

# Revisión de los sistemas de ingresos mínimos en España desde la perspectiva de su efectividad

*Programa para el Empleo y la Innovación Social de la UE (eje PROGRESS)*

*Convocatoria VP/2014/006: Apoyo a las reformas de protección social*

## Aprendizajes y posible lecciones para el futuro



**This project is co-funded  
by the European Union**

*Proyecto Progress “Review of the minimum income schemes in Spain from the perspective of cost-effectiveness” cofinanciado por la Comisión Europea, Agreement VS/2015/0180.*

*Las opiniones expresadas en las diferentes investigaciones llevadas a cabo en el marco del proyecto son las de los autores y no reflejan la posición oficial de la Comisión Europea.*

# Índice de contenidos

1. EL PROYECTO “REVISIÓN DE LOS SISTEMAS DE INGRESOS MÍNIMOS EN ESPAÑA DESDE LA PERSPECTIVA DE SU EFECTIVIDAD.....	5
2. EL SISTEMA DE INGRESOS MÍNIMOS EN ESPAÑA.....	6
3. CONTEXTUALIZACIÓN Y DEBATES SOBRE LA REALIDAD DE OTROS PAÍSES .....	14





## 1. El Proyecto “Revisión de los sistemas de ingresos mínimos en España desde la perspectiva de su efectividad”

El Proyecto “Revisión de los sistemas de ingresos mínimos en España desde la perspectiva de su efectividad” se desarrolla entre junio de 2015 y diciembre de 2017. Se plantea con dos objetivos generales:



Adquirir un conocimiento mejor y más actualizado sobre el sistema de ingresos mínimos actual en España, así como su nivel de efectividad en la protección frente a la pobreza y en el apoyo en el acceso al empleo.



Identificar posibles mejoras en términos de nivel de cobertura, consistencia y coherencia de las diferentes prestaciones y su adecuación a las actuales y futuras necesidades.

Y se estructura en base a cinco dimensiones con sus objetivos específicos:



Análisis

- Obtener información sobre las diferentes prestaciones del sistema de ingresos mínimos en España.



Intercambio de experiencias a aprendizaje mutuo

- Aprender de las experiencias de otros países de la UE, en particular de Bélgica, Reino Unido y Alemania, que tienen o están en proceso de llevar a cabo reformas sociales relacionadas con esquemas de ingreso mínimo y conocimientos de expertos internacionales sobre los sistemas de garantía de mínimos en la UE.



Debate político

- Fomentar y generar las condiciones para un debate político constructivo con los actores clave involucrados en el diseño e implementación de políticas y programas en este campo.



Rediseño de las políticas

- Identificar los elementos clave y los criterios a seguir en el rediseño del sistema de ingresos mínimos en España.



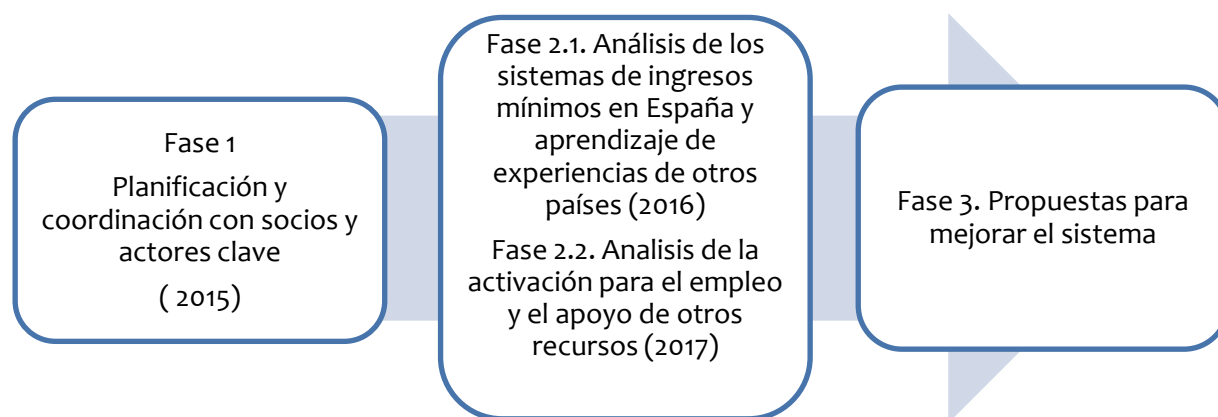
Próximos pasos

- Definir los pasos a seguir para conseguir mejorar el sistema.

El proyecto es liderado por la Dirección General de Servicios para la Familiar y la Infancia y cuenta con una amplia participación de actores públicos y privados, entre ellos todas las administraciones que gestionan prestaciones y subsidios que conforman el sistema de ingresos mínimos:

<b>COMITÉ DIRECTIVO</b>	Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), Servicio Público de Empleo Estatal(SEPE), Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO), Secretaría Técnica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (Responsable del SEEPROS), cuatro representantes de departamentos de los sistemas de rentas mínimas de las Comunidades Autónomas (Andalucía, Galicia, Comunidad de Madrid y Comunidad Valenciana).	
<b>SOCIOS Y ACTORES CLAVE</b>	<b>España</b>	Departamentos de Rentas mínimas de las Comunidades Autónomas Sociedad civil (EAPN) y agentes sociales
	<b>Unión Europea</b>	Países socios: Bélgica, Reino Unido y Alemania EMIN
<b>EXPERTOS</b>	<b>España</b>	Comité científico: 5 expertos Expertos nacionales
	<b>Unión Europea</b>	Expertos de los países socios Expertos europeos

Para lograr los objetivos se llevan a cabo tres fases diferenciadas:



## 2. El sistema de ingresos mínimos en España

El sistema de garantía de ingresos mínimos en España se define como el conjunto de prestaciones no contributivas que tratan de asegurar un nivel básico de suficiencia económica. Desde un punto de vista operativo y en el marco del presente proyecto se considera que dicho sistema **está integrado** por todas las **prestaciones monetarias de naturaleza no contributiva, sujetas a la comprobación de recursos, que tratan de dar respuesta a los problemas de insuficiencia de los ingresos de familias y**

**personas.** Se destaca que no se ha computado ninguna prestación en especie, que en España dan cobertura a una amplia gama de necesidades, como son la sanidad gratuita, la educación gratuita, las ayudas al transporte, ayudas a la vivienda, alimentación, etc.

#### EL MAPA DEL SISTEMA

Las prestaciones económicas analizadas, tanto de ámbito de la Administración General del Estado como de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, son las que se detallan a continuación:

ÁMBITO	ÓRGANO GESTOR	PRESTACIONES
ESTATAL	DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL (SEPE)	<p><i>Subsidios de desempleo de carácter transitorio destinados a proteger a los colectivos que han agotado las prestaciones por desempleo o no han alcanzado los mínimos de cotización necesarios para acceder a ese nivel de protección. Igualmente están diseñadas para atender las situaciones de desempleo de larga duración.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Subsidio por cotizaciones insuficientes</li> <li>- Subsidio por agotamiento de la prestación contributiva</li> <li>- Subsidio por agotamiento de la prestación contributiva para mayores de 45 años</li> <li>- Subsidio de revisión de invalidez</li> <li>- Subsidio agrario para residentes en Extremadura y Andalucía</li> <li>- Subsidio dirigido a emigrantes retornados a España</li> <li>- Subsidio dirigido a personas excarceladas</li> <li>- Renta Activa de Inserción (RAI)</li> <li>- Subsidio para personas mayores de 55 años</li> <li>- Programa de Recualificación Profesional (Prepara)</li> <li>- Programa de Activación para el Empleo (PAE).</li> </ul>
	DE LAS ENTIDADES GESTORAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL	<p><i>Destinadas a proteger ante la incapacidad, permanente o transitoria, de trabajar</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Subsidio de maternidad no contributiva</li> <li>- Pensiones no contributivas de jubilación e invalidez de la Seguridad Social</li> <li>- Prestaciones Sociales para Personas con Discapacidad y</li> <li>- Pensiones asistenciales (antiguas prestaciones del Fondo Nacional de Asistencia Social (FONAS)).</li> </ul>
	OTROS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prestaciones complementarias para las pensiones contributivas (complementos de mínimos)</li> <li>- Prestaciones complementarias para las prestaciones no contributivas</li> <li>- Prestación por hija/o a cargo</li> </ul>

## AUTONÓMICO

*Dirigidas a reducir la insuficiencia de ingresos, aunque todas ellas establecen una serie de obligaciones de activación e inserción vinculadas a su percepción*

- Rentas Mínimas de cada una de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla

En definitiva, el **mapa del sistema de ingresos mínimos dibujado pone de manifiesto la complejidad** del sistema, tanto por el número de prestaciones como por el hecho de que en la gestión, diseño, capacidad normativa y financiación participan distintos niveles de la administración pública, de acuerdo con las competencias que cada nivel tenga atribuidas por la Constitución Española, lo que implica diversidad en las cuantías, requisitos de acceso, duración de las prestaciones, etc.

Esta configuración del sistema es fruto del devenir de su desarrollo, basado en la cobertura gradual de determinadas necesidades. Así, la última red se ha formado como un gran número de prestaciones muy diferentes, con cierta uniformidad las que se derivan de la Administración General del Estado, y con mayor diversidad cuando se trata de prestaciones sociales de competencia autonómica, por formar parte del sistema de servicios sociales, y que atienden las necesidades básicas de las personas con graves dificultades económicas y sociales (las llamadas rentas mínimas de inserción de las CC AA).

En términos de la evolución temporal tanto en gasto como en número de prestaciones y personas beneficiarias, se constata el rápido crecimiento del volumen del sistema de garantía de ingresos. Se deduce que, aunque ha mostrado una notable capacidad de ajuste al cambio de ciclo económico, no ha resultado suficiente para dar respuesta al veloz aumento de las situaciones de insuficiencia de ingresos en la crisis, fundamentalmente por la fuerte caída del empleo.

El conjunto de prestaciones que integran el sistema de ingresos mínimos en España objeto de este análisis alcanza un **gasto anual de cerca de veinte mil millones de euros (alrededor del 7% corresponde a las rentas mínimas de las Comunidades Autónomas)** y llega casi a **seis millones de personas beneficiarias**. El gasto anual de este sistema asistencial analizado representa en torno al **1,8% del PIB**.

Es importante hacer notar que, si bien el alcance definido en el análisis es amplio, no es completo y, por tanto, **no recoge todo el esfuerzo que se realiza para proteger a la población con insuficiencia de ingresos**. A pesar de que se han analizado parte de las prestaciones otorgadas a nivel local (por no tener toda la información completa) y los servicios de activación para el empleo aplicados a los perceptores de subsidios por desempleo, por razones de no disponibilidad de datos del conjunto del territorio y por considerar que no están definidas las prestaciones de ámbito local como derechos subjetivos, no han proporcionado información relevante al estudio.

Tampoco se han tenido en cuenta las prestaciones y servicios realizados por las entidades del Tercer Sector de Acción Social (aunque cuenten con subvenciones públicas).



## DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL Y PERFILES SOCIO-DEMOGRÁFICOS DE LAS PERSONAS BENEFICIARIAS

### *En lo que respecta a los subsidios por desempleo*

Los porcentajes de beneficiarios de prestaciones y subsidios por desempleo, en cada Comunidad Autónoma y Ciudades de Ceuta y Melilla (CC AA) respecto al total de beneficiarios en todo el territorio nacional, son diversos, así como entre los diferentes tipos de subsidio. Esto puede deberse a factores muy distintos, siendo especialmente relevante la estructura productiva y la dinámica del mercado de trabajo.

Existen también diferencias entre la proporción de personas perceptoras de prestaciones asistenciales en relación al total de personas perceptoras en las diferentes CC AA.

El examen por características socio-demográficas muestra cierta especialización de los subsidios por desempleo según determinadas características de las personas perceptoras. Los **hombres** están más presentes en ciertos tipos de **prestaciones con derecho a duraciones potenciales más largas** (los subsidios de colectivos especiales y el de agotamiento de prestaciones contributivas con más de 45 años). Por su parte, las **mujeres** tienen más peso en prestaciones con derechos **más cortos** (subsidios por agotamiento de prestaciones contributivas de menos de 45 años y cotizaciones insuficientes, en la renta agraria y, sobre todo, en los programas temporales). En el caso de la edad es más evidente lo que tiene que ver con la distinta posición en el mercado laboral de los trabajadores según la edad. De esta forma, los subsidios con más presencia (un 59%) entre los **jóvenes** de menos de 30 años son los de **cotizaciones insuficientes**.

### *En cuanto a las pensiones con complemento a mínimos*

La **diversidad territorial** es de nuevo la nota característica. La media de pensiones con complemento a mínimos respecto al total en todas las CC AA se sitúa en el 26,5%: algunas comunidades presentan un porcentaje más elevado que la media (Extremadura 49,6%, Castilla-La Mancha 41,8%, Andalucía 55,5%, Canarias 33,3%, Galicia 33%, Murcia 32,2% y Melilla 32%) y otras presentan uno más reducido (País Vasco 12,8%, Madrid 17,3%, Cataluña 17,4% y Asturias 17,7%).

### *Por lo que se refiere a las rentas mínimas*

**País Vasco, Andalucía, Madrid y Cataluña concentran el 59% del total de unidades beneficiarias** de rentas mínimas, mientras conjuntamente suponen algo más de la mitad de la población española. En términos de gasto, en torno al **64% del total corresponde al presupuesto ejecutado** en dichas comunidades, con un peso muy importante de Navarra y el País Vasco en el total. Esta diferencia revela que los recursos dedicados por unidad perceptora de la prestación son mayores en estas comunidades que en el resto.

El análisis según características socio-demográficas revela un cierto predominio de algunos atributos: la mayor parte de las personas beneficiarias son **mujeres** (60%), **españolas** (65%), tienen una edad situada en los tramos centrales de **25 a 55 años** (77%), tienen **estudios primarios o inferiores** (67%) y se encuentran **desempleadas** (71%). Destacan los pesos que tienen las personas extranjeras (35%),

mayores de 55 años (15%) e inactivas no jubiladas (23%).

## EFFECTOS DEL SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS SOBRE LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

El sistema español de garantía de ingresos presenta un desafío en cuanto a su adecuación para reducir el riesgo de pobreza. Se constata un **modesto efecto redistributivo** en los hogares con insuficiencia de ingresos. En lo que se refiere a la reducción de la pobreza, los datos muestran que las prestaciones monetarias tienen un **impacto mayor en las mujeres** que en los hombres, un efecto netamente inferior en los jóvenes y los niños, sucediendo lo contrario en las **personas de mayor edad**, un efecto claramente decreciente a medida que aumenta en el hogar el número de menores de edad, con una contribución a la reducción de la pobreza mucho **menor** en el caso de **personas ocupadas y paradas**, y un impacto muy diferente por regiones.

Esta limitada **eficacia** no se debe interpretar como el resultado de problemas de asignación o falta de concentración en los hogares con rentas más bajas. Lejos de ello los indicadores estimados para las distintas prestaciones de garantía de ingresos muestran que los **niveles de progresividad son altos**, siendo los más elevados los correspondientes al subsidio de desempleo y las rentas mínimas.

Esta cuestión está más asociada a unas **cuantías de las prestaciones** de garantía de ingresos por **debajo del umbral de pobreza, si bien es conocido que el propio umbral de pobreza es relativo respecto de los ingresos**.

En esta línea hay que poner de relieve la mayor dificultad del sistema para cubrir **a los menores de edad y jóvenes**. Para este grupo y para los hogares con niños, en general, el principal instrumento para evitar la pobreza son las prestaciones por desempleo y, en menor medida, las rentas mínimas. Las tasas de pobreza infantil que hay en España guardan una estrecha relación con la insuficiencia de los mecanismos de protección para trabajadores con salarios bajos, menor formación, mayor probabilidad de desempleo y cargas familiares.

## DINÁMICA DE LAS PRESTACIONES DE GARANTÍA DE INGRESOS

### *La dinámica del nivel asistencial de las prestaciones por desempleo*

El análisis agregado de la duración y la reincorporación al sistema de protección por desempleo a partir de la información sobre las personas que comenzaron episodios de percepción de subsidios de desempleo en el periodo 2007-2014 sugiere que la mayor parte de las personas perceptoras de dichos subsidios tienden a pasar un periodo de tiempo relativamente corto bajo su cobertura cuando se considera un periodo temporal suficientemente largo. El promedio sería del 25%-30% del tiempo para periodos de siete-ocho años y considerando solo a las personas con reentradas en el sistema, que no son todas las que entran en un momento dado. En realidad, hay una **porción mayoritaria que consume periodos muy cortos**, aunque **vuelve a entrar varias veces**, así como otra parte también importante con menos reentradas y con periodos de percepción algo más prolongados. Sin embargo, la proporción de los que permanecen largos periodos y se encuentran desligados del

mercado de trabajo tiende a ser relativamente reducida (en torno al 10%, aunque varía con el ciclo económico).

### *La dinámica de las rentas mínimas autonómicas*

En lo referido a las rentas mínimas autonómicas, los dos principales rasgos del análisis de las entradas son:

- La vigencia en el tiempo de un **patrón tradicional de personas beneficiarias**, cuyas características más generales son un bajo nivel educativo, así como una alta presencia de **hogares unipersonales y monoparentales**.
- Junto a este patrón tradicional, se observa también, la mayor presencia de **población inmigrante**, con características y necesidades de protección distintas de las cubiertas tradicionalmente por las rentas mínimas, y la entrada creciente de **hogares sin problemáticas sociales, con más hijos** y con situaciones del hogar más estables, como **consecuencia** de la severidad y la prolongación de la **crisis** económica.

En cuanto a la **duración media**, no resulta muy extensa: más de la mitad de los que en los once años objeto de estudio entraron en los programas estuvieron menos de un año y la duración media fue inferior a dos años. Para la mayoría de los hogares la renta mínima fue, por tanto, una ayuda transitoria. Aunque existe un número no desdeñable de entradas de larga duración (más de cinco años), una cierta prolongación en el tiempo de los que actualmente están en los programas (más de una cuarta parte lleva más de cuatro años) y una tasa importante de reincorporaciones (el 40% de los que salieron volvieron a entrar). Se ha constatado también que existe cierto problema de dependencia en función del tiempo de permanencia en los programas: **la probabilidad de salir disminuye cuanto más tiempo se lleva en ellos**.

### **ACTIVACIÓN E INSERCIÓN LABORAL**

#### *En los subsidios por desempleo*

En cuanto a la **participación de las personas perceptoras de subsidios por desempleo en las acciones realizadas por los servicios públicos de empleo (SPE)**, cabe destacar que **la incidencia de los servicios prestados es relativamente importante**. Un 75%-85% de las personas perceptoras de subsidios participaron en algún tipo de acción realizada por los servicios públicos de empleo cuando se considera un periodo de algo más de una década.

El **número medio de servicios recibidos** por las personas perceptoras también es relevante, situándose en torno a **cuatro de promedio**. La mayoría recibe el **servicio de orientación profesional** (un 76% en el caso de los entrantes en 2007 y un 88% en el caso de los entrantes en 2010).

Por lo que respecta a **la relación entre la participación en los servicios ofrecidos por los SPE y la salida hacia el empleo** de las personas perceptoras de subsidios, los resultados son los siguientes:

- Las tasas de salida hacia el empleo son más elevadas entre los colectivos de personas perceptoras que recibieron servicios pero en momentos distintos a la percepción del subsidio que se está considerando (es decir, antes de dicha percepción).
- Hay servicios que parecen presentar una **eficacia** mayor que otros: los **servicios de promoción del empleo** (contratación de desempleados en obras y servicios de interés general y social, entre otros) serían aquellos con mejores resultados, seguidos de los **servicios de fomento del empleo** (ayudas a la contratación) y de los servicios de formación y cualificación y de asesoramiento para el autoempleo, y en último lugar los servicios de orientación profesional.
- En general, las **tasas de salida** hacia el empleo de las **personas perceptoras que no reciben servicios es más elevada** que las de aquellas que sí los reciben durante la duración del subsidio.

Los resultados encontrados no son concluyentes, ya que pueden existir otras razones, como las propias características (observadas e inobservadas) de las personas, que estarían correlacionadas tanto con la mayor probabilidad de recibir servicios durante la percepción como con la menor probabilidad de encontrar empleo. De hecho, la revisión de la literatura empírica sobre evaluación microeconómica de las políticas activas del mercado de trabajo en España muestra que los resultados de la mayoría de los trabajos son positivos, con impactos estimados que implican un diferencial positivo de la tasa de ocupación de los participantes con respecto a la de los no participantes (o un incremento de la probabilidad de estar ocupado) en el caso, por ejemplo, de las acciones de formación. De cualquier modo, aunque en **promedio las políticas activas sirven para mejorar las perspectivas de empleo**, ese promedio esconde situaciones muy diversas que incluyen la posibilidad de no mejorar en absoluto.

#### *En las rentas mínimas*

El cobro de una prestación de renta mínima lleva aparejado un conjunto de medidas de inserción sociolaboral. No resulta sencillo valorar el impacto de este tipo de medidas; no obstante el análisis realizado en virtud de la causa de la baja en el sistema muestra como resultado más destacado que el peso mayoritario de las bajas lo tienen las salidas de carácter administrativo (cerca de un 60% del total). En el lado contrario, destacan las grandes **dificultades para que los hogares participantes salgan de los programas por razones de autonomía personal**, avivadas todavía más, como revela el salto de más de 20 puntos que se produjo entre 2005 y 2008 en el incremento de las salidas por motivo administrativo (del 41,5% al 66,3%), en detrimento de las salidas exitosas por lograr un empleo, que se redujo en casi 10 puntos (del 22,5% al 12,7%), como consecuencia del deterioro del mercado de trabajo.

De cualquier forma, **la participación en programas de inserción laboral parece tener un efecto positivo sobre el tipo de salida**. Hay una diferencia de casi siete puntos en cuanto a salidas exitosas entre quienes participaron en una actividad orientada al empleo y quienes lo hicieron sólo en acciones que trataban de mejorar las habilidades sociales generales.

Se han identificado entre las Comunidades Autónomas cuatro **programas de empleo protegido para personas perceptoras de rentas mínimas** (el Empleo Social Protegido de Navarra, el programa

Empleo y Formación para Jóvenes en riesgo de Castilla León, el programa de Trabajo y Formación de Cataluña y las ayudas para Programas de Inserción de Murcia). Se constatan diferencias sustanciales entre ellas que definen su propia capacidad integradora y protectora tanto en la dotación presupuestaria, el tipo de contrato ofertado y la duración, como en el acceso al recurso.

En segundo lugar, también destacan los **programas de acompañamiento social para el desarrollo de itinerarios de inclusión**. Estos recursos, si bien no ofrecen un contrato de trabajo, incorporan acciones de acompañamiento, formación y/o intermediación laboral que pueden ser claves para la incorporación laboral de las personas receptoras de rentas mínimas. La revisión de estos programas ha revelado que todos ellos reconocen la necesidad de combinar la formación sociolaboral con la búsqueda activa de empleo y medidas complementarias en determinados perfiles.

### CONSISTENCIA

Se aprecia determinada falta de coordinación operativa de las distintas prestaciones, falta de mecanismos que la permitan y ausencia de criterios comunes en el diseño y la cobertura.

También se observan algunas debilidades del sistema, ya que ciertos colectivos no pueden acceder a las prestaciones por motivos normativos. Junto a ello destacan las diferencias en el nivel de protección económica de cada una de las prestaciones y en la accesibilidad al sistema, así como la discrecionalidad en el control y obligaciones relativas a la inserción en algunas prestaciones.

### OTRAS AYUDAS Y APOYOS PROCEDENTES DEL SISTEMA DE SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES

En el marco del proyecto también se ha tratado de identificar y dimensionar los apoyos materiales (prestaciones) y técnicos (programas de apoyo social) recibidos por los hogares en situación de carencia de medios para cubrir sus necesidades básicas y que hacen uso de los servicios sociales municipales. Dentro de las prestaciones de los servicios sociales se incluyen:

Prestaciones de los servicios sociales municipales	
a) ayudas de pago único	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ ayudas de emergencia o urgente necesidad</li> <li>▶ ayuda económica pública individual</li> <li>▶ otras ayudas económicas públicas de pago único</li> </ul>
b) ayudas que implican alimentación	
c) ayudas en especie para situaciones de necesidad	

Para abordar esta investigación se analiza la información registrada en el Sistema de Información de Usuarios de los Servicios Sociales (SIUSS)<sup>1</sup>.

Con las limitaciones de la información disponible, la conclusión que se obtiene es que las ayudas no periódicas (o de “pago único”) oscilan entre un 35 y un 73 por ciento de los hogares, de acuerdo con la valoración de necesidad. Este dato refleja la continuidad de la tradición de utilizar ayudas de “extraordinarias” frente a situaciones de pobreza económica que, según los datos, en su mayor parte no son puntuales. Sus cuantías estimadas están alrededor de los 250 euros por ayuda. De los hogares que no han percibido ni renta mínima ni una ayuda no periódica una parte accede a pensiones y otra a ayudas en especie (sobre todo de alimentos).

En conjunto, la imagen que se desprende de los datos es la de una cobertura relativamente extensa de los hogares registrados por los servicios sociales. Entre un 17 y un 18 por ciento no accedería a ningún recurso material. En cuanto al acceso a servicios de apoyo, se puede apuntar que la gran mayoría de los hogares con falta de medios no parece precisarlos.

### **3. Contextualización y debates sobre la realidad de otros países**

---

#### **SISTEMAS DE INGRESOS MÍNIMOS EN EUROPA**

Por lo que respecta a los sistemas de ingresos mínimos, hay que destacar que no existe una única tendencia sino que son varias y dependen de las tradiciones y trayectorias de los países, así como de sus modelos de bienestar. Aunque la idea de “inversión social” de los sistemas de ingresos mínimos como paradigma se va abriendo paso, por el momento estos siguen muy vinculados a la empleabilidad.

No obstante, se pueden obtener un conjunto de aprendizajes a partir de las diversas experiencias respecto a los siguientes temas:

---

<sup>1</sup> EL SIUSS un sistema de registro de los usuarios de los servicios sociales locales que emplean 15 territorios (13 comunidades autónomas y las dos ciudades autónomas). Sin embargo, el uso del SIUSS tiene sus debilidades de cara al análisis que pueden llevar a subestimar los apoyos a los hogares con carencia de ingresos, por la limitada cobertura de la base de datos en términos de población y el infrarregistro de prestaciones.

## EFICACIA

- ▶ En términos generales, **simplicidad** e **integralidad** están asociadas a mejores resultados.
- ▶ La integración con otras políticas como las de vivienda, el apoyo a la infancia, las políticas fiscales especialmente de las familias permite ganar en eficacia.
- ▶ La eficacia **no depende solamente de los recursos** que se invierten sino de la manera en que se conciben e implementan las políticas.
- ▶ Los SIM **reducen** con relativa efectividad las situaciones de **pobreza severa** pero con gran limitación, la pobreza relativa.
- ▶ Se hace patente la necesidad de articular **medidas complementarias** para que el sistema sea más eficaz y eficiente.

## COBERTURA

- ▶ Los países que han desarrollado sistemas de **amplia cobertura** junto con una protección social adecuada han **“resistido” mejor la crisis** que aquellos otros con modelos fragmentados y de baja intensidad protectora.
- ▶ En general, hay una elevada tasa de personas elegibles que no solicitan las ayudas (not take up) debido a falta de información, miedo al estigma o incapacidad de los servicios administrativos de llegar a ellas.

## CONDICIONALIDADES

- ▶ Se observa en general un **aumento de las condicionalidades** y un endurecimiento de la comprobación de los requisitos para acceder a los programas, incluso de aquellos que son de cobertura universal.

## PRIORIDADES

- ▶ Los SIM recientemente se han desarrollado dando **prioridad** práctica a dos tipos de colectivos: a la **población sin recursos** económicos con **probabilidades de acceso** al mercado de trabajo y de manera creciente, a **población en edad activa** con **dificultades** o problemas para **acceder** al mercado de **trabajo**.



## INCENTIVAR LA ACTIVACIÓN LABORAL

- ▶ El principio de **“making work pay”** (hacer que el trabajo sea rentable) mediante una adecuada combinación de apoyos económicos y apoyos al empleo, adquiere protagonismo, a pesar de que no siempre puede cumplirse por la naturaleza concreta de diferentes colectivos o la oportunidad real de acceso al mercado de trabajo.

### INGRESOS MÍNIMOS Y EMPLEO EN EUROPA: TENDENCIAS Y APRENDIZAJES

La manera en que se plantean **las relaciones entre ingresos mínimos y acceso al empleo en Europa obedece a distintos paradigmas** entre los cuales son reseñables tres:

#### PARADIGMA NEOLIBERAL “MAKING WORK PAY”

- Prima la idea de **hacer que el trabajo sea rentable**.
- Los estudios demuestran que un sistema de ingreso mínimo generoso no disuade de la aceptación de empleo, sino que más bien puede suponer un trampolín para la reinserción.
- Condicionar la percepción de prestaciones al ejercicio de una actividad, no necesariamente impulsa la transición de los beneficiarios de ayudas sociales al empleo.

#### PARADIGMA CONSERVADOR “WORKFARE”

- Prima la idea de los **derechos y obligaciones y, en consecuencia, las responsabilidades personales**.
- Los estudios empíricos sobre la efectividad del workfare producen conclusiones muy ambivalentes, dependiendo de los países y programas que se examinen.
- El riesgo principal es que en ocasiones logran la inserción laboral de las personas a costa de agudizar la pobreza (empleos de menor calidad).

#### ENFOQUE DE LA INVERSIÓN SOCIAL

- Se basa en una visión humanista, multidimensional, a largo plazo, en la que prima la libre elección y en la que se entiende que no hay oposición entre ingreso y activación.
- Combina tres perspectivas (inversión social, derechos fundamentales y el enfoque sobre las capacidades) y se ha de desarrollar en un entorno de asistencia social de calidad, efectiva, flexible y multidimensional.
- Esto requiere de alianzas entre los servicios de empleo y los servicios sociales, entre los gobiernos locales y el gobierno nacional. Desde esta perspectiva las prestaciones dignas no son una trampa que genere dependencia, sino que permiten a los beneficiarios invertir en ellos mismos y en sus familias

Los resultados y debates del proyecto llevan a plantear algunas reflexiones y conclusiones respecto a estos modelos. En lo que se refiere a las estrategias como **“el trabajo es lo primero”** si bien pueden resultar atractivas y de menor coste a corto plazo, no necesariamente son más rentables en el medio y largo plazo. De hecho, existen cada vez más pruebas de los efectos positivos de unas elevadas prestaciones en las transiciones de las ayudas sociales al empleo. Así, por ejemplo, los países nórdicos



con protección social y sistemas de ingresos mínimos generosos son, también, los primeros en la transición de las ayudas sociales al empleo.

En cuanto a la activación en el empleo son de resaltar algunas conclusiones en clave de orientación de las políticas como aprendizaje de otras experiencias, en concreto:

- ▶ A pesar de que obtener un empleo normal sigue siendo el objetivo principal de la gran mayoría de los ciudadanos en situación de exclusión social, deben facilitarse formas intermedias de “actividad social”, de **activación inclusiva**, de forma temporal, para las que un contrato laboral esté fuera de su alcance o de manera permanente en aquellos perfiles con una **empleabilidad muy limitada**.
- ▶ Los **incentivos** económicos a la **contratación** tienen escaso efecto si no están bien **focalizados**, dado que el desempleo viene determinado fundamentalmente, por limitaciones de la demanda.
- ▶ Las **medidas de apoyo al empleo** de los perceptores de las rentas mínimas tienen que ser muy focalizadas y plantearse desde la perspectiva de **itinerarios integrados de inserción**.

#### ARTICULACIÓN DE LOS SISTEMAS DE INGRESOS MÍNIMOS EN LA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL

Como tendencia general cabe apuntar que los sistemas de ingresos mínimos **se han ido integrando en los sistemas generales de protección social** junto con las pensiones o la sanidad de modo que se convierten en una herramienta de lucha contra la pobreza y apoyo al empleo.

Los sistemas de ingresos mínimos **se estructuran de manera distinta en los tres países que analizados en el proyecto: Reino Unido, Alemania y Bélgica**. Hay que tener presente, en comparación con España, que se trata de países con una red de protección social más intensa y con tasas bajas de desempleo. En todos ellos los sistemas de ingresos mínimos han crecido en los últimos años; en algunos, de hecho, crece el peso de la asistencia social en detrimento de la seguridad social.

#### Alemania

- Este sistema pone el énfasis en el apoyo de ingresos y la activación de las personas que pueden trabajar, esto es, “los empleables”. A la vez presta asistencia social y apoyo a los que no tienen capacidad de generar ingresos.
- Se basa en los principios de garantía de derechos y cumplimiento de responsabilidades.
- Las personas que buscan empleo reciben:
  - “beneficios pasivos” (apoyo económico, de vivienda, salud, cuidados de larga duración, equipamientos, apoyo a la educación, etc.)
  - “beneficios de activación” que se formalizan en un contrato en el que el Estado garantiza unos derechos (apoyo individualizado en la búsqueda de empleo, apoyo económico, y otro tipo de incentivos)
- El beneficiario se compromete a unas obligaciones (entre ellas la búsqueda y aceptación de los empleos)

<b>Bélgica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se inspira en el principio del doble derecho para las personas que están en edad activa: el derecho a recibir un ingreso mínimo garantizado y el derecho a la integración social.</li> <li>• El Ingreso Mínimo de Subsistencia se ha reemplazado por el Ingreso Social de Integración, que pone el acento en la implicación de las personas.</li> <li>• Los apoyos se materializan bien en un empleo, bien en un proyecto individual de inserción.</li> <li>• Desde el punto de vista operativo, se busca la compatibilidad y conexión entre los servicios que prestan las distintas administraciones, así como entre los distintos registros administrativos</li> </ul>
<b>Reino Unido</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se está llevando a cabo una reforma ambiciosa “Universal Credit”, que tiende a la simplificación, a la vez que se espera que suponga un ahorro para los contribuyentes.</li> <li>• Se produce una reorganización de forma que seis subsidios diferentes que eran administrados por tres estructuras distintas se integran en una única organización.</li> <li>• El objetivo es mejorar los incentivos al trabajo, reducir la burocracia e incrementar la predisposición de los beneficiarios para trabajar. Todo ello pivota sobre la atribución de responsabilidad a las personas, la condicionalidad y el apoyo en el acceso al empleo. La experiencia demuestra que cualquier reforma ha de planificarse a largo plazo y su aplicación es lenta.</li> </ul>

Desde el punto de vista de los aprendizajes, el conocimiento de estas experiencias permite obtener algunas orientaciones en materia de gestión del sistema y recomiendan apostar por:

- Articular un sistema de prestaciones accesible a los ciudadanos para que les sea fácil conocer sus posibles derechos.
- Disponer de un buen sistema de información y difusión pública, para minimizar el número de personas que reuniendo requisitos de acceso no lo solicitan.
- Acercar la gestión a la ciudadanía en un punto definido y único: “ventanilla única”.
- Actuar en concordancia con la red de apoyos sociales. Apoyos intensos en áreas como la vivienda, la familia y la infancia contribuyen a reducir la necesidad de ingresos mínimos y viceversa; un refuerzo de la red de protección (apoyos a la familia, a la vivienda, etc.) reduce la necesidad de ingresos mínimos.
- Habilitar medidas y apoyos a las personas flexibles, continuadas y adaptadas a las distintas necesidades.

#### LOS EFECTOS DE LOS SISTEMAS DE INGRESOS MÍNIMOS EN EL ACCESO AL EMPLEO

**El enfoque a la activación está presente, en mayor o menor medida, en los tres países objeto de estudio** y es determinante en algunos de ellos, como es el caso de Alemania. La manera de modular este enfoque ha de tener en cuenta el perfil de las personas beneficiarias y también la realidad del

mercado de trabajo, que en el caso de España difiere mucho con respecto a los otros tres países. En todo caso el **grupo diana de la activación no son todos** los beneficiarios de los sistemas de ingresos mínimos, sino solo una parte de los mismos. No hay que perder de vista que las medidas de activación son costosas y que, a veces, se centran en los “más integrables”.

Las **condicionalidades** de las prestaciones respecto al apoyo al empleo, están también presentes en todos los países, aunque en distinto nivel. En Reino Unido, por ejemplo, se aprecia que estas condicionalidades son un desincentivo para muchas personas a la hora de solicitar los subsidios. Esto evidencia el riesgo de las políticas excesivamente sancionadoras; de hecho en varios de los países analizados (Alemania, Bélgica) las sanciones solamente alcanzan al 2% o 3% de los beneficiarios.

Una **asistencia social más generosa** no está necesariamente reñida con el enfoque a la activación y bien planteada puede facilitar el acceso al empleo; más bien es necesaria para el acceso al mismo y especialmente cuando las tasas de pobreza son altas y los niveles de empleo bajos.

El debate sobre los sistemas de ingresos mínimos **no se puede separar del debate sobre el mercado laboral**. En las tendencias de futuro es muy importante tener en cuenta la evolución del mercado de trabajo sobre el que hay muchas incertidumbres. La tendencia parece ir hacia una mayor desregulación y empleos de menor calidad, lo que plantea el dilema de la relación entre salario mínimo e ingresos mínimos. Otra tendencia de futuro es la rotación entre el empleo y el desempleo; de hecho, muchos empleos necesitan ser complementados por los ingresos mínimos y es recomendable la compatibilidad entre empleo e ingresos mínimos.

Los datos demuestran que **las medidas de apoyo a la inserción dan sus frutos**, cuando se desarrollan en determinadas condiciones: dedicación de recursos suficientes, continuidad, diversidad de opciones incluido el empleo protegido, adaptación al perfil de los beneficiarios, complemento con apoyos intensos, por ejemplo a las ayudas a la familia, la conciliación, etc. Si bien es cierto que siempre hay un pequeño grupo de población que toma los ingresos mínimos como estilo de vida, los datos demuestran que la mayoría de los beneficiarios de las prestaciones desean trabajar.