

Proyecto europeo “Revisión de los sistemas de ingresos mínimos en España desde la perspectiva de su efectividad”

El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma

RECOMENDACIONES PARA EL REDISEÑO DEL SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS



This project is co-funded
by the European Union

Investigación desarrollada en el marco del 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 esta publicación son las de los autores y no reflejan la posición oficial de la Comisión Europea.

Índice

1. Recomendaciones en relación al diseño y articulación de las prestaciones económicas 5
2. Recomendaciones en relación a la capacidad de las prestaciones de garantía de ingresos para favorecer la inserción laboral.....10

El presente documento incluye las recomendaciones derivadas de la Investigación “El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma” destinadas a orientar el proceso de reflexión y, en su caso, replanteamiento del sistema de garantía de ingresos.

1. Recomendaciones en relación al diseño y articulación de las prestaciones económicas

Hasta el momento, la respuesta del sistema a las nuevas necesidades sociales que surgían ha ido en la línea de incrementar el número de prestaciones, ampliar las normativas con ciertas excepciones de acceso o diseñar programas extraordinarios. Sin embargo, esta extensión del mapa como respuesta a necesidades muy específicas ha generado algunas lagunas y obstáculos, fundamentalmente, en relación a situaciones de necesidad no cubiertas y a complejos procedimientos administrativos. En este sentido, conviene subrayar algunas cuestiones que **podrían contribuir** tanto a una mejor articulación del sistema como a una mayor garantía de acceso a toda la ciudadanía.

El elevado número de prestaciones y su diversidad, la multiplicidad de instituciones y niveles administrativos involucrados, la falta de homogeneización de los requisitos de acceso y los diversos procedimientos administrativos dan lugar a un sistema de mínimos complejo. Si bien la naturaleza de cada una de las prestaciones es diversa, conviene **simplificar y homogeneizar los procedimientos administrativos y los requisitos de acceso**. Para ello, es conveniente alcanzar un acuerdo sobre cuáles han de ser las consideraciones de los requisitos de acceso, consensuar una definición de hogar y cargas familiares, reconocer las nuevas formas de convivencia, pactar un cierto equilibrio en el umbral de ingresos para la prueba de rentas y homogeneizar, en la medida de lo posible, las cuantías a percibir, de tal forma que se pueda asegurar un nivel básico de protección en todo el territorio. Deben reducirse también las diferencias en la cobertura de la población vulnerable entre CC.AA., actualmente marcadas por diferencias muy importantes en la relación entre el número de hogares beneficiarios de las prestaciones de rentas mínimas y el de los hogares sin ingresos. En algunas CC.AA. esa relación no llega al 10%. Igualmente, en la medida de lo posible, es importante reducir sustancialmente el plazo de adjudicación, extender los periodos de prestación y reducir el número de renovaciones, tal como han hecho algunas Comunidades Autónomas recientemente. Aunque los datos analizados en el informe no permiten definir cuál es la mejor vía para mejorar la articulación del conjunto de prestaciones, los resultados muestran la necesidad de diseñar un sistema más coherente entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas. Es imprescindible asumir los condicionantes competenciales que supondría avanzar hacia una mayor integración del sistema, resolver también las situaciones de exclusión normativa detectadas y mejorar sustancialmente la coordinación operativa entre administraciones.

En línea con lo anterior, aun siendo razonable el intento de preservar cierta diferenciación en la naturaleza de las prestaciones, dado que los objetivos e instrumentos de protección varían en las diferentes categorías de población, parece necesaria también una **mayor articulación del conjunto de actuaciones para evitar que las desigualdades entre grupos sean demasiado grandes**. Resulta inevitable una mejor delimitación de las necesidades de cada colectivo, una mayor vertebración de los subsistemas contributivo y asistencial y la mejora de la coherencia

interna de cada subsistema. Por un lado, parece necesario superar una de las principales contradicciones del sistema de protección español: una mayor cobertura a largo plazo de la población no activa que contrasta con la pérdida relativa de capacidad económica de la población activa. Por otro lado, la vocación de última red de protección del sistema de garantía de ingresos obliga a una mayor integración de los sistemas de protección existentes, resultando imprescindible un funcionamiento coordinado de las prestaciones por desempleo y por otras situaciones de necesidad. Igualmente, se podría tratar de integrar un sistema de última red de protección en el sistema general de protección. El desarrollo de esta última red podría corresponder a las Comunidades Autónomas, pero con una participación de la Administración General del Estado en la financiación de la cobertura mínima de protección a alcanzar, que a su vez podría ser objeto de mejora por parte de las Comunidades Autónomas. Con ello se ofrecería un ratio de cobertura mínima para cada territorio. Actualmente las diferencias en las cuantías de los programas de renta mínima autonómicos son muy amplias, mayores incluso que las de países con estructura federal, con niveles en algunos casos que objetivamente pueden definirse por debajo de un mínimo básico.

Otro de los resultados clave del informe es la persistencia de situaciones de necesidad de colectivos que se encuentran excluidos por criterios normativos de acceso, debido en parte a que la mayoría de las prestaciones, desde su diseño, están llamadas a proteger situaciones de necesidad muy específicas (por ejemplo, personas que no pueden acceder a prestaciones por criterios de edad, cargas familiares, requisitos procedimentales como la acreditación de víctima de violencia de género, entre **otras**). Si bien las situaciones de exclusión pueden encontrar puertas cerradas a lo largo de su tránsito por el sistema en momentos distintos (acceso, renovación, duración de la prestación, etc.), la vulnerabilidad de algunas de estas situaciones resulta preocupante, fundamentalmente para aquellos colectivos con una mayor presencia en el sistema de prestaciones asistenciales, como las mujeres. Para ello, es necesario orientar las prestaciones asistenciales a criterios de necesidad económica y no a criterios de necesidad vinculados a requisitos sociodemográficos (edad, responsabilidades familiares, etc.). De esta forma, se trata de **establecer normativas menos excluyentes en términos de acceso** que puedan cubrir a la gran mayoría de las situaciones de necesidad, aunque éstas no cumplan los requisitos de edad y/o cargas familiares. Igualmente, se deben superar algunas barreras invisibles como el requerimiento de una cuenta bancaria para los hogares endeudados. Como propuestas a valorar se considera importante reformar algunos de los criterios de edad para el acceso, por ejemplo, de la RAI. Se trata de una prestación con un fuerte potencial integrador debido a que su percepción es de hasta 11 meses, reconoce ciertas compatibilidades con el acceso temporal al empleo y es compatible con ayudas finalistas o becas de estudio. La incompatibilidad de estas ayudas asistenciales debe revisarse también en todas las prestaciones del sistema de garantía de ingresos. Del mismo modo, en algunos casos, como la RAI o el PREPARA, es también importante reducir el tiempo de inscripción como demandante de empleo requerido, por ejemplo de 12 a 6 meses, o incluso reconocer la posibilidad de que, bajo informes técnicos de necesidad, se pueda eliminar el periodo de carencia de ingresos.

Resulta clave tratar de **reducir las lagunas del sistema**, tanto las que son producto del desconocimiento o de la dificultad de acceso, como las que por criterios normativos exigen tiempos de espera que pueden tener consecuencias irreversibles en los hogares (situaciones

de privación básica, endeudamiento de los hogares, riesgo a perder la vivienda por impagos, sobrecarga de las redes familiares, etc.). En relación al acceso, es habitual que un itinerario de incorporación al empleo de una persona parada de larga duración transite, de manera paralela a su búsqueda de empleo, por las prestaciones contributivas por desempleo, los subsidios no contributivos, algunos programas para la activación en el empleo, la Renta Activa de Inserción y, una vez agotado todo el sistema de prestaciones del SEPE, acudir a la red de Rentas Mínimas Autonómicas. Si en este tránsito se produce un desconocimiento de la siguiente prestación a la que acudir, modificaciones en la terminología, cambios de requisitos de acceso que complejizan la solicitud u otros que exigen periodos de carencia, o incluso cambios de personal de referencia en el itinerario de incorporación, se pueden dar situaciones de desprotección.

Es necesario, por tanto, sentar las bases de un sistema más articulado, que no presente situaciones de desprotección y, que no pueda suponer una ruptura entre el sistema estatal y el autonómico. Igualmente, esta mayor articulación debe contar con una mejor coordinación entre las políticas activas y pasivas que puede materializarse en una mejor adecuación de las partidas de formación a todas las personas en desempleo, una mayor dotación de recursos, que supere el actual 10% del total de las políticas activas, para proponer el acceso al empleo entre las personas receptoras de RMI, y una coordinación entre los sistemas de empleo y los servicios sociales autonómicos. Teniendo en cuenta que los referentes de los programas de incorporación son personas trabajadoras del gobierno autonómico, bien desde los servicios de empleo en el caso de los subsidios por desempleo bien desde servicios sociales en el caso de los programas de incorporación de las RMI, una buena coordinación entre ambos sistemas contribuiría, más allá del necesario acuerdo en los procedimientos de acceso, a un sistema menos fragmentado.

Es conveniente revisar tanto el origen como el objetivo de las distintas prestaciones orientadas a la reincorporación al mercado de trabajo. Los datos sobre precariedad laboral y empleos de bajos salarios que ofrecen las estadísticas estatales o europeas muestran el complejo contexto laboral al que se enfrentan las personas receptoras de las prestaciones. Por ejemplo, la tasa de pobreza de las personas ocupadas ha mantenido una tendencia creciente durante los últimos años, alcanzando el 18% en 2015 (Eurostat, 2015). En este sentido, una buena parte de las personas en desempleo de larga duración se estarían enfrentado a empleos precarios que no permiten consolidar su incorporación al empleo y a bajos salarios que no les dejan emanciparse del sistema de garantía de ingresos. Para ello se deben identificar bien los obstáculos reales que las personas usuarias de este sistema encuentran para salir del desempleo y revisar **las prestaciones en términos de capacidad de acceso, protección económica y adecuación al contexto laboral**.

En este sentido, es recomendable adecuar las normativas a las nuevas situaciones de trabajadores/as pobres u hogares con ingresos por trabajo en los que no se supere el umbral de pobreza. Asimismo, es importante modular las acciones de contraprestación a las oportunidades de empleo de las personas receptoras (por motivos de edad, formación, estado de salud física y mental, cargas familiares, ausencia de apoyos de conciliación, etc.). De lo contrario se podría dar lugar a situaciones de desprotección marcadas no por la falta de motivación en la búsqueda de empleo sino por la presencia de barreras de acceso. Por último, es clave diseñar políticas de activación adecuadas y accesibles. Como ejemplo, pueden ampliarse los recursos de acompañamiento en el empleo, las políticas de contratación para

usuarios de prestaciones de mínimos o dificultades de empleabilidad, las acciones de intermediación laboral, la colaboración entre los servicios de empleo y los profesionales encargados de los itinerarios de inclusión o las fórmulas de compatibilidad de los empleos de bajos salarios con la percepción de Rentas Mínimas vinculadas a apoyos para alcanzar empleos que permitan tener ingresos superiores, entre otras. Estas medidas deben ir acompañadas de otras acciones que contribuyan a mejorar las condiciones laborales e incrementar los salarios mínimos.

Además de la mejora de los problemas administrativos, **el sistema necesita que las cuantías sean mayores respecto a los umbrales de pobreza, actualmente muy alejadas de los niveles medios europeos, y una asignación presupuestaria mayor** para dar respuesta a las nuevas necesidades que se acaban de mencionar. El sistema de garantía de ingresos tiene una incidencia muy limitada en términos de población, si se tiene en cuenta que algunas de las prestaciones que más contribuyen a aumentar el total, como las prestaciones no contributivas por hijo a cargo, aunque afectan a muchos hogares ofrecen cuantías muy pequeñas. El reducido peso del gasto sobre el PIB cuando se excluyen los complementos de mínimos y las prestaciones por hijo a cargo da idea de una incidencia muy pequeña del sistema de garantía de ingresos, cercana a un punto del PIB. Tal cifra, además, ya era la que existía a mediados de los años noventa, lo que confirma también la dificultad estructural del sistema para adquirir una mayor relevancia. Sin mayores recursos es difícil que el sistema pueda reducir sustancialmente la incidencia de la pobreza. Del mismo modo, el agotamiento de las prestaciones asistenciales por desempleo genera que personas beneficiarias en esta situación pero sin otras necesidades sociales, sean receptoras de RMI. Esto ha generado cierto desajuste en estas prestaciones, especialmente como consecuencia de la crisis, debido a que buena parte de sus recursos económicos se dedican a la atención a este colectivo. El incremento presupuestario en el nivel de protección asistencial de desempleo para perfiles empleables liberaría a las CCAA recursos económicos para trabajar de manera más integral (reforzando tanto la protección económica como los programas de inclusión) los procesos de incorporación social de las receptoras de RMI.

Este aumento de los recursos invertidos debería llevar a una **mejora sustancial de los niveles de adecuación del sistema de garantía de ingresos**, actualmente muy bajos en el contexto comparado. Existe un serio problema de eficacia, con prestaciones, como se ha señalado, muy por debajo de los niveles necesarios para elevar las rentas de los hogares hasta el umbral de pobreza. Sus cuantías se han distanciado, además, de las de otras prestaciones que ofrecen mayor protección y no han registrado mejoras significativas en el largo plazo respecto al nivel medio de renta. Sin una mejora de los indicadores de adecuación es difícil pensar en reducciones duraderas de la pobreza y en la reducción de la distancia del riesgo de los hogares españoles respecto a la media de la Unión Europea. Para poder rebajar la incidencia de la pobreza monetaria a un ritmo similar al de otros países europeos serían necesarias mayores cuantías, y una mayor cobertura de las prestaciones de los hogares que no tienen ingresos, que en la mitad de las Comunidades Autónomas no llega al 50%. Este refuerzo de la intensidad protectora de la vertiente monetaria de las prestaciones debe diseñarse teniendo en cuenta las restricciones que imponen tanto la generalización de situaciones de bajos salarios, como se ha señalado, como la necesidad de diferenciar las cuantías de prestaciones contributivas y no contributivas. La necesaria mejora de las prestaciones, alejadas en su mayoría de los umbrales de pobreza, con niveles por debajo del

50% en las rentas mínimas y en torno al 35% en el caso de la RAI en el caso de una pareja con dos hijos debería tener en cuenta estas restricciones a la vez que se desarrollan estrategias complementarias de mejoras de los salarios bajos, como el citado incremento del salario mínimo.

En esta misma línea, un problema urgente es la **necesidad de reforzar las prestaciones dirigidas a los hogares con menores de edad**, dado el crecimiento de la pobreza infantil y la creciente presencia de estas familias en programas tradicionalmente destinados a otros colectivos. Con el desarrollo de la crisis, muchas de las medidas de apoyo a los hogares con niños se frenaron o revirtieron, volviendo a quedar la prestación por hijo a cargo limitada a aquellos que viven en familias de renta muy baja, que reciben cuantías anuales muy pequeñas. El resultado es que la contribución de las prestaciones familiares a la reducción de la pobreza en España es muy reducida y los menores de edad son uno de los colectivos cuyo riesgo de pobreza se ve menos afectado por el sistema de prestaciones de garantía de ingresos (las prestaciones familiares no contributivas sólo reducen un 4% la pobreza de los menores de 16 años). Igualmente, existen otras medidas de lucha contra la pobreza de los hogares con menores, como las políticas y recursos de conciliación. En el caso de mujeres con menores a cargo, la limitada disponibilidad de recursos de cuidado reduce el tiempo disponible para el empleo y la percepción de algunas ayudas de ingresos mínimos son incompatibles con recursos de conciliación, como los centros de 0-3 años. Resulta aconsejable revisar estas incompatibilidades y promover recursos que permitan a las personas con cargas familiares buscar un empleo y tener tiempo para trabajar fuera del hogar.

Para una correcta evaluación de las prestaciones que dan forma al sistema de garantía de ingresos resulta conveniente una adecuada monitorización de su dinámica a través de **sistemas de información más completos**. La puesta en marcha de reformas debería estar acompañada de la mejora también de las bases de datos de registros administrativos. Si bien los avances en esta parcela son indudables y los resultados de esta investigación han sido posibles gracias al esfuerzo y la coordinación de las instituciones proveedoras de datos, todavía son necesarios nuevos pasos para disponer de bases de registros que permitan una evaluación más robusta de las dinámicas de entrada y salida en las distintas prestaciones. Un paso importante, por ejemplo, sería poder contar con explotaciones específicas del Registro de Prestaciones que permitieran no sólo analizar las combinaciones de prestaciones que reciben los distintos tipos de personas beneficiarias en un momento dado sino poder trazar también en el tiempo las transiciones desde unas prestaciones a otras, para lo que sería necesaria la disponibilidad de información longitudinal individual. En este sentido, sería recomendable la incorporación al Plan Estadístico Nacional de una operación destinada a lograr la integración de los datos de las prestaciones del sistema de garantía de ingresos, incluyendo la información correspondiente a las rentas mínimas de las Comunidades Autónomas.

2. Recomendaciones en relación a la capacidad de las prestaciones de garantía de ingresos para favorecer la inserción laboral

España se encuadra entre los países europeos que tienen un gasto intermedio en los programas de políticas activas en relación con su PIB. Si además dicho gasto se pone en relación con la mayor extensión del desempleo en España y se calcula la intensidad de dichas políticas, la posición española es peor en el contexto comparado. Una recomendación obvia, por tanto, es **incrementar los recursos destinados a las políticas activas**.

El caso español presenta tres elementos diferenciales con respecto al resto de países europeos en cuanto a la estructura del gasto en políticas activas: el mayor peso de las ayudas para la contratación y la creación de empleo, el bajo gasto dedicado a los servicios públicos de empleo (que comprenden la gestión de las colocaciones y la intermediación laboral) y el gasto relativamente modesto destinado a formación profesional. Esta distribución desigual con respecto a la media europea debería hacer pensar en **reordenar el gasto en políticas activas**. Una posible línea sería reducir el gasto destinado a las subvenciones para la contratación, ya que producen importantes efectos indirectos (peso muerto, sustitución y desplazamiento) que limitan sustancialmente su eficiencia cuando se emplean de forma generalizada. Por ello, **convendría** concentrarlas más y de forma casi exclusiva en los colectivos más desfavorecidos. Además, los servicios públicos de empleo tendrían que potenciarse con más recursos materiales y humanos, puesto que España se sitúa en la parte baja de los países europeos en cuanto al porcentaje de gasto en dicha partida con respecto al PIB y es uno de los países europeos donde la cifra de trabajadores de las oficinas de empleo por persona parada –medida incluso en etapas expansivas- es de las más bajas.

Un cambio significativo acaecido en los últimos veinte años en el ámbito de las políticas activas es el desarrollo de estrategias de activación de las personas paradas, que consisten en intensificar las acciones de orientación, apoyo en la búsqueda de trabajo y seguimiento de los individuos sin empleo, estableciendo itinerarios individualizados de inserción y profundizando el esquema de incentivos dirigidos a empujar a la vuelta al trabajo a las personas paradas. En este sentido, es importante señalar la tendencia en los países de la Unión Europea a **impulsar las estrategias de activación**, que implican más recursos destinados a los servicios públicos de empleo, una administración más eficaz de las actividades de estos, más énfasis en las condiciones de disponibilidad para el trabajo y un mayor uso de (derivación hacia) las políticas activas (especialmente la formación). Los **servicios públicos de empleo** llevan a cabo una importante labor de control de la disponibilidad de las personas beneficiarias de prestaciones por desempleo con objeto de impulsar la búsqueda activa de empleo, la reinserción laboral o la mejora de la empleabilidad de las personas perceptoras, así como de verificación de los requisitos tanto en el acceso como durante la percepción para evitar posibles fraudes en el cobro de las mismas. Esta labor debe ser entendida como un instrumento más del que disponen las oficinas de empleo para conseguir una vinculación más eficaz de las políticas activas y pasivas del mercado de trabajo con el objetivo de lograr la reincorporación socio-laboral de las personas.

Profundizar en la complementariedad de las políticas activas y pasivas y en la sincronización de medidas constituye un reto para mejorar el efecto de las políticas del mercado de trabajo sobre las perspectivas laborales de las personas y los indicadores laborales agregados. Esto

es crucial para quienes están en los extremos de su carrera laboral (jóvenes y mayores de 45 años) y para los colectivos más vulnerables (personas paradas con bajo nivel de estudios y desempleadas de larga duración). España debería hacer más esfuerzos para seguir esta línea de actuación.

La evidencia aportada por los estudios de evaluación (microeconómica) de los programas de políticas activas en los países de mayor renta y en España suelen arrojar el resultado de que las políticas activas más rentables para ayudar a las personas paradas a lograr la transición del paro hacia la ocupación son los programas de ayuda para la búsqueda de empleo, en general, y de activación, en particular. Estos programas tratan de fomentar que las personas paradas mantengan e incluso aumenten su búsqueda de empleo tras el comienzo del periodo de paro, ofreciéndoles el diseño de un itinerario de inserción individualizado y un mayor apoyo, orientación y ayuda a la búsqueda de empleo). Los programas de formación son una de las políticas activas más utilizadas pero también una de las más caras. Los resultados obtenidos en los estudios de evaluación suelen ser positivos, pero su efecto depende del colectivo tratado. Además, ciertas características hacen que los programas sean más eficientes: **programas pequeños, dirigidos a grupos especialmente desaventajados, en estrecha relación con las empresas del entorno**, con certificación de la formación realizada, con cierto control de la disponibilidad para trabajar durante la participación en el programa y sin que la participación implique la recuperación de la prestación por desempleo.

Resulta **conveniente llevar a cabo estudios sistemáticos de evaluación de los programas particulares de las políticas del mercado de trabajo**. Para poder realizar evaluaciones exhaustivas de las medidas adoptadas, se debería analizar su eficiencia, comparando los beneficios obtenidos con los recursos dedicados, y su impacto, para lo cual es imprescindible contar con datos accesibles y de calidad y aumentar la cooperación necesaria entre quienes diseñan y ponen en marcha los programas y quienes tienen los instrumentos para evaluarlos. En este sentido, las administraciones públicas implicadas tendrían que llevar a cabo actuaciones orientadas a mejorar los datos disponibles para realizar este tipo de análisis que, por otra parte, lleva siendo habitual desde hace décadas en otros países. Sería conveniente impulsarlas desde el Servicio Público de Empleo Estatal y coordinarlas a través de la organización administrativa existente de los servicios públicos de empleo. Esto tendría un coste reducido, pues los datos ya existen y lo único que se necesita es una extracción correcta de las bases de datos disponibles. Se podría plantear la creación de una base de datos anonimizada, con representatividad regional y que contenga información longitudinal detallada sobre datos personales y trayectorias laborales, formativas, ocupacionales y de participación en las acciones que se pretende evaluar a lo largo del tiempo. Dicha base de datos podría utilizarse por el personal técnico de los gobiernos de los distintos niveles de la administración con el objetivo de analizar la eficacia de las actuaciones que desarrollan, pero también debería estar a disposición de los investigadores que deseen realizar evaluaciones independientes.

En el caso de las rentas mínimas autonómicas, la crisis económica ha supuesto la **entrada de nuevos tipos de hogares en los programas, que obliga a revisar algunas de las estrategias de inserción sociolaboral**. Aunque sigue vigente un patrón tradicional de personas beneficiarias, cuyas características más generales son un bajo nivel educativo, una alta presencia de hogares unipersonales y monoparentales, que en algunos casos se unen a una variedad de problemáticas sociales, un cambio fundamental ha sido la creciente importancia de la

población inmigrante en los programas (con características y necesidades de protección distintas de las cubiertas tradicionalmente por las rentas mínimas) y la entrada de otros tipos 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. Los programas autonómicos de rentas mínimas se enfrentan, por tanto, al doble reto de tener que atender una elevada demanda para la que los recursos invertidos hasta ahora son claramente insuficientes para hacer frente al aumento del número de hogares sin ingresos y a la necesidad de acomodar a estos nuevos perfiles las estrategias de intervención social, lo que puede llevar al riesgo de reducir los esfuerzos de intervención en los colectivos con menos posibilidades de acceder al empleo.

El balance general que se deduce de la explotación directa de los registros autonómicos de las rentas mínimas muestra que los tiempos de estancia son, en general, breves e inferiores a los de otros países. Este resultado no se corresponde con el temor a la generalización de períodos de cobro de las prestaciones que impregnó el desarrollo de las rentas mínimas casi desde su gestación. No obstante, siguen existiendo episodios largos y una tasa importante de reincorporaciones. El hecho señalado, además, de una reducción de la probabilidad de salida con el tiempo que se lleva en los programas obliga a **revisar qué tipos de estrategias son las que más contribuyen a mejorar la autonomía de las personas beneficiarias**. Del análisis de los registros parece desprenderse un porcentaje mucho mayor de salidas exitosas en el caso de las estrategias que tratan de incorporar cuanto antes a los participantes al mercado de trabajo en comparación con las medidas más generales o que tienen, como la formación, un efecto más a largo plazo.

El análisis de los programas y recursos de incorporación orientados a las personas perceptoras de RMI y/o a los colectivos en situación o riesgo de exclusión social de las Comunidades Autónomas que disponen de ellos ofrece una foto muy limitada que no permite hacer valoraciones suficientemente concluyentes. Sin embargo, sí permite subrayar algunas cuestiones clave que determinan la utilidad técnica de los recursos. Entre ellas destacan la desigual e inestable dotación presupuestaria, el tipo de contrato y duración ofrecida en el empleo protegido, los criterios de acceso y selección de las personas que participan tanto en los programas con empleo como en los recursos de acompañamiento y formación, así como los cambios implementados como respuesta a las constricciones presupuestarias. Por otro lado, la falta de información y el escaso conocimiento de estos programas en cada una de las instituciones contactadas revela, en sí misma, varios límites:

- En primer lugar, la **escasa dotación de recursos de empleo destinados para los colectivos más alejados del mercado de trabajo**. Entre estas personas destacan, por un lado, colectivos tradicionalmente alejados del empleo por razones de edad, sexo y/u origen étnico que se enfrentan a la falta de oportunidades de origen estructural, y, por otro lado, también se encuentran personas que han protagonizado itinerarios de exclusión muy intensos y progresivos debido a la extensión, más de lo inicialmente esperado, de las situaciones de desempleo que les han alejado de una posible reincorporación laboral en el corto y medio plazo.
- En segundo lugar, el **desconocimiento de algunos de los recursos de empleo para colectivos en situación o riesgo de exclusión social desarrollados** por la iniciativa

autonómica, local o social. Ello se debe a que son recursos muy específicos, con poca dotación presupuestaria y, habitualmente, vinculados a los Servicios Sociales.

- En tercer lugar, la **baja estabilidad y escasa articulación de las acciones de inclusión**, debido a que son recursos que no se encuentran garantizados y dependen anualmente de las partidas presupuestarias. Esto conlleva el desarrollo de acciones aisladas y fragmentadas que pierden efectividad en términos de inclusión.
- Por último, la **heterogeneidad de los recursos de apoyo a la inclusión**, desde su diseño hasta la financiación destinada. Esto evidencia la diversidad de modelos autonómicos y contribuye a ensanchar la desigualdad territorial en términos de cohesión social que ya venía marcada por las diferentes normativas de rentas mínimas autonómicas.

A la luz de estas evidencias se considera oportuno y prioritario:

1. **Incluir en el sistema de prestaciones asistenciales por desempleo recursos de acompañamiento social** en la búsqueda de empleo. Como se ha visto en el informe, que las personas receptoras de RAI muestren los porcentajes de ocupación más bajos se explica, en parte, porque son beneficiarias con perfiles de empleabilidad también bajos. Este hecho también revela que los recursos de orientación laboral desde los servicios públicos de empleo no son adecuados a las necesidades reales de estas personas. La RAI tiene más capacidad protectora (tanto en cuantía como en duración de la prestación) que muchas de las RMI. Sin embargo, su bajo resultado en términos de ocupación puede deberse, por un lado, a que los periodos de un año de carencia entre renovación y renovación pueden suponer un freno a los procesos de incorporación. Por otro, a que los mecanismos de acompañamiento a estas personas no tienen el carácter integral necesario. En este sentido, una de las claves es reforzar desde los primeros niveles asistenciales el acompañamiento intenso y adaptado a estos colectivos. De lo contrario, el sistema actual camina hacia el mantenimiento de bolsas de personas en desempleo de larga duración. La prevención de itinerarios de exclusión en el empleo, como se ha subrayado a lo largo del informe, es clave para la eficiencia del sistema de garantía de ingresos. En este sentido, es fundamental vincular tanto las políticas activas como pasivas de tal forma que haya una adecuación entre las necesidades de las personas en desempleo y los programas de activación. Esta cuestión es especialmente importante para los colectivos más alejados del mercado de trabajo, como jóvenes, mayores de 45 años, personas en paro con bajos estudios o personas paradas de larga duración.
2. **Promover programas intensos de formación y acompañamiento adecuados a las personas beneficiarias y a su contexto territorial.** En el informe se observa que los programas diseñados para formar en competencias laborales demandadas, que combinan prácticas laborales y se apoyan en el acompañamiento individualizado, son los recursos que más impacto tienen en términos de mejora de la empleabilidad y ocupación. Por tanto, se anima a diseñar y/o repensar los ya existentes en clave de adecuación a las personas y al territorio.
3. **Adecuar la duración de los recursos al escenario laboral.** Las características estructurales del mercado de trabajo español, con una débil creación de empleo y una presencia muy importante de la contratación temporal y de los empleos de bajos salarios, hacen pensar que no es fácil, en el corto plazo, culminar un proceso de acompañamiento laboral con el acceso a un empleo que permita emanciparse del sistema de mínimos. Por tanto, es

- importante adecuar la duración de las intervenciones a esta realidad, así como promover, en el marco de los programas, ofertas laborales reales a través de prácticas en empresas.
4. **Diseñar políticas que incorporen sistemas de incentivos al empleo durante la percepción de rentas mínimas.** En el contexto laboral actual donde los bajos salarios de algunos trabajos no permiten superar las situaciones de pobreza es necesario hacer compatible la percepción de ingresos por trabajo con las prestaciones de ingresos mínimos. Las políticas de “complemento salarial”, también llamadas “making work pay”, han tenido buenos resultados tanto en términos de participación laboral como del incremento de las cuantías de las prestaciones, superando la trampa de la pobreza tradicionalmente vinculada a las prestaciones de ingresos mínimos.
 5. **Apostar por la coordinación y colaboración entre los Servicios Sociales y los Servicios Públicos de Empleo en la atención de las personas receptoras de RMI como respuesta a la necesidad de acompañar las políticas activas y pasivas.** Actualmente, la mayor parte de estos programas son asumidos desde las partidas de Servicios Sociales, que son por lo general más débiles que las de otros sistemas, mientras que la mayor parte de los incentivos a la contratación o la formación laboral de los Servicios Públicos de Empleo tienen como destinatarias a las personas en activo, o en situación de desempleo, que no presentan serias dificultades de acceso al mercado de trabajo. Además, la cooperación entre los Servicios Sociales y los Servicios Públicos de Empleo varía entre las Comunidades Autónomas, lo que dificulta la prestación de una asistencia coordinada a las personas receptoras de la renta mínima. Este modelo no diseña programas adecuados para las personas con perfiles más alejados del mercado laboral hasta que éstas llegan al último nivel de protección social a través de las RMI y los Servicios Sociales. En muchas ocasiones, llegar hasta esos niveles de exclusión social encarece los procesos de inclusión, debido a que los hogares necesitarán más tiempo de acompañamiento. Incluso en ocasiones la falta de apoyos previa habrá podido tener costes irreversibles para las personas y sus hogares.
 6. **Evitar el solapamiento de los recursos y revisar las acciones de los programas para superar las lagunas en el proceso de intervención.** La revisión de las acciones que se desarrollan en cada programa también pone de manifiesto que en el desarrollo de recursos orientados a acompañar en la búsqueda de empleo se producen ciertos solapamientos. La gran mayoría de los recursos presentados incorporan, entre sus acciones, la orientación laboral a través de presentación de portales de empleo, realización del CV y/o información sobre empresas de colocación y procedimientos para la inscripción como demandantes de empleo. Además de estos programas y equipos, estas acciones también son habitualmente realizadas por sindicatos, servicios públicos de empleo e, incluso, entidades privadas dedicadas a la intermediación laboral. La gran mayoría de las personas usuarias de estos programas han pasado por distintos recursos donde, en ocasiones, han hecho varias veces su CV, con formatos distintos y con informaciones bien complementarias, bien contradictorias. Este solapamiento de acciones, lejos de garantizar una mayor orientación genera cierta confusión a las personas usuarias. Por el contrario, la sobrecarga de recursos en este primer nivel del itinerario de incorporación genera lagunas e intervenciones muy aisladas y limitadas en fases posteriores del proceso donde se necesita intermediación laboral, prospección de empresas, diseño de formación adaptada a la oferta laboral y gestión de prácticas laborales. Por tanto, se considera importante que la administración garantice, bien a través del diseño de los programas, la revisión de acciones y/o los pliegos de condiciones

de las subvenciones, la atención adecuada e integral en todas las fases de itinerario de incorporación.

7. **Implementar mecanismos de evaluación que no solo tengan en cuenta indicadores de ocupación, sino que reconozcan el papel de las intervenciones en términos de cohesión social.** Muchos de los usuarios de estos programas llevan largo tiempo en desempleo. Análisis recientes han evidenciado la estrecha vinculación entre el desempleo de larga duración y el deterioro social de estas personas y sus familias (conflicto familiar, empeoramiento de la salud, etc.). La gran mayoría de las personas beneficiarias de estos programas requieren procesos de acompañamiento muy intensos y largos, de tal forma, que se vayan superando los factores que han determinado su situación de exclusión. Por tanto, la efectividad y la eficiencia de estos programas no solo puede medirse en términos de incorporación, sino que son recursos llamados a reducir las brechas de desigualdad por ofrecer a colectivos excluidos oportunidades de inclusión social.

En definitiva, si bien el análisis ha revelado que hay programas que demuestran ser una muy buena herramienta para promover procesos de inclusión, porque además de su potencial formativo y de orientación al empleo están vinculados a un contrato de trabajo, otras partidas presupuestarias, destinadas a financiar equipos o programas de acompañamiento, demuestran ser respuestas aisladas y con escaso impacto en términos de inclusión. En relación a lo primero, se valoran de manera muy positiva aquellos programas que, además del acompañamiento y el apoyo formativo, incluyen contratos protegidos y/o prácticas laborales para las personas beneficiarias. No obstante, cabe subrayar que estos programas deben garantizar cierto potencial integrador a partir tanto de las acciones formativas que acompañan al empleo como de la duración y jornada de su contrato. En cuanto a la limitada articulación de las acciones hay que subrayar la necesidad de garantizar la estabilidad presupuestaria de los recursos, de tal forma que puedan ser dispositivos con los que los/as profesionales puedan contar para el desarrollo de los itinerarios de inclusión. La consolidación de estas acciones permitiría ir caminando hacia modelos de inclusión territorial más homogéneos. En este sentido, es clave, por un lado, que las Comunidades Autónomas que no cuentan con dispositivos de empleo e incorporación social pongan en marcha recursos específicos de acompañamiento social en la búsqueda de empleo a colectivos en situación y/o riesgo de exclusión social; y, por otro lado, que aquellas que los tienen los consoliden, los doten de una financiación estable y los vayan vinculando con nuevas herramientas de intervención social como un contrato de empleo protegido y/o formación adaptada con prácticas laborales.

Por último, aunque este informe se ha centrado en el estudio de las prestaciones que actualmente forman el sistema de garantía de ingresos, del análisis realizado se deducen también otras necesidades de reforma que van más allá de las prestaciones monetarias para personas beneficiarias en situación de inactividad o de desempleo. Uno de los principales retos para moderar la alta incidencia de la pobreza en España es tratar de combinar una mayor participación laboral con el aumento de las rentas de los trabajadores que reciben ingresos salariales bajos o insuficientes. Ello podría conseguirse a través de deducciones en la cuota del impuesto sobre la renta, a través de complementos de los salarios mensuales o con una combinación de estas dos posibilidades. Por tanto, sería conveniente incluir dentro de las posibles reformas la introducción de **complementos monetarios para los trabajadores con bajos salarios y apoyos para encontrar empleos que garanticen la emancipación de las**

prestaciones económicas complementarias. Para ello deberían estudiarse las fórmulas óptimas que eviten la generación de desincentivos o su posible aprovechamiento para rebajar los costes salariales, así como las mejores estrategias de focalización hacia las categorías de la población más sensibles a los cambios en los salarios y con mayores problemas para alcanzar un nivel suficiente de remuneración.