducción de las desigualdades*.

En sintonía con estas prioridades de la agenda política europea, y en particular con los principios del *Social Investment Package*, los países han realizado un esfuerzo para consolidar sistemas inclusivos de protección y bienestar que se sustenten en los tres pilares de la inclusión. Por un lado, el desarrollo de prestaciones de renta mínima adecuadas que permitan a los beneficiarios mejorar su condición e invertir en la de sus familias. En segundo lugar, la implementación de políticas activas que fomenten una inserción laboral real, concentrada en la empleabilidad de los más desfavorecidos. Por último, la consolidación de servicios territoriales de calidad que favorezcan y acompañen la inclusión social a largo plazo, comenzando por compensar las necesidades de los más vulnerables. La combinación de estos tres ejes de acción, fuertemente interrelacionados, ha comportado un renovado interés por los programas de rentas mínimas, por la exploración de sus posibilidades y por una renovada inversión en la mejora de su diseño. Como observa Hemerijk (2013) los MIS han vivido en este periodo un impulso a la evaluación y a la (re)conversión para transformarse en instrumento dinámico de promoción y activación que combine las prestaciones monetarias con una enérgica acción promocional a través de servicios cualificados para la (re)integración en el mercado laboral.

### 3. El debate sobre los *minimum income schemes*.

Hay que recordar que estas iniciativas de inversión en programas de rentas mínimas no siempre han sido acogidas pacíficamente. Aunque la lucha contra la pobreza sea asumida como un objetivo que cuenta con el consenso de la mayor parte de las fuerzas políticas, el hecho de que personas y familias puedan recibir un beneficio económico que no proviene directamente o indirectamente del propio trabajo ha sido objeto permanente de feroces críticas provenientes de las ideologías de matriz liberal. Anteponen el paradigma del *workfare* (o *work first*) con la insistencia en la necesidad de superar la protección económica con el incentivo (o la obligación) de la inserción laboral inmediata (Martínez Mirto, 2019). Implícitamente, subyace una sospecha y un descrédito de las personas paradas de larga duración que benefician de ayudas, a las que se les atribuye falta de responsabilidad o de motivación. Este modelo fundamenta la intervención social como formación en habilidades básicas muy orientadas a responder a la oferta del mercado, con el objetivo de que la inserción laboral se concrete en el tiempo más breve posible, independientemente de la calidad de los puestos de trabajo o de su adaptación a las características de las personas demandantes de empleo, como han eficazmente descrito Carter y Whitworth en su análisis de la experiencia en Reino Unido (2016).

Hay que tener en cuenta que el paradigma del *social investment package* también se orienta a la mejora de la empleabilidad de las personas mediante la recualificación profesional, pero con la condición de que la adquisición de competencias y la búsqueda de oportunidades de inserción esté orientada a soluciones duraderas y con un mínimo de calidad. Metodológicamente, se apuesta más por una intervención intensa, integral y adaptada a cada situación, centrada en la persona, no sometida a resultados en tiempo

breve, con una lógica de inversión en el empoderamiento, acompañada en un proceso en el que la empleabilidad sea uno de los componentes en la adquisición de competencias amplias, y teniendo en consideración la influencia de una pluralidad de factores como edad, género, cargas familiares, salud, *background* cultural, etc.

Estas dos sensibilidades han conformado el debate principal por lo que se refiere a los esquemas de rentas mínimas en el contexto europeo, si bien, observando concretamente las políticas, parece que se camine hacia un progresivo nivel de convergencia. Es posible que esto no nazca tanto de un acuerdo de principios, sino más bien de una mayor consciencia para reconocer los límites de cada paradigma en su aplicación concreta: ni la pobreza se resuelve con la sola inversión en capital humano para el mercado, y los datos son en este sentido concluyentes, ni deja de existir un cierto riesgo de asistencialismo si no se favorece en las personas beneficiarias de las ayudas la consecución de una real emancipación de los sistemas de protección.

Superando lecturas generales o demasiado ideológicas, los estudios sobre la arquitectura institucional y la evolución de los MIS en este periodo (Frazer y Marlier, 2016; Marchal y Van Mechelen, 2017) han permitido identificar con mayor detalle los mecanismos internos a los programas. Así, a través de un análisis de la realidad empírica, muestran evidencias de la eficacia en la reducción de los niveles pobreza y exclusión, y, en líneas generales, confirman la necesidad de una integración entre distintos niveles de las políticas sociales.

Todos los esquemas de *minimum income* tienen en común algunas características definitorias: han sido concebidos como instrumentos de lucha contra la pobreza del tipo (*last*) *social safety nets*, un último recurso selectivo para la población que demuestra una situación de necesidad económica (*means-test*) y se activan a iniciativa del interesado/a cuando se ha agotado la posibilidad de beneficiarse de cualquier otro amortiguador social o cuando se comprueba que no son aplicables otras medidas económicas de protección social en favor de la persona (Busilacchi, 2018). Se concreta en una transferencia económica dedicada a la unidad de convivencia, calculada en función de la diferencia entre los ingresos efectivos de esta y un umbral de referencia determinado en cada contexto. La cantidad del beneficio depende normalmente también del número de miembros de la unidad de convivencia, así como de otros factores que el legislador puede incluir para su cálculo, como patrimonio, casa, etc. En la mayoría de los países europeos, las cuantías no son suficientes para ofrecer un nivel de protección adecuado (Cantillon et al., 2017). Por otro lado, los MIS difieren en su diseño según numerosas variables: cantidad de la ayuda, duración, condicionalidad, compatibilidad con ingresos por trabajo, ayudas extras para la vivienda, atención a las cargas familiares, obligaciones vinculantes, etc. En cada ley de implantación de rentas mínimas se definen estas variables, que, según el periodo histórico, tienden a orientarse en un modo o en otro.

### **3.1. Ingresos mínimos en Italia: los primeros experimentos regionales**

En un país de *gobernanza compleja* como Italia, la evolución de la legislación sobre medidas de apoyo a la renta se ha caracterizado por un doble desarrollo regional y nacional, con una prevalencia de los primeros durante el segundo hasta el año 2018 (Monticelli, 2017).

El nivel regional se ha caracterizado por dos fases clave. La primera temporada legislativa regional sobre medidas de apoyo a la renta se remonta a finales de la década de 1990 y principios de la década de 2000; en particular, después de 2001, tras la reforma de la Constitución italiana, a favor de la descentralización de las competencias a las regiones en todos los asuntos, excepto las expresamente reservadas al Estado. Además, la aprobación de la Ley n° 328 de 2000, que regula el sistema integrado de intervenciones y servicios sociales, ha dado un fuerte impulso a un periodo de propuestas de innovación y orgánicas para la puesta en marcha de medidas de promoción social. En particular, en 2001 y 2008 se elaboraron muchas medidas legislativas regionales diferenciadas: leyes de contenido económico y financiero (leyes presupuestarias, leyes financieras, modificación presupuestaria), leyes regionales para la reorganización de los servicios sociales, leyes regionales específicamente y exclusivamente destinadas a definir medidas de lucha contra la pobreza (Martelli, 2015).

Las principales leyes regionales de apoyo a la renta, aprobadas en esta primera temporada, son la "Vida Mínima" de la Comarca del Valle de Aosta (1994), la "Renta de Ciudadanía" de la Región de Campania (2004), el "Programa de Promoción de la Ciudadanía Social" de la Región de Basilicata (2005), la "Renta Básica de Ciudadanía" de la Región Friuli Venezia Giulia (2006), la "Renta garantizada" de la Provincia Autónoma de Trento y la "Renta Mínima Garantizada para desempleados" de la Región del Lazio (2009).

La segunda temporada de leyes regionales se encuentra en una fase completamente diferente a la anterior, a saber, la fase de crisis post-económica de 2008. En esta segunda temporada se hace referencia a la "Renta Mínima de Integración" de la Región de Molise (2012), a la "Renta de Dignidad Regional y Políticas de Inclusión Social Activa" de la Región de Cerdeña (2015) a las "Medidas activas de inclusión y apoyo a la renta" de la Región del Val di Aosta (2015), a la "Renta Social de Ciudadanía" de la Región de Calabria (2015), al "Programa para una renta mínima de integración" de la Región de Basilicata (2015), a las "Medidas de lucha contra la pobreza y el apoyo a la renta" de la Región de Emilia Romagna (2016) al "Fondo Regional de Renta de Inclusión Social Agiudu torrau (2016) de la Región de Cerdeña y a la "Renta de Autonomía" de la Región de Lombardía (2016).

#### **4. Ingreso de inclusión (REI) como medida nacional.**

El REI es una medida única a nivel nacional que prevé un proyecto personalizado de activación e inclusión social y laboral destinado a liberarse de la pobreza y que está universalmente condicionado a la prueba de medios, sobre la base de un indicador de la situación económica única en todo el territorio nacional, definido en Italia Índice de Situación Económica Equivalente (ISEE), teniendo en cuenta la renta disponible real y los indicadores de capacidad de gasto.

En lo que respecta a los criterios de ingresos, la vivienda del solicitante deberá tener conjuntamente unos ingresos superiores a 6.000 euros; o un valor de los activos inmobiliarios, distinto de la vivienda, no superior a 20.000 euros; un valor de los bienes muebles, no superior a un umbral de 6.000 euros, aumentado en 2.000 euros por cada miembro de la unidad familiar tras el primero, hasta un máximo de 10.000 euros.

Al igual que en todas las prestaciones territoriales de servicios sociales, se requieren los requisitos de residencia, que en este caso podemos llamar una "residencia cualificada" de 24 meses, ya que el beneficiario debe ser un ciudadano de la Unión, o titular del derecho de residencia o del derecho de residencia permanente, o un nacional de un tercer país en posesión de un permiso de residencia de la UE para los trabajadores de larga duración; o residente en Italia, continuamente, durante al menos dos años en el momento de la presentación de la solicitud. Esta cuestión deja fuera la prestación a un importante grupo de personas en pobreza extrema y pobreza en la atención de los servicios sociales de emergencia, especialmente en las grandes ciudades.

Al principio, las condiciones de los miembros del hogar al que pertenecen seguían siendo: la presencia de un miembro menor de 18 años; presencia de una persona con discapacidad y al menos uno de sus padres; ausencia de hijos menores de edad, presencia de una mujer embarazada establecida; la presencia de al menos un trabajador de 55 años o más (que no tiene derecho a ninguna prestación por desempleo debido a la falta de las condiciones necesarias) y que lleva al menos tres meses desempleado.

Esta categorización original de la ley se supera con la Ley de Presupuestos de 2018 que transforma los ingresos de inclusión antes incluso de que debute, dando una clara aceleración hacia la expansión del beneficio. El REI, diseñado por decreto legislativo de 15 de septiembre de 2017 n. 147, es una medida que tiende explícitamente al universalismo, es decir, a llegar a todas las personas en condiciones de pobreza absoluta. Hay un tema de recursos: la dotación prevista por el Decreto para el Fondo de Pobreza (1.759 millones de euros en 2018 y en 1.845 millones de euros anuales a partir de 2019) permite llegar a 1,8 millones de personas, es decir, el 38% de la población total en pobreza absoluta (igual a 4,7 millones de personas). No tiene precedentes las políticas italianas de pobreza. El artículo 25 establece que desde el 1 de julio de 2018 se han suprimido los párrafos del Decreto de septiembre por el que se mencionan estas categorías.

De hecho, los recursos aumentan en 300 millones para 2018, 700 millones para 2019 y 900 para cada uno de los años siguientes, con lo que el Fondo de Pobreza asciende a unos 2.000 millones para 2018, 2.500 millones en 2019 y 2.700 millones a partir de 2020. El actual debate parlamentario sobre la renta de ciudadanía, como se verá más adelante, amplía el presupuesto presupuestando tres veces más de lo previsto inicialmente.

En el caso de las familias numerosas, la ley presupuestaria aumenta un 10% el límite máximo del Rei, al pasar de 485 euros durante 12 meses a 534 euros al mes. Al final de la Conferencia sobre la Familia, el Gobierno había aceptado la idea de revisar los criterios de REI teniendo en cuenta la realidad de las familias más grandes.

## **5. Función central de los servicios sociales en el Rei desigualmente presente en las regiones**

La ley establece que los servicios sociales del Municipio, que trabajan en red con servicios de empleo, servicios de salud y escuelas, así como con asignaturas privadas activas en el contexto de intervenciones contra la pobreza, con especial referencia a las organizaciones sin ánimo de lucro, llevan a cabo un verdadero cuidado de la situación familiar del candidato y reciben los ingresos mínimos de integración.

Además del rendimiento, el aspecto más destacado del análisis conocido como hay una gran diferencia entre la intensidad de la red de servicios promocionales para el cambio a lo largo de las diferentes regiones italianas. Tras los datos que se desprenden de la presencia del servicio social profesional en los municipios italianos, el n media, según la encuesta del ISTAT, el gasto por cada mil habitantes equivale a 6,6 mil euros de media, teniendo en cuenta a todos los usuarios del servicio social y algo más de mil euros específicamente del área de pobreza.

Una primera consideración se refiere precisamente a la ampliación del servicio social ocupacional en el ámbito de la pobreza: según datos del Ministerio de Trabajo de Políticas Sociales, las áreas territoriales se ordenan en función del gasto tanto para los usuarios como solo para el área de pobreza, esta última es considerablemente inferior a la superficie total (aunque es algo más del 7% del gasto total comentado en la página anterior); además, en el área de pobreza, en más del 10% del gasto de las zonas está ausente y en más de una cuarta parte el gasto es insignificante (menos de 200 euros por cada mil habitantes). En grandes zonas del país, el servicio no se activaría, aunque hubiera una necesidad vinculada a la pobreza. Por lo tanto, es cierto que el gasto medio está lejos de representar un nivel de servicio garantizado uniformemente a toda la población en todo el territorio nacional.

Es por ello que la puesta en marcha del REI va acompañada de una fuerte inversión en servicios a través de la creación del Fondo Estructural para la Lucha contra la Pobreza, que prevé financiación, por un importe de 297 millones de euros para 2018, 347 millones de euros para 2019 y 470 millones de euros a partir de 2020 para el desarrollo de servicios locales destinados a la inclusión.

Esta novedad permite dar una coherencia efectiva al componente activo de la medida, encontrando su aplicación en el Plan de Intervenciones y Servicios Sociales de lucha contra la pobreza 2018-2020, que se aprueba en mayo de 2018 en el *nuevo órgano de gobierno introducido al mismo tiempo que el REI*, es decir, la Red de Protección e Inclusión Social. Esto garantiza una distribución regional de los recursos para la mejora de los servicios, así como sus limitaciones de destino y presentación de informes. Para obtener del Ministerio la parte de los recursos destinados a la mejora de los servicios, cada Región deberá definir un plan regional especial de lucha contra la *pobreza*, en el que se indique cómo distribuir los recursos a los territorios y esbozar sus fines, y cuya aprobación por parte del Ministerio sea preparatoria para la transferencia de cuotas a las regiones. Cada región ejerce sus decisiones en plena autonomía en relación con el plan, pero todavía hay una restricción de tiempo vinculada a la necesidad de garantizar a los beneficiarios, como un nivel esencial de beneficios, no sólo el apoyo monetario, sino también el relacionado con los servicios de inclusión que los recursos del fondo de pobreza ayudan a fortalecer.

De acuerdo con la ley, *el trabajador social* tendrá que realizar una evaluación multidimensional de los hogares a los que accede después de la evaluación dirigida a identificar las necesidades del hogar y sus miembros, teniendo en cuenta los recursos y factores de vulnerabilidad del núcleo, así como los factores ambientales y de apoyo presentes. En particular, son objeto de análisis: condiciones y funciones personales y sociales; situación económica; situación laboral y perfil de empleabilidad; educación, educación y formación; condición de vivienda; familia, barrio y redes sociales.

El texto no menciona las técnicas y metodologías de aplicación. Ni siquiera explícita la *trabajadora social* como técnico de servicios sociales, por lo que esta ambigüedad conducirá a métodos de evaluación de *situaciones* realizadas con diferentes criterios y protocolos.

El primer punto, *las condiciones y funciones* personales y sociales, implica la atención a la realidad en la que vive la persona, y a una evaluación de las habilidades psicosociales. Con respecto a la situación económica, laboral y de empleabilidad, la ley se basa en los instrumentos ya previstos a través de la definición del ISEE. Sin embargo, en un país donde la presencia de un trabajo *inquieto, el trabajador social* podría convertirse en un recurso valioso para verificar las condiciones reales de empleo o no de la persona solicitante (Peris Cancio, 2013).

La evaluación multidimensional se organiza en un análisis preliminar, dirigido a todos los hogares que se benefician de los ingresos, y en un marco de análisis en profundidad, cuando sea necesario de acuerdo con la condición del núcleo. Si las verificaciones sobre la posesión de los requisitos son exitosas, el análisis preliminar está programado, dentro de los veinticinco días hábiles siguientes a partir de la solicitud de los ingresos, en los puntos de acceso u otra estructura identificada, con el fin de orientar, mediante entrevista con el hogar, las siguientes opciones relacionadas con la definición del proyecto personalizado. El análisis preliminar es realizado por trabajadores sociales debidamente identificados por los servicios competentes, sin cargas nuevas o mayores para las finanzas públicas. Este aspecto causará muchos problemas, y condicionará el éxito de la implementación de los ingresos de integración, ya que los servicios ya están en un estado de angustia para compensar lo ordinario.

El responsable del análisis preliminar verificará la existencia del acuerdo o programa y, en su defecto, se pondrá en contacto con el centro de empleo correspondiente lo antes posible para que los interesados sean citados y el acuerdo de servicio se elabore en el plazo de veinte días hábiles a partir de la fecha en que se realizó el análisis preliminar.

También en este caso *el trabajador social tendrá* que expresar mejor las competencias del proceso de ayudas, en particular a las competencias que en la fase de evaluación del proyecto son necesarias para la explicitación del contrato de servicios sociales, como parte pública y visible de la intervención.

En el mismo período, el pacto se comunica a los servicios competentes del área territorial para las comunicaciones posteriores al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INPS) con el fin del pago de los ingresos. Cuando, como resultado del análisis preliminar, surge la necesidad de desarrollar un marco de análisis en profundidad, la ley prevé el establecimiento de "un equipo multidisciplinar compuesto por un trabajador social identificado por el servicio social competente y otros operadores relacionados con la red de servicios territoriales, identificados por el servicio social de acuerdo con las necesidades más relevantes del núcleo que surgieron como resultado del análisis preliminar, con especial referencia a los servicios de empleo, formación, políticas de vivienda, protección de la salud y educación." Si la persona ya ha sido evaluada por otros servicios y tiene un proyecto para diferentes propósitos, la evaluación y el diseño se adquieren con fines de evaluación.



Con el fin de garantizar la homogeneidad en los criterios de evaluación, el Ministerio aprueba directrices para la definición de herramientas operativas para la evaluación multidimensional.

Como resultado de la evaluación multidimensional, el servicio social define un proyecto personalizado, firmado por los miembros de la familia en un plazo de veinte días hábiles a partir de la fecha en que se realizó el análisis preliminar. En el mismo periodo, al mismo tiempo que la suscripción del proyecto, el mismo abono es comunicado por las áreas territoriales al INPS con el fin de proporcionar el beneficio económico de los ingresos de inserción. En ausencia de una suscripción de proyecto, los ingresos no se pagan.

El proyecto personalizado familiar se convierte en el eslabón en el que se basa la condicionalidad de la ayuda. El proyecto identifica, sobre la base de las necesidades del hogar, como emergentes en el contexto de la evaluación multidimensional: los objetivos generales y los resultados específicos que se pretenden alcanzar en un camino destinado a superar la situación de pobreza, la integración o reinserción laboral y la inclusión social; apoyo, en términos de intervenciones y servicios específicos, que el núcleo necesita, así como el beneficio económico relacionado con los ingresos; compromisos para llevar a cabo actividades específicas, a las que el beneficio económico está condicionado, por los miembros del hogar.

La ley, en este punto, especifica algunos aspectos metodológicos, conscientes de que el proyecto es el aspecto más importante para el buen desempeño de la medida. Cabe señalar que los objetivos, que deben identificarse de acuerdo con lo que surgió durante la evaluación, se definen en el proyecto personalizado y deben expresar de manera específica y concreta los cambios que se pretenden llevar a cabo como efecto del apoyo activado. Además, se hace hincapié, a favor de la participación de los usuarios, en que éstos deben constituir el resultado de un proceso de negociación con los beneficiarios, cuyo pleno reparto se facilita evitando expresiones técnicas, genéricas y abstractas.

A continuación, se trata con mayor claridad cuando se afirma que el proyecto personalizado identifica, sobre la base de la naturaleza de la necesidad prevaleciente que surge de las necesidades de apoyo definidas en el proyecto, una figura de referencia que se encarga de su implementación y seguimiento, a través de la coordinación y la actividad de impulso hacia los diversos actores responsables de la implementación del mismo (Mesini, 2018).

La ley también sugiere la frecuencia de entrevistas a realizar con la persona y el hogar a cargo cuando se indique que es necesario establecer "la frecuencia de contactos con los servicios competentes responsables del proyecto, por regla general la frecuencia es mensual, salvo que se especifique lo contrario en el proyecto personalizado debido a las características del núcleo beneficiario o a los métodos organizativos de la oficina". La ley hace hincapié en la necesidad de considerar ciertas obligaciones, tales como la asistencia a la escuela y el compromiso y las conductas de prevención y tratamiento dirigidas a proteger la salud, identificadas por los profesionales de la salud.

El proyecto define métodos de seguimiento, verificación periódica y posible revisión, teniendo en cuenta la satisfacción y preferencias de los miembros del hogar. Si el miembro de la familia ya ha sido evaluado por los servicios territoriales competentes y tiene un proyecto para fines distintos a los mencionados en el presente Decreto tras la

toma de posesión anterior, la evaluación y el diseño se integrarán de conformidad con los principios y con las intervenciones y servicios a que se refiere el presente artículo.

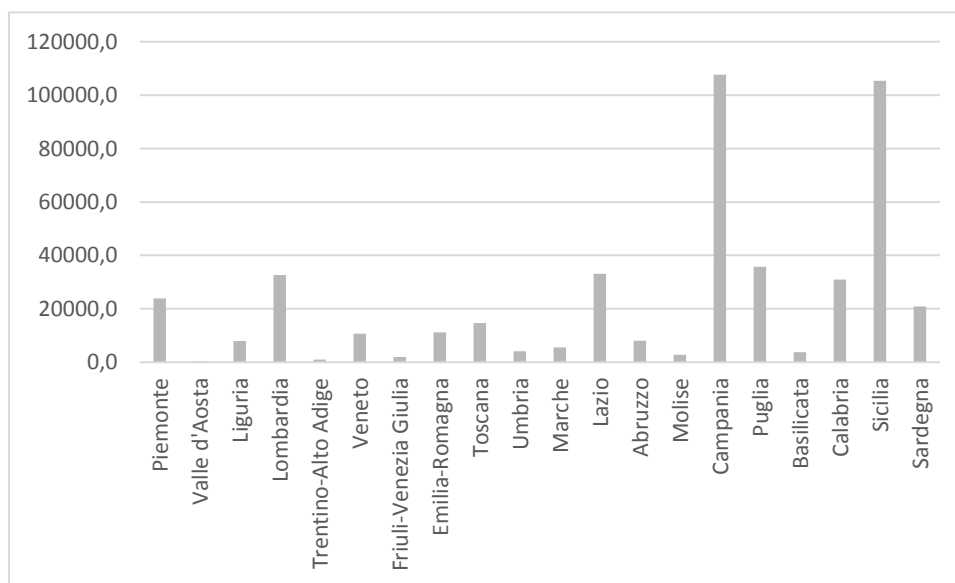
## 6. La aplicación del REI: gran impacto y fuerte concentración en ciertas regiones

La senda de implantación de la Renta de Inclusión comienza el 1 de diciembre de 2017, cuando por primera vez se hace posible que algunas familias en situación de pobreza soliciten ayudas económicas mensuales al Estado que comenzarían a prestarse a partir del 1 de enero de 2018, teniendo que comenzar con la ayuda de los servicios sociales, un camino de inclusión sociolaboral.

Los primeros datos al cierre del año 2018 proporcionados por el Observatorio Estadístico del Instituto Nacional del Seguro Social (INPS) muestran una cifra notable: se han donado beneficios económicos a 462 mil hogares, en los que participan 1.3 millones de personas. El Ministerio de Trabajo había estimado unos 500.000 hogares potencialmente beneficiados, pero especificó que, sobre la base de *la experiencia internacional, la participación*, es decir, la proporción real de perceptores sobre el potencial estaría entre el 40% y el 80% a finales de año (Lusignoli, 2018). La realidad, por otro lado, muestra un éxito de implementación en Italia.

El desglose macro-área de los beneficiarios muestra una clara prevalencia en las regiones del sur de Italia (68%), viendo que el 46% de los hogares que se benefician de REI, que representan el 50% de las personas involucradas, residen en sólo dos regiones: Campania y Sicilia.

**Figura 1. Perceptores del Reddito di Inclusione por regiones.**



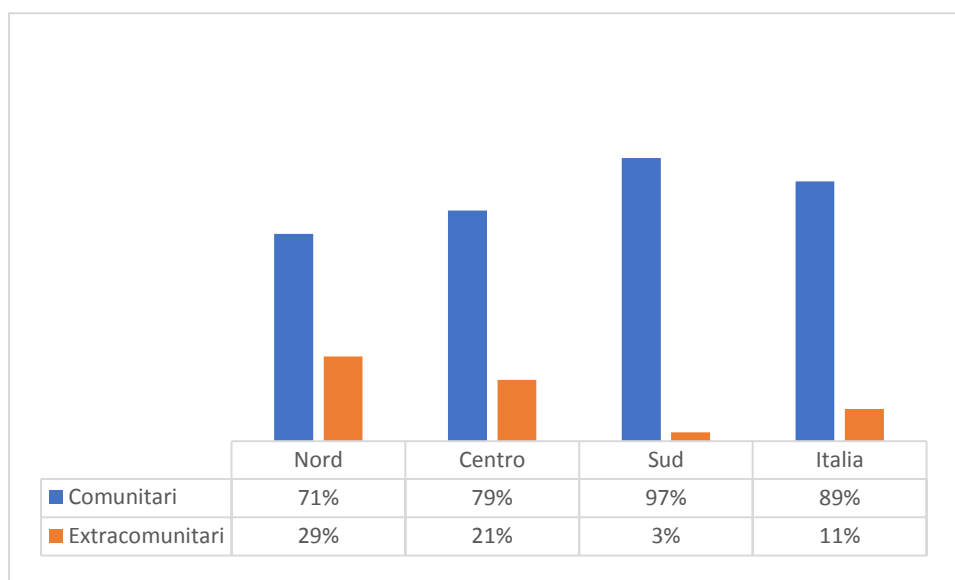
Fuente: datos del Ministerio del Lavoro e Politiche Sociali 2018.

La tasa de inclusión del ReI, es decir, el número de personas involucradas por cada 10.000 habitantes, se considera a nivel nacional de 220; alcanza los valores más altos en las regiones de Sicilia (634), Campania (603) y Calabria (447) y los valores mínimos en las regiones alpinas del norte de Italia: Tentino Alto Adige (28) y Friuli Venezia Giulia (37).

Es interesante observar que esta distribución es bastante diferente a la proporcionada por la Oficina estadística (ISTAT) sobre pobreza absoluta, que muestra una distribución menos desequilibrada a favor del Mezzogiorno, que contiene el 47,6% de las familias en pobreza absoluta, mientras que en el norte la proporción de estas familias es muy grande, con un 37,2%.

En cuanto a la ciudadanía, las cifras entre norte y sur se revierten: dado que el número medio de beneficiarios no pertenecientes a la UE es del 11 % en Italia, esta cifra contempla un porcentaje del 29 % en el Norte frente al 3 % de media en el Sur. Una cifra que podría expresar las dificultades de los inmigrantes para beneficiarse de las ayudas según la restricción migratoria reforzada de 24 meses, sin considerarlos parte de la comunidad local (Lluís Francesc Peris Cancio, 2010).

**Figura 2. Distribución de los núcleos perceptores del Reddito di Inclusion según nacionalidad.**



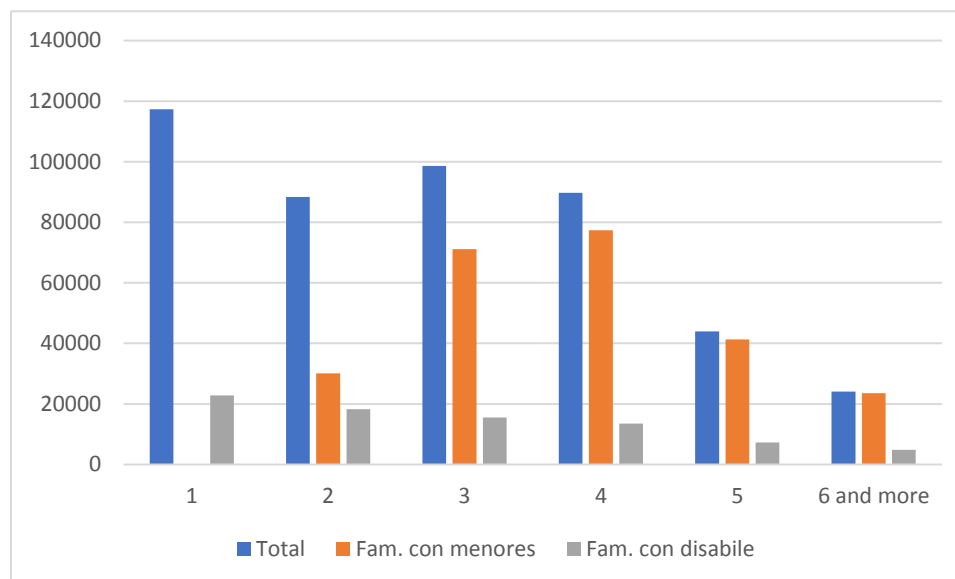
Fuente: datos del Ministero del Lavoro e Politiche Sociali 2019.

En cuanto al importe medio mensual desembolsado en el periodo enero-diciembre de 2018, equivalente a 296 euros, las divergencias son muy *pequeñas*, con un rango que oscila entre los 237 euros para los beneficiarios de la Val di Aosta y los 328 euros para Campania. En general, las regiones del sur tienen un valor medio de beneficio superior a los del Norte de 51 euros (+20%) y los del Centro por 34 euros (+12%).

La presencia de niños discapacitados en los beneficiarios es del 18%, un porcentaje muy alto si tenemos en cuenta que la Seguridad Social tiene otros instrumentos de apoyo económico en esta categoría.

En cuanto a la presencia de menores, los hogares con menos personas equivalen al 53% de los hogares afectados, cubriendo el 71% de las personas afectadas, siendo la clase modal de hogares con menos de la correspondiente a cuatro miembros, lo que representa el 32% del total.

**Figura 3. Perceptores del Reddito di Inclusione por número de componentes del núcleo de convivencia y presencia de menores y de personas con discapacidad.**



Fuente: datos del Ministero del Lavoro e Politiche Sociali 2019.

## 7. 2019: el año de la gran inversión del Rei al Reddito di Cittadinanza (RdC)

Más allá de sus denominaciones, Rei y Reddito di Cittadinanza son atribuibles a la categoría de ingresos mínimos, pero cada una está marcada por su inspiración original. El Rei se refiere a los *minimum income* europeos, con una fuerte selectividad sobre los más pobres (2,5 millones de personas, la mitad de los pobres absolutos) y la modesta suplementación mensual de sus ingresos, hasta 188 euros por persona, como se ha dicho. Sin embargo, muestra una comprensión de la multifactorialidad y complejidad del fenómeno de la pobreza, y en consecuencia prevé intervenciones de apoyo y acompañamiento social no sólo para el individuo, sino si procede para todo el complejo familiar, con análisis de la situación, diseño de intervención y gestión de la relación encomendada principalmente a los servicios sociales, a los que se asignan recursos específicamente previstos (Ranci Ortigosa, 2018).

El Reddito di Cittadinanza, quizás también por la referencia que el nombre evoca a las teorizaciones de la renta básica universal, toma como referencia un objetivo mayor: todos los pobres más los que están en grave malestar (9,4 millones de pobres o en riesgo de pobreza), a los que operar en términos redistributivos, integrando sus ingresos mensuales hasta 780 euros por persona, o más bien a 400/500 euros más el coste de alquilar la vivienda, si no la posees. Esta medida a tiempo completo requeriría, estiman los proponentes, 17.000 millones, 2 de los cuales serían necesarios para el desarrollo de centros de empleo, mientras que la financiación prevista en la ley presupuestaria para 2019 es de 9.000 millones, uno de los cuales, para los centros de empleo, que debería duplicar su plantilla. De hecho, la intervención se centra en la inserción laboral y, por lo tanto, dará prioridad y principalmente a estos servicios. Por lo tanto, es una medida mucho más ambiciosa, con ese fuerte ímpetu político y el consiguiente compromiso financiero del que carecía el Rei.

Las disposiciones del decreto por el que se establece el derecho de ciudadanía asumen una condicionalidad significativa, estableciendo sanciones, suspensiones y decomisos muy severos de las prestaciones previstas para aquellos que no cumplan con los acuerdos y requisitos.

Por lo tanto, las dos medidas tienen un enfoque, declinaciones y dinámicas que corresponden a diferentes lecturas de la pobreza y sus factores. La Renta de Ciudadanía esencialmente los identifica como carentes de trabajo remunerado y toma como contenido esencial en la lucha contra la pobreza la oferta de empleo y comprometiéndose a los interesados a asumirla.

Con el fin de contrarrestar las acusaciones de bienestar, el proyecto político del RdC también da un papel crucial a los Centros de Empleo y a su capacidad para guiar, formar y hacer hincapié en las conductas más adecuadas. Los Centros de Empleo tendrán que referirse a las personas que puedan acceder al mercado laboral, dejando a las personas que no son inmediatamente empleables a la red de servicios sociales locales, con problemas sociales y sanitarios más extensos y graves.

El problema radica en la dificultad que conlleva la decisión de establecer dos sistemas de intervención (los Centros de Empleo, la red local de servicios sociales). La medida no especifica adecuadamente los temas que tendrán que certificar la distinción entre los dos niveles de pobreza (los empleables, los que necesitan intervenciones sociales intensivas), aunque es un centro central para entender si se garantizarán intervenciones adecuadas para ambos grupos sociales: la especialización de los dos sistemas en muchas regiones italianas requiere un tiempo y recursos financieros y profesionales adecuados. La red de servicios sociales puede convertirse en el lugar donde las personas más problemáticas vierten o reorganizan, o un área de atención acogedora para las personas que no están disponibles para ocupar trabajos muy alejados de su residencia. Si la evaluación no se lleva a cabo con la debida experiencia y profesionalidad, sobre la base de criterios bien definidos, los riesgos de discreción, discriminación y exclusión son muy elevados (Saraceno, 2019).

La aplicación del principio de condicionalidad a casi todos los ámbitos de la política social es un elemento central en el cambio del bienestar en muchas naciones europeas. En muchos ámbitos de intervención, se considera suficiente introducir sanciones y sanciones severas en la prestación de prestaciones y relaciones asistenciales para cambiar el comportamiento de los beneficiarios. La adopción del principio de condicionalidad se ha convertido en una conclusión inevitable, como si hubiera pruebas científicas sustanciales e indiscutibles que lo respaldaran. De hecho, una gran cantidad de investigación también ha demostrado lo contrario. Una investigación de la Fundación Joseph Rowntree encontró la creciente brecha entre la retórica política y la evidencia sobre los efectos positivos de las sanciones (Evans & Griggs, 2010). Más investigaciones (Watts & Fitzpatrick, 2018; Watts, Fitzpatrick, Bramley y Watkins, 2014) mostraron que la evidencia científica sobre los efectos positivos de las sanciones es contradictoria y muy limitada en términos metodológicos; sobre todo, no justifican la gran expansión de las sanciones. El sistema de sanciones corre el riesgo de no promover el crecimiento de las personas, distanciarse y alejarse de las relaciones de ayuda de las personas más difíciles y que persisten en tomar comportamientos reprobables, o no superan las condiciones de dependencia (Siza, 2019).

El papel que el servicio social debe desempeñar en la contratación con las familias significa una promoción eficaz de todas las personas que forman parte de él es una vez más central, en particular desde el punto de vista de la igualdad de género y la atención a los más vulnerables (niños, personas con discapacidad, ancianos) y la provisión de mayores oportunidades a generaciones de jóvenes en un país como Italia marcado por fuertes brechas y diversidad de oportunidades dentro de las familias.

En cambio, el proyecto de aplicación de la RdC también introduce componentes paternalistas en la configuración de la herramienta con la que los beneficiarios pueden gastar el pago recibido. Se aplica con una tarjeta de débito que no se puede utilizar para recaudar dinero líquido sino sólo para el consumo predefinido como "apropiado" para aquellos que son pobres, y con la restricción, que niega a los pobres ninguna capacidad y posibilidad de planificación de gastos, para gastar toda la contribución mensual a finales de mes y, con el dolor de la pérdida del residuo, a expensas de un proyecto. Así parece proponer la antigua lectura de los pobres como poco fiable y en cierto sentido responsable de su condición, por lo tanto, para ser controlado y en caso de ser castigado, más que ser apoyado y ayudado a superar los muchos condicionamientos que limitan la posibilidad de utilizar sus recursos y desarrollar sus habilidades.

Cambiar las prioridades y objetivos para dirigirlos más hacia la inclusión social de las personas en la pobreza significa esencialmente sacrificar los compromisos de gasto con otros grupos sociales (Ranci Ortigosa 2018). Dados los recursos disponibles, el riesgo es que no se construyan caminos eficaces de inclusión social para las personas en pobreza más severa.

Los trabajadores sociales saben desde hace mucho tiempo que para ciertas condiciones de pobreza la provisión de un beneficio económico no es una intervención adecuada: un trastorno mental, una grave adicción a las sustancias de abuso, la imposibilidad de producir un ingreso de una madre soltera con hijos menores de edad pueden abordarse eficazmente con otras medidas de bienestar que dan a la intervención de apoyo a los ingresos un papel menos central y reconocen, por otro lado, como centro central, la composición de una pluralidad de intervenciones en un proyecto personalizado.

Los ingresos de la ciudadanía y el REI anterior son medidas importantes para combatir la pobreza, que se han esperado durante muchos años, pero no siempre son medidas eficaces. Si finalmente debemos luchar contra la pobreza mediante medidas nacionales de gran alcance y asignar cantidades considerables de recursos a tal fin, debemos ser conscientes de que existen formas y condiciones de pobreza para las que el beneficio económico y el proyecto individual no son suficientes. Los trabajadores sociales que trabajan en los interminables suburbios de nuestras ciudades son muy conscientes de que la pobreza más grave y la menos probable para superar esta condición son los estrechos entre los procesos de exclusión social y los procesos de integración social en los barrios desprotegidos. A menudo estas relaciones vecinales crean presión "a la baja", refuerzan valores y estilos de vida que dificultan una mejor inclusión social: las acciones que pueden ayudar a las personas a salir de la pobreza, como la educación o el trabajo, están casi siempre fuera de la comunidad más estrecha (Siza, 2018)

Las intervenciones individuales de apoyo a los ingresos y los proyectos de inclusión individual pueden proporcionar apoyo, pero junto a ellos es necesario que los trabajadores sociales propongan e insten a intervenciones colectivas que concentren

una variedad de acciones en las zonas más pobres, coordinando las políticas sociales y laborales, las intervenciones urbanas, la protección de la salud, las oportunidades educativas, las medidas orgánicas en favor de los niños.

Otro factor crítico es la falta de atención que esta medida presta a la pobreza infantil, que es también, junto con la pobreza juvenil, el fenómeno más preocupante dentro de la propagación de la pobreza. Como saben, los niños y los jóvenes constituyen poco menos de una cuarta parte de todas las personas pobres absolutas porque la pobreza en Italia se concentra particularmente en las familias con hijos menores de edad, especialmente, pero no exclusivamente, si son numerosas.

También es bien sabido que crecer en la pobreza tiene efectos a corto y largo plazo en la salud y la posibilidad de desarrollar plenamente sus capacidades. Por lo tanto, una medida de lucha contra la pobreza debe evaluar cuidadosamente sus necesidades, tanto en lo que respecta a la parte monetaria del apoyo como en lo que respecta a las actividades y servicios de acompañamiento e integración social. La combinación de orientación predominantemente laboral, la escala de equivalencia adoptada en el RDC y la fuerte restricción del acceso al beneficio de las familias extranjeras, aunque sean residentes legalmente, parece ir exactamente en la dirección opuesta (Peris Cancio, 2021b).

## **8. Observaciones finales**

El análisis de la realidad italiana muestra importantes índices de desigualdad entre regiones y dentro de las regiones, mayores indicadores de brecha en las regiones más pobres del Sur, menos justos en la distribución de la riqueza y con mayor discriminación tanto por género como entre generaciones.

Sobre la introducción de la Renta de Inclusión en el año 2018, finalmente se ha introducido en Italia una medida para combatir la pobreza estructural y universal, aunque ciertamente puede mejorarse y ampliarse. La verdadera revolución del REI es sentar las bases de un nuevo sistema de bienestar. Los servicios y profesiones adquieren un papel central con el REI y la inclusión de personas y familias es una reforma en la reforma. En el marco del REI existe por primera vez el enfoque de una estrategia para el desarrollo de los servicios territoriales, algo que había sido subestimado por experimentos regionales anteriores.

Por lo tanto, los servicios se convierten en el centro fundamental y esencial en la lucha contra la pobreza. El acceso a los servicios de calidad, el fortalecimiento de las competencias de los operadores, la promoción de vías de activación verdaderamente eficaces e inclusivas para los beneficiarios, el desarrollo de la integración entre los diferentes actores en juego, la recomposición de los recursos son el objetivo fundamental de la ley que establece el Rel.

Sin embargo, un año de su aplicación muestra que la medida ha despegado con fuerza donde los indicadores de pobreza son más altos, pero donde al mismo tiempo los servicios promocionales son más modestos. Esto parece indicar que la puesta en marcha del instrumento tiene un fuerte impacto como medida de bienestar, pero, según los primeros datos, un menor valor de un dispositivo promocional orientado al cambio y activación a favor de las familias con menos ingresos, tanto en términos de obtención de un empleo como de promoción de los más débiles.

Esta *primavera italiana*, en la lucha contra la pobreza, vive ahora un momento crucial con el reciente establecimiento de ingresos de *ciudadanía* por parte del nuevo Ejecutivo, una ambiciosa propuesta que cuadruplica la inversión pública en la lucha contra la pobreza.

A medida que la RdC se está elaborando hoy, parecería estar excesivamente desequilibrada en el aspecto del empleo, descuidando el enfoque multifactorial para combatir la pobreza. La decisión de basar la planta de la medida principalmente en el tema del trabajo ha generado una serie de cuestiones críticas relacionadas con los criterios de distribución de los recursos, el diseño de las respuestas y el sistema de gobernanza que *no* mejora adecuadamente la contribución de los diferentes actores, públicos y privados, dedicados a la lucha contra la pobreza.

## 9. Referencias bibliográficas

- Busilacchi G. (2018); Le politiche di reddito minimo in Europa: un cambio paradigmatico verso una nuova convergenza?, Sinapsi, VIII, n.3, pp. 84-93.
- Cantillon, B.; Marchal, S. y Luigjes, C. (2017); Decent incomes for the poor: Which role for Europe?, Journal of common Market Studies 55, 240-256.
- Carter, E.; Whitworth, A. (2017); Work Activation Regimes and Well-being of Unemployed People: Rhetoric, Risk and Reality of Quasi-Marketization in the UK, Work Programme Department of Geography, Social policy & Administration Vol. 51, n. 5, September 2017, pp. 796-816.
- Evans, M., & Griggs, J. (2010). Sanctions within Conditional Benefit Systems: a review of evidence. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Frazer, H., & Marlier, E. (2009). Minimum Income Schemes across EU Member States. European Commission.
- Hemerijck, A. (2013); Changing Welfare States, OUP Oxford. Immervoll, H. (2010). Minimum-Income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges. Employment and Migration Working Papers, OECD Publishing, OECD Social, No. 100.
- Lusignoli, L. (2018). L'attuazione in cifre: beneficiari e servizi sociali alla prova dei fatti. In C. Italiana (Ed.), Povertà in attesa. Rapporto 2018 su povertà e politiche di contrasto in Italia (Vol. 214, pp. 221-243). Bologna: Maggioli.
- Marchal, S.; Marx I., Van Mechelen, N. (2017); Minimum Income Protection in the Austerity Tide, in Iza Journal of European Labor Studies, vol. 5, n. 4., Berlin.
- Martelli, A. (2015). Oltre alla sperimentazione? Dal Reddito minimo di inserimento alla Carta Acquisti Sperimentale per il contrasto alla povertà. Autonomia locali e servizi sociali, n. 3, 347-356.
- Martínez Mirto, L. (2019); Nueva pobreza, precariedad y rentas mínimas: respuestas para incentivar el empleo en el actual contexto sociolaboral, Cuadernos de Relaciones Laborales, 37(1), 155-175.
- Marx, I.; Nelson, K. (Eds.; 2013); Minimum income protection in flux, Palgrave MacMillan, London.



- Mesini, D. (2018). Lotta alla povertà: i servizi al centro. Sfide e opportunità dall'introduzione del REI. Bologna: Maggioli.
- Monticelli, E. (2017). I recenti sviluppi legislativi in materia di sostegno al reddito in Italia, fra indirizzi regionali, nazionali ed europei. Paper presented at the ESPANET, Forlì.
- Natili M. (2019); The Politics of Minimum Income in the Age of Austerity: An Introduction. In: The Politics of Minimum Income. Work and Welfare in Europe. Palgrave Macmillan, London.
- Noguera, J.A. (2017); Redistribución, predistribución y garantía de rentas, en J. ZALAKAÍN y B. BARRAGUÉ (coords.): Repensar las políticas sociales: predistribución e inversión social, Madrid: Editorial Grupo 5 - Kutxa Fundazioa.
- Peris Cancio, L. F. (2010). Con i nuovi vicini: il servizio sociale e le famiglie immigrate. Roma: Sinnos.
- Peris Cancio, L. F. (2013). La sfida della solidità dei servizi sociali. Una lettura dell'esperienza spagnola per riflettere su quella italiana. In C. Bruni, G. Devastato, E. Nocifora, L. F. Peris Cancio, E. Pugliese, G. Ricotta, G. Sammarco & E. Spinelli (Eds.), Servizio Sociale e Crisi del Welfare. Santarcangelo di Romagna: Maggioli Editore.
- Peris Cancio, L.F. (2021a). Los esquemas de rentas mínimas en Europa y el Ingreso Mínimo Vital (IMV). *Revista Española de Sociología*, 30 (2), a50.
- Peris Cancio, L.F. (2021b), Reflexiones sobre la accesibilidad de la población extranjera a los programas nacionales de rentas mínimas: una lectura comparada. *Revista Española de Sociología*, 30 (2), a50.
- Ranci Ortigosa, E. (2018). Legge di bilancio 2019: il delicato passaggio dal Rei al Reddito di cittadinanza, Welforum.
- Saraceno, C. (2015); Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi, Feltrinelli, Milano.
- Saraceno, C. (2019). Reddito di cittadinanza: le forti criticità sulla povertà minorile. Welforum.
- Siza, R. (2018). Manuale di progettazione sociale. Milano: FrancoAngeli.
- Siza, R. (2019). Il reddito di cittadinanza: molti limiti e qualche opportunità, Welforum.
- Watts, B., & Fitzpatrick, S. (2018). Welfare Conditionality. London: Routledge.
- Watts, B., Fitzpatrick, S., Bramley, G., & Watkins, D. (2014). Welfare sanctions and conditionality in the UK. York: Joseph Rowntree Foundation.

