

EL SISTEMA ALEMÁN DE INGRESO MÍNIMO

**Walter Hanesch,
Universidad De Ciencias Aplicadas De
Darmstadt
Junio 2016**

**Informe para el proyecto EaSI 2014-2020 (Eje de Progreso),
realizado por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e
Igualdad de España
(Dirección General de Servicios a la Familia y a la Infancia)**



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

Contenido

1. INTRODUCCIÓN: EL SISTEMA DE INGRESO MÍNIMO DE ALEMANIA	3
1.1 El sistema actual de ingreso mínimo de Alemania.....	3
1.2 La reforma «Hartz IV».....	5
1.2.1 Antecedentes y concepto de activación del Libro II del Código social.....	5
1.2.2 Principales objetivos y principios del «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo».....	8
1.2.3 Reformas de la reforma desde 2005	10
1.3 El centro de este informe.	12
2 EL DISEÑO INSTITUCIONAL DEL APOYO AL INGRESO MÍNIMO PARA LAS PERSONAS QUE BUSCAN TRABAJO.....	13
2.1 Introducción.....	13
2.2 Información general: El diseño institucional dual doble del apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo.....	13
2.3 Descripción diferenciada del diseño institucional.....	15
2.4 Un sistema de dos niveles para la activación de las personas desempleadas	20
2.5 Evaluación de la estructura institucional	21
3 EL RÉGIMEN DE PRESTACIONES DEL APOYO A LA RENTA BÁSICA PARA PERSONAS QUE BUSCAN TRABAJO.....	24
3.1 Nivel y estructura de las prestaciones.....	24
3.2 Método para establecer el nivel de la prestación estándar.....	27
3.3 Condiciones para la concesión	29
3.4 Normas de condicionalidad.....	31
3.5 Duración.....	32
3.6 Transiciones.....	32
3.7 Ingresos excluidos.....	32
3.8 Sanciones.....	33
3.9 Prestaciones basadas en los derechos frente a prestaciones discrecionales	35
4 PRESTACIONES EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN GENERAL.....	35
4.1 Prestaciones de ingreso mínimo y otros regímenes de impuestos y prestaciones	35
4.2 Relación con otras prestaciones basadas en los recursos.....	36
4.3 Acceso a otros servicios y prestaciones	37
5 RELACIÓN ENTRE LA PROTECCIÓN Y LA ACTIVACIÓN	37
5.1 Servicio de integración en el mercado laboral.....	37

5.2 Programas y medidas de integración en el mercado laboral.....	39
5.3 Acceso a los servicios de integración social	42
6 RESULTADOS: PUNTOS FUERTES Y DÉBILES DE LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LAS AYUDAS AL EMPLEO.....	43
6.1 Cobertura y percepción de prestaciones	43
6.2 Número de beneficiarios y duración de la percepción de prestaciones.....	44
6.3 Impacto sobre la integración en el mercado laboral.	52
6.4 Suficiencia de los ingresos e impacto en la prevención de la pobreza	61
7 RENTABILIDAD DEL SISTEMA Y DE LAS MEDIDAS.....	67
7.1 Gasto público: ¿De una política pasiva a una activa?.....	67
7.2 Resultados y rentabilidad....	72
7.3 Principales desafíos del sistema alemán de ingreso mínimo	74
8 RECOMENDACIONES.....	77
Referencias bibliográficas.....	80
ANEXO 1: CUADRO SINÓPTICO.....	89
ANEXO 2: TABLAS Y CIFRAS.....	91

1. INTRODUCCIÓN: EL SISTEMA DE INGRESO MÍNIMO DE ALEMANIA

1.1 El sistema actual de ingreso mínimo de Alemania

Los actuales regímenes de ingreso mínimo de Alemania forman un complejo sistema de regímenes de prestaciones categóricos. Durante una década, los regímenes de prestaciones de ingreso mínimo de la última red de protección han jugado un papel importante en el Sistema de protección social. Las prestaciones de ingreso mínimo tienen como objetivo ser el principal instrumento para evitar la pobreza de ingresos. Sirven como suplemento de la red de protección principal del sistema de seguridad social y mantenimiento de ingresos y proporcionan ayuda económica en función de los recursos a aquellas personas cuyas necesidades no quedan cubiertas por otros recursos. Al mismo tiempo, todos los regímenes están diseñados en principio para ayudar a los beneficiarios a activar sus capacidades de autosuficiencia y superar su situación de necesidad. El apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo, ideado para aquellas personas necesitadas capaces de trabajar, está diseñado especialmente para ayudar a dichas personas a (re)integrarse en el mercado laboral y en el sistema de empleo.

Antiguamente, el sistema de ingreso mínimo alemán consistía únicamente de un régimen de asistencia social, conforme con la Ley Federal de Asistencia Social (Bundessozialhilfegesetz)¹. El régimen de asistencia social ofrecía prestaciones y servicios a todos los grupos de población y con todo tipo de necesidades (no cubiertos por la red de protección principal). Desde comienzo de los años noventa, la última red de protección se ha ido expandiendo paulatinamente y se ha diferenciado en varios regímenes de ingreso mínimo categóricos, de los cuales actualmente hay cinco:

- «Apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo», de acuerdo con el Libro II del Código social (LCS II).
- «Asistencia actual para los gastos de subsistencia fuera de las instituciones», con arreglo al Libro XII del Código social (LCS XII).
- La carga fiscal del «suplemento de la pensión basado en las necesidades en la tercera edad y en caso de capacidad reducida para obtener ingresos», con arreglo al Libro XII del Código Social (LCS XII).
- «Apoyo básico para las personas que buscan asilo», con arreglo a la Ley de prestaciones para las personas que buscan asilo (*Asylbewerberleistungsgesetz, AsylbLG*).
- «Asistencia a las víctimas de guerra», con arreglo a la Ley Federal sobre Pensiones de guerra (*Bundesversorgungsgesetz – BVG*).

En principio, las personas en edad de trabajar (y los familiares que cohabiten con ellas) pueden acceder a cada uno de estos regímenes:

- Si son capaces de trabajar², deben solicitar el «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo».

¹ La asistencia social era y es completada mediante la ayuda a víctimas de guerra, que incluye todas las prestaciones en función de los recursos de la ley de compensación social, pero este régimen es de una importancia cuantitativa muy reducida.

² Se considera que una persona es capaz de trabajar si puede trabajar al menos 3 horas al día en condiciones normales del mercado laboral.

- Las personas de 18 años o mayores de edad que hayan perdido de manera completa y permanente su capacidad para obtener ingresos³ deben solicitar el «suplemento de pensión en función de las necesidades en caso de capacidad reducida para obtener ingresos».
- Los refugiados y las personas que busquen asilo deberán solicitar el «apoyo básico para personas que buscan asilo».
- Las víctimas de guerra deben solicitar la «asistencia a las víctimas de guerra».
- El resto de grupos debe solicitar la «asistencia actual frente a los gastos de subsistencia» (un grupo más bien reducido y heterogéneo de personas, como personas temporalmente incapaces de realizar más que trabajos de corta duración, con enfermedades de larga duración, con discapacidades graves, bajo alojamiento institucional, etc.). Algunos grupos, como las personas que sufren de enfermedades mentales, drogadicción o las personas sin techo, cambian con frecuencia entre los regímenes de ingreso mínimo de los libros II y XII del Código social en función de su estado de salud.

Durante la primera década de este nuevo milenio, el sistema de protección social alemán fue reestructurado en profundidad. Una serie de reformas ha contribuido al hecho de que la red de protección principal de regímenes de seguridad social establecidos por ley y de regímenes adicionales de mantenimiento de la renta se haya debilitado y haya aumentado la importancia de la última red de protección. La importancia cada vez mayor de esta última red de protección se puede inferir si se tiene en cuenta el hecho de que el número de beneficiarios de las prestaciones de ingreso mínimo ha aumentado en casi el 100% en la última década. En 2004, el año anterior a la introducción de la reforma Hartz IV, el número de beneficiarios era de 3 684 000 personas. En 2014 alcanzó la cifra de 7 553 000 personas, lo que suponía un aumento de 3 869 000 personas (cerca del 100%) con respecto a 2004. Si se incluyen en el año 2004 los 2 194 000 beneficiarios del subsidio de desempleo según lo estipulado en el Libro III del Código social⁴, el aumento sería aún así de 1 675 000 personas o del 29% (consulte las tablas 3, 4 y 5 del anexo). Estas 7 553 000 personas representaban el 9,3% de la población. La amplia mayoría de los beneficiarios eran y son beneficiarios del «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo» (6 026 000 de personas). Las grandes diferencias regionales en relación con la necesidad de apoyo financiero quedan reflejadas mediante el hecho de que en 2014 la relación de beneficiarios de prestaciones de ingreso mínimo en Alemania Oriental (13,1%) era casi el doble que la de Alemania Occidental (8,4%) (Statistisches Bundesamt 2015e⁵).

El enorme aumento de beneficiarios de prestaciones que se produjo en 2005 y 2006, los años posteriores a la introducción del «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo» mediante la reforma Hartz IV. Entre 2009 y 2012 el número y la proporción de beneficiarios de prestaciones sociales de ingreso mínimo bajaron del 9,5% al 9,0%. Sin embargo, en 2013 y 2014 aumentaron el número y la proporción. Aunque el número de beneficiarios del «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo» ha disminuido gradualmente en los últimos años, el número de beneficiarios del «suplemento de la pensión basado en las necesidades en la tercera edad y en caso de capacidad reducida para obtener ingresos» ha aumentado de manera

³ Una persona ha perdido de manera permanente y completa su capacidad para obtener ingresos cuando, como resultado de una enfermedad o discapacidad, no es capaz de trabajar al menos 3 horas al día en condiciones normales del mercado laboral y no tiene solución.

⁴ El subsidio de desempleo, con arreglo al Libro III del Código social, que fue sustituido en 2005 por la prestación por desempleo 2 con arreglo al Libro II del Código social, era una prestación de tipo mixto, donde el nivel de la prestación se calculaba en función de las ganancias de la red anterior y del nivel de recursos del individuo.

⁵ Este número total no incluye el número de beneficiarios de asistencia actual frente a los gastos de subsistencia que viven bajo alojamiento institucional ni de personas que reciben «ayuda en situaciones especiales de la vida» en el contexto del Libro XII del Código social (consulte la tabla 6 del anexo).

continuada. De acuerdo con la Oficina Federal de Estadística, el gasto público en regímenes sociales de ingreso mínimo de 2013 sumaba un total de 40,8 billones de euros, es decir, 508€ por habitante (consulte la tabla 8 del anexo).

El desarrollo en la última década muestra una clara tendencia hacia un sistema de regímenes de prestaciones de ingreso mínimo categóricos. El anterior sistema unificado de regímenes de prestaciones de ingreso mínimo en el contexto de asistencia social se ha diferenciado cada vez más en relación con las distintas categorías de situaciones de vida y grupos de población⁶. Aunque el régimen de asistencia social y el «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo» en relación con el régimen de prestaciones muestra un alto grado de uniformidad, la tendencia parece apuntar más hacia la diversidad que a la uniformidad o incluso la unificación.

1.2 La reforma «Hartz IV»

1.2.1 Antecedentes y concepto de activación del Libro II del Código social

Desde mediados de los años noventa, muchos países europeos han desarrollado e implementado reformas de prestaciones sociales inspiradas en la idea de la «activación». Este también fue el caso de Alemania, donde una secuencia de reformas del mercado laboral y de las políticas sociales comenzó en los noventa y terminó en 2005 con la entrada en vigor de la «Cuarta Ley de Servicios modernos del mercado laboral».

TABLA 1 Componentes individuales de las reformas Hartz

	Asunto	Año de legislación	de En vigor
Hartz I	Desregulación de contratos de empleo, p. ej., facilitando trabajo en agencia y empleos temporales.	2002	2003
Hartz II	Reforma y facilitación de empleos menores (trabajos mini y midi)	2002	2003
Hartz III	Reorganización de la Agencia Federal de Empleo	2003	2004
Hartz IV	Unificación del subsidio de desempleo y de la asistencia social en un régimen completo de deducción externo para personas sin discapacidades y los familiares que	2003	2005

⁶ En las publicaciones de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OECD, del inglés «Organisation for Economic Co-operation and Development») (p. ej.: OECD 2016) el «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo» con arreglo al Libro II del Código social se denomina incorrectamente «subsidio de desempleo» y la asistencia social mencionada en el Libro XII del Código social se denomina «asistencia social no categórica». Ambos términos son incorrectos: el apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo sustituyó al antiguo subsidio de desempleo, pero este nuevo régimen de prestaciones no está de ningún modo vinculado al desempleo, sino únicamente al estado de la capacidad para trabajar. Y la «nueva asistencia social» está estrictamente vinculada a un estado de edad específico y al estado de la incapacidad para trabajar.

cohabiten con ellas (con una oficina local de empleo única).

Fuente: Alber, Heisig, Wörz 2011

Las denominadas «reformas Hartz», adoptadas por el Legislador Federal entre 2002 y 2003, incluían una serie de cuatro reformas dirigidas a reorientar la política social y el mercado laboral existentes e introducir el paradigma de «activación del estado de bienestar». Las primeras tres leyes se centraban en la reforma de los instrumentos de integración en el mercado laboral y la Agencia Federal de Empleo en el contexto de seguro de desempleo y de promoción del empleo según lo establecido en el Libro III del Código social. La cuarta ley introdujo una reforma fundamental de la protección social para personas sin empleo en Alemania. Esta denominada «reforma Hartz IV» incluía la abolición del antiguo subsidio de desempleo y la división del antiguo régimen de asistencia social en dos regímenes para las personas capaces de trabajar y para las personas no capaces de trabajar. Al mismo tiempo, una parte de las personas que ya reciben el subsidio de desempleo y los beneficiarios de la asistencia social capaces de trabajar tienen derecho a recibir el recién creado «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo», con arreglo al Libro II del Código social.

La «Cuarta Ley de Servicios modernos del mercado laboral», que se adoptó en diciembre de 2003 y (sus principales partes) entró en vigor el 1 de enero de 2005, constituyó el cuarto y último componente de un paquete de reforma fundamental dirigido a una profunda transformación del mercado laboral y de la política social alemana. La ley de reforma se basó en las propuestas de una comisión de expertos designados por el gobierno federal de la coalición gobernante rojiverde. Con esta ley se inició un cambio de paradigma hacia el modelo estatal de ayuda social de activación (Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, 2002).

La reforma fue diseñada cuando el país sufría un índice de desempleo continuamente alto, acompañado por una tasa de desempleo de larga duración desproporcionadamente alta y un número cada vez mayor de beneficiarios de asistencia social sin empleo. La denominada pobreza y las trampas del desempleo fueron identificadas como los principales motivos de la incapacidad para integrar a los desempleados (sobre todo los de larga duración) en el mercado laboral y reducir o acabar con su necesidad de percibir prestaciones sociales. Se determinó que el desempleo de larga duración constantemente alto era debido a la falta de incentivos a la que daba lugar el sistema de protección social existente para los desempleados, que supuestamente contribuía a la aparición de problemas de motivación y actitud por parte de los beneficiarios sin empleo.

Desde una perspectiva económica, habitualmente se da por sentado ⁷que los ingresos ajenos al trabajo procedentes de regímenes de prestaciones sociales compensan las pérdidas de ingresos debidas al desempleo y reducen la pobreza. Al mismo tiempo, ese ingreso debilita los incentivos laborales, especialmente para personas cuyas ganancias potenciales son limitadas, ya que carecen de habilidades formales o sufren una devaluación de sus cualificaciones como resultado de no haber trabajado durante mucho tiempo. Para eliminar este posible conflicto, el mercado laboral y la política social pueden utilizar elementos obligatorios y/o de ayuda para reducir los obstáculos a los que se enfrentan las personas para conseguir un trabajo (consulte Eichhorst y Konle-Seidl, 2008):

- Por una parte, se pueden implementar políticas para aumentar la actividad de búsqueda de trabajo y la probabilidad de aceptar un trabajo, incluso uno mal pagado. Hacer énfasis en la obtención rápida (salario bajo) de un trabajo mediante elementos obligatorios puede considerarse como una estrategia de tipo «trabaja primero».

⁷ En Europa tuvimos este debate durante los años noventa en el contexto de la estrategia laboral de la OECD (Hanesch, 1999).

- Por otro lado, las políticas para aumentar la empleabilidad y la productividad individual pueden utilizarse para que las personas que buscan trabajo resulten más interesantes para las posibles empresas y para aumentar los posibles salarios. Esta alternativa a las estrategias de tipo «trabaja primero» para personas que ocupan una posición de inferioridad en el mercado laboral implica una mayor inversión en capital humano a fin de mejorar su empleabilidad a largo plazo.

En el «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo» se implementó un concepto de activación mixto menos centrado en la eliminación de las barreras de integración estructural y una integración sostenible tanto en el mercado laboral como en la sociedad. En su lugar, predomina un enfoque de activación de tipo «trabaja primero», que combina los siguientes elementos:

- Presión económica (reducción del nivel de prestaciones sociales, al menos en comparación con el antiguo subsidio por desempleo)⁸.
- Una expansión de servicios relacionados con el empleo en combinación.
- Alta prioridad de control y sanciones.
- Incentivos monetarios de alcance limitado (exclusión de ingresos).

Por consiguiente, el Libro II del Código social está pensado principalmente para presionar a las personas sin empleo a que se esfuercen más en dejar de recibir la prestación. El concepto de activación subyacente sigue un enfoque de tipo «trabaja primero», según el cual, como contrapartida a la recepción del salario mínimo, los beneficiarios tienen que estar dispuestos a buscar un empleo de manera activa o a aceptar cualquier oportunidad laboral (Koch, Stephan, Walwei 2005). Con la introducción de la ley se aplicó al grupo de adultos jóvenes de menos de 25 años un enfoque orientado al precio del trabajo. Sin embargo, debido al posterior desarrollo de la ley, esta se endureció y se extendió a todos los grupos.

Aunque los elementos de ayuda, como los incentivos fiscales, el asesoramiento y la ayuda en la búsqueda de trabajo, las medidas de integración en el mercado laboral y el servicio de integración social, jugaron un papel más bien secundario, los elementos obligatorios predominaron: Se combinaron unos criterios más estrictos de concesión y disponibilidad con la intensificación de la supervisión y los castigos, lo cual se consigue mediante un enfoque más individualizado con respecto a la administración de casos.

El principio rector del nuevo régimen de ingreso mínimo fue y es aumentar la responsabilidad de cada persona y ayudar a las personas necesitadas a que superen su situación de necesidad, especialmente mediante la obtención y retención de un trabajo. A tal fin, la prestación de servicios relacionados con el mercado laboral con arreglo al Libro II del Código social tiene prioridad frente a las prestaciones monetarias dirigidas a garantizar la subsistencia.

La introducción del Libro II del Código social fue el elemento principal de un cambio radical que se produjo en Alemania en la protección social y la activación de las personas sin empleo. Pero la sustitución del anterior subsidio de desempleo por el «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo» como la última red de protección para personas en situación de desempleo (de larga duración) fue complementado mediante una deconstrucción parcial de la primera red de protección de seguro de desempleo. Al hacer más estrictas las condiciones de concesión y reducir la duración de la prestación, el papel de esta prestación y este régimen de integración se vio debilitado. Al mismo tiempo, la introducción del «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo» se integró en un paquete de reformas que no solo fue dirigido a reformar la protección

⁸ Los beneficiarios de asistencia social se beneficiaron de un ligero aumento en el importe de la prestación como resultado de una transformación de la mayoría de los pagos únicos en un elemento de los pagos de prestaciones permanentes. Por otro lado, muchos beneficiarios del antiguo subsidio por desempleo sufrieron pérdidas en sus ingresos (Becker y Hauser, 2006).

social y la activación de los desempleados, sino también a transformar todo el sistema del mercado laboral alemán. Mediante la liberalización de la legislación laboral se extendió el alcance de formas nuevas y más flexibles de empleo. Aunque el estado legal del empleo a jornada completa convencional quedó inalterado, la promoción legal de formas atípicas y hasta entonces marginales de empleo fue contribuir a un sector cada vez mayor de personas con salarios bajos, jugando un papel importante en la integración de las personas sin empleo en el mercado laboral. Además, la liberalización de la legislación laboral tenía como objetivo contribuir a una flexibilización generalizada del mercado laboral para todos los empleados. Como parte del paquete total de las reformas Hartz, la reforma «Hartz IV» no fue, por tanto, dirigida únicamente a las personas en situación de desempleo (de larga duración), sino a toda la población activa, porque la reforma de la protección social junto a las nuevas formas de empleo abrieron las puertas al declive económico y social hasta un punto anteriormente desconocido, lo que representaba un riesgo generalizado para todos los empleados. Matthias Knuth habla en este contexto de la introducción de un «régimen de empleo activado» en Alemania (Knuth, 2014).

La justificación del paquete de reformas y de esta transformación se basaba, por una parte, en la asumida necesidad de superar la falta de flexibilidad legal e institucional y, por otra parte, en las hipótesis basadas en la microeconomía que afirmaban que la única manera de superar el problema del paro en Alemania era flexibilizar a la fuerza a la población activa. Solo de este modo podía superarse la falta asumida de motivación, los comportamientos de búsqueda de trabajo y/o la capacidad para hacer concesiones en el mercado laboral. Dentro de este contexto no importaba que ni antes ni después de la reforma se hubiesen proporcionado pruebas empíricas que demostrasen que insuficientes incentivos económicos jugaban un papel importante entre los desempleados (consulte el capítulo 6.3.2).

1.2.2 Principales objetivos y principios del «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo»

En su justificación de la propuesta de reforma, el gobierno federal destacó, sobre todo, estos cuatro objetivos del nuevo régimen de prestaciones:

- (a) Inserción laboral rápida y personalizada de los beneficiarios capaces de trabajar.
- (b) Protección adecuada en función de los recursos de las personas desempleadas.
- (c) Administración eficaz y orientada a los clientes.
- (d) División justa de las cargas entre los distintos niveles del estado federal.

Para a) El servicio y las medidas para la integración en el mercado laboral deberían tener prioridad frente al aprovisionamiento de las prestaciones. Deberían cumplir con los principios de austeridad y rentabilidad. En general, las medidas deberían estar dirigidas a la integración en el mercado laboral. A tal fin están disponibles los instrumentos del mercado laboral del Libro III del Código social (seguro de desempleo y promoción del empleo), y los instrumentos especiales del Libro II del Código social. Si la integración en el mercado laboral normal no es posible (directamente), debería promocionarse la empleabilidad y deberían ofrecerse oportunidades laborales en trabajos subsidiados con dinero público. Para maximizar el éxito, se deben personalizar las medidas de integración de acuerdo con los problemas y las necesidades específicos de los beneficiarios.

Para b) En general, cada persona es responsable principalmente de satisfacer sus necesidades y las de sus familiares dependientes mediante su propio trabajo y recursos. Solo en caso de que no sea capaz, es el estado el que decide si acepta o no dicha responsabilidad. En estos casos, se debe garantizar una vida vivida de acuerdo con el principio de dignidad humana a los solicitantes y a los familiares que vivan con ellos en un mismo hogar (en la ley: comunidad necesitada). Se debe garantizar un medio de vida que permita tener un nivel de subsistencia socio-cultural.

Para c) Originalmente, el estado federal quería reunir la competencia del régimen de prestaciones en la Agencia Federal de Empleo y sus agencias locales de empleo, que ya tenían la competencia de proporcionar prestaciones y servicios de acuerdo con el Libro III del Código social. Solo mediante la presión de los estados con respecto al proceso de legislación estuvo dispuesto el estado federal no solo a aceptar una estructura de institución dual con dos proveedores de servicios y prestaciones (consulte el capítulo 2), sino también una cláusula experimental que permitía a un número de municipios limitado convertirse en el único proveedor. De todos modos, el suministro de servicios y prestaciones permaneció bajo el requisito legal de dar prioridad a un uso económico y rentable de los fondos públicos. De este modo se dio prioridad a una lógica de control empresarial frente a una lógica (macro) económica o incluso social.

Para d) La regulación no debería dar lugar a un desplazamiento de carga financiera unilateral entre los niveles y los agentes estatales. Dado que el estado federal tuvo que asumir la carga fiscal del ya existente subsidio de desempleo y los municipios tuvieron que asumir la carga de la asistencia social, estos dos niveles y agentes estatales tuvieron que compartir los costes del nuevo «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo». Además, mediante el pago de contribuciones a los seguros de asistencia de larga duración y salud de los beneficiarios capaces de trabajar, el estado federal también incluyó el sistema de seguridad social en el nuevo régimen de prestaciones.

Ahora, después de que el legislador federal adoptase el nuevo Libro II del Código social, la ley contiene una lista de objetivos derivados de estos objetivos:

- Las prestaciones deberían estar dirigidas a evitar o acabar con la necesidad de tener que recibir ayuda mediante la obtención de un puesto de trabajo. Tanto la duración de la percepción de la prestación como el volumen de la necesidad de ayuda financiera deberían reducirse.
- El empleo de beneficiarios debería mantenerse, mejorarse y/o restablecerse.
- La empleabilidad de las personas necesitadas debería mantenerse, mejorarse y/o restablecerse.
- Deberían reducirse las desventajas específicas por género de las personas capaces de trabajar.
- Las condiciones de vida familiares de los beneficiarios capaces de trabajar que se encarguen del cuidado de niños o familiares necesitados de cuidados de larga duración deberá tenerse en cuenta.
- Se deben superar las desventajas de las personas discapacitadas.

En el contexto de los acuerdos sobre objetivos entre el estado federal y el suministro de servicios y prestaciones a nivel local, estos objetivos se transforman en un conjunto de objetivos relacionados con los resultados y los procedimientos. Entre estos objetivos, hay tres que juegan un papel importante:

- Reducir el número total de beneficiarios y especialmente el de beneficiarios capaces de trabajar.
- Reducir la duración de la percepción de las prestaciones.
- Aumentar la participación en las medidas de activación (indicador: índice de activación) y aumentar la integración en empleos remunerados (indicador: índice de integración).

Los resultados en relación con estos y otros objetivos se explicarán en el capítulo 6.

1.2.3 Reformas de la reforma desde 2005

Desde 2005 el Libro II del Código social ha sido modificado muchas veces. Los cambios más importantes en el marco legal del Libro II del Código social se indican en la tabla 2.⁹

Aunque en 2005 entró en vigor una serie de leyes dirigidas a completar el marco legal del Libro II del Código social, los siguientes años estuvieron caracterizados por varias enmiendas de la ley a fin de corregir errores o ambigüedades de la ley y/o cortar las prestaciones y endurecer los requisitos para poder recibirlas. Los primeros cambios fueron necesarios porque una ola sin precedente de demandas y objeciones administrativas, así como la jurisprudencia de los juzgados de lo social demostraban que la ley necesitaba urgentemente un cambio. Los cambios realizados posteriormente se llevaron a cabo como respuesta al aumento inesperado del número de beneficiarios y de los costes fiscales. Muchas de las posteriores enmiendas estaban dirigidas a frenar este crecimiento.

Al final de la década fue necesario realizar más reformas porque el Tribunal Federal Constitucional declaró que el diseño institucional de las instituciones conjuntas era inconstitucional. Lo mismo sucedió en relación con el marco legal para determinar el importe y la estructura de la prestación estándar con arreglo a los Libros II y XII del Código social. A pesar de la profunda crítica del Tribunal Federal Constitucional, las reformas necesarias no aportaron ni un cambio importante en el diseño institucional ni un procedimiento ampliamente aceptado para determinar la prestación estándar.

Otro grupo de reformas fue dirigido a desarrollar más los instrumentos de integración en el mercado laboral de los Libros II y II del Código social y cambiar las condiciones del marco de trabajo para el uso de estos instrumentos por parte de las oficinas locales de empleo. Aunque estas reformas se anunciaron como una forma de mejorar la eficacia de las medidas de integración, su objetivo principal era reducir los costes (y el gasto) de la política de integración y limitar el alcance de la toma de decisiones de las oficinas de empleo en relación con el uso de los instrumentos de integración a favor de instrumentos muy estandarizados.

Actualmente, el gobierno federal ha presentado una nueva propuesta de reforma ante el Parlamento Federal. La propuesta, que comenzó a preparar en 2013 un equipo de representantes del estado federal y de los estados, incluye una serie de medidas muy heterogéneas dirigidas a simplificar la ley de prestaciones y la ley de rendimiento del Libro II del Código social. Aunque sindicatos, asociaciones para el bienestar y expertos en mercado laboral han reconocido que la propuesta contiene varias regulaciones y medidas nuevas que son positivas, esta ha recibido numerosas críticas debido a que muchos de los elementos de la reforma empeorarían la situación de los beneficiarios.

Aunque esta serie de reformas casi ininterrumpidas ha ayudado a eliminar errores y a mejorar la claridad y desambiguación legal, muchas de las reformas no han ayudado a reducir las controvertidas valoraciones de la ley ni las opiniones sobre ella.

TABLA 2

Año	Ley	Contenido
-----	-----	-----------

⁹ Puede ver una lista completa con breves descripciones de las reformas realizadas en los Libros II y XII del Código social en <http://www.portal-sozialpolitik.de>.

2005	<p>Cuarta Ley de Servicios modernos del mercado laboral</p> <p>Ley sobre Opción municipal</p> <p>Ley de Enmienda del Libro II del Código social</p>	<p>Esta ley regulaba la introducción del Libro II del Código social.</p> <p>Esta ley regulaba los detalles de la cláusula experimental y las condiciones para los proveedores municipales aprobados.</p> <p>Esta ley regulaba la parte que debía cubrir el estado federal de los gastos de vivienda y calefacción. Durante los años posteriores se adoptaron leyes parecidas para modificar el grado de participación federal.</p>
2006	<p>Ley de enmienda del Libro II del Código social y de otras leyes</p> <p>Ley sobre el desarrollo adicional del apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo</p>	<p>Esta ley introdujo reducciones en las prestaciones y endureció los requisitos para recibir prestaciones para adultos jóvenes de menores de 25 años. También introdujo un nivel de prestación unificado para Alemania Oriental y Occidental.</p> <p>Esta ley incluía unas 50 enmiendas al Libro II del Código social. Dichas enmiendas estaban relacionadas con la corrección de fallos legales, así como con recortes adicionales de las prestaciones y el endurecimiento de los requisitos de acceso a la Prestación por desempleo 2.</p>
2007	<p>Ley de enmienda del Libro II del Código social - Perspectiva laboral</p>	<p>Esta ley contenía cambios relacionados con las medidas de integración en el mercado laboral.</p>
2008	<p>Regulación de la Prestación por desempleo 2 y la Prestación social</p>	<p>Esta ley introdujo cambios adicionales en las prestaciones y en los requisitos para recibirlas.</p>
2009	<p>Ley de reorientación de los instrumentos de integración en el mercado laboral</p>	<p>La ley introdujo profundos cambios en los instrumentos de integración en el mercado laboral</p>
2010	<p>Enmienda a la ley fundamental</p>	<p>Tras una sentencia del Tribunal Constitucional, una enmienda en la ley fundamental y una reforma de las oficinas de empleo en 2010 establecieron un marco constitucional adecuado para las oficinas de empleo mediante la introducción de la posibilidad de exención de la prohibición de crear administraciones mixtas.</p>
2011	<p>Ley sobre el desarrollo adicional de la organización del apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo</p> <p>Ley de determinación de la prestación estándar y</p>	<p>La ley volvió a establecer las oficinas de empleo como instituciones conjuntas para la concesión de prestaciones y servicios, eliminó la limitación temporal de la cláusula experimental y aumentó el número de municipios que podían participar.</p> <p>Tras una sentencia del Tribunal Constitucional, se reformaron las normas para determinar la prestación estándar de los Libros II y XII del Código social. Además,</p>

	de enmienda de los Libros II y XII del Código social	se introdujo una prestación por educación y participación para niños y jóvenes. También se modificaron los ingresos que no se tienen en cuenta de los beneficiarios del apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo.
2012	Ley para mejorar las posibilidades de integración en el mercado laboral	Esta ley introdujo una reforma de los instrumentos de integración en el mercado laboral de los Libros II y III del Código social. Al mismo tiempo se redujo la libertad en la toma de decisiones que tienen las oficinas locales de empleo.

Casi ningunas otras reformas en la política y el ámbito político han recibido mejores valoraciones que las reformas Hartz realizadas entre 2002 y 2005. Sin embargo, no se puede hablar de una «política basada en las pruebas». La política de empleo y el estrechamente relacionado régimen de ingreso mínimo de «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo» no se pueden etiquetar como un «sistema basado en el aprendizaje». Solo entre julio de 2004 y diciembre de 2008, el Libro II del Código social se modificó 32 veces. Estas enmiendas no se produjeron en el contexto de la investigación de evaluación llevada a cabo. En su lugar, el proceso de reforma política se desarrolló de forma independiente y no se esperó a que se publicasen los resultados de la investigación de evaluación. De hecho, se produjo justo lo contrario: La investigación de evaluación se enfrentaba constantemente a la inestabilidad de los objetos bajo investigación como consecuencia de constantes intervenciones administrativas y políticas, que se llevaban a cabo sin fundamento alguno. En una encuesta de las reformas políticas de Hartz IV y la investigación de evaluación de Hartz IV, los investigadores llegaron a la conclusión de que la forma en la que el sistema político trató los resultados de la evaluación estaba caracterizada por una actitud de «los políticos no se equivocan». En la mayoría de los casos, los resultados de la evaluación solo se tenían en cuenta si concordaban con las creencias políticas de las partes ejecutoras (Barthelheimer y otros, 2012). Muchas de las posteriores reformas estaban dirigidas a corregir errores legislativos¹⁰ e intentar eliminar resultados no deseados. En general, los resultados de la evaluación tenían poco impacto en estas reformas.

1.3 El centro de este informe

El presente informe se centra en el elemento principal del sistema alemán de ingreso mínimo: el apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo. A continuación se describirán y analizarán los principales aspectos de este régimen de prestaciones. El primer paso consiste en esbozar el diseño institucional del Libro II del Código social (capítulo 2). El segundo paso consiste en la descripción de forma diferenciada del régimen de prestaciones (capítulo 3), complementado mediante un estudio de las prestaciones en el contexto del sistema de protección social (capítulo 4). En el cuarto paso se describen las medidas y los servicios de activación (capítulo 5). Este estudio del servicio y del régimen de prestaciones va seguido de un análisis diferenciado de los resultados

¹⁰ La «Cuarta Ley de Servicios modernos del mercado laboral» está considerada técnicamente como una de las peores leyes que existen. Los errores e inconsistencias se debían principalmente a las prisas con las que se adoptó la ley y a las complicadas negociaciones y el acuerdo de última hora al que llegaron el estado federal y los estados. El Libro II del Código social es el que más demandas y contradicciones administrativas tiene. Las demandas suelen tener éxito porque la administración en las oficinas de empleo se ve desbordada por la complejidad de la ley. Las posteriores reformas realizadas en los últimos años prácticamente no han cambiado esta situación (Mundt, 2008).

del «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo» (capítulo 6). En el capítulo 7, el informe ofrece una valoración resumida de la rentabilidad de este régimen y termina con un capítulo en el que se explica lo aprendido y se proporcionan recomendaciones (capítulo 8).

2 EL DISEÑO INSTITUCIONAL DEL APOYO AL INGRESO MÍNIMO PARA LAS PERSONAS QUE BUSCAN TRABAJO

2.1 Introducción

La competencia legal sobre la regulación de los regímenes sociales de ingreso mínimo en Alemania recae en el legislador federal. Dado que los estados y los municipios se ven afectados directamente, los actos jurídicos del Parlamento Federal debe acordarlos el Consejo Federal, que representa los intereses de los estados y, conforme a la Ley fundamental, los intereses de los municipios.

Con relación a su estructura institucional, los cinco regímenes del sistema de ingreso mínimo están diseñados de distintas formas:

- Las prestaciones de «asistencia actual para los gastos de subsistencia fuera de las instituciones» y el «suplemento de la pensión basado en las necesidades en la tercera edad y en caso de capacidad reducida para obtener ingresos», ambas recogidas en el Libro XII del Código Social (asistencia social) son proporcionadas por las oficinas de bienestar social de las ciudades sin distrito y los distritos con autogobierno municipal.
- La competencia legal del suministro del «apoyo básico para personas que buscan asilo», bajo la Ley de prestaciones para las personas que buscan asilo, recae en los estados, que generalmente la delegan a las ciudades sin distritos y a los distritos.
- La competencia legal del suministro de la «asistencia a las víctimas de guerra», bajo la Ley Federal sobre Pensiones de guerra, recae en el Servicio de bienestar social de los estados, que generalmente delegan esta tarea a las ciudades sin distritos y a los distritos.
- Aunque el diseño institucional de estos cuatro regímenes es bastante simple y está definido de forma clara, el quinto régimen, es decir, el «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo», recogido en el Libro II del Código social, está caracterizado por un diseño institucional específico, que se describirá y evaluará en este capítulo.

2.2 Información general: El diseño institucional dual doble del apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo

El «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo» está caracterizado por una doble estructura institucional dual.

- De acuerdo con el Libro II del Código social, el suministro de las prestaciones y los servicios queda bajo la competencia legal de dos proveedores institucionales diferentes, la Agencia Federal de Empleo y los municipios (más concretamente: las ciudades sin distritos y los distritos).
- Al mismo tiempo, la ley contiene dos variantes de suministro de prestaciones y servicios: la variante «normal», en la que los dos proveedores mencionados son responsables del suministro de los servicios y la denominada «cláusula experimental», en la que los «proveedores municipales aprobados» actúan como únicos proveedores.

(a) Variante normal: «Institución conjunta»

Las tareas del «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo», de acuerdo con el Libro II del Código social, deben realizarlas de acuerdo con la «variante normal» dos grupos distintos de instituciones (los servicios públicos de empleo y los municipios), que deben cooperar en las oficinas locales de empleo como instituciones conjuntas. Los servicios públicos de empleo funcionan como centros de servicios locales autorizados de la Agencia Federal de Empleo centralizada. Los municipios, como agencias autorreguladas, los coordinan y controlan en términos formales los estados. Las oficinas de empleo organizan a nivel local el suministro de prestaciones y servicios. Por lo general, estas son instituciones conjuntas de las agencias locales de empleo y los municipios.

La división de las tareas de acuerdo con el Libro II del Código social es la siguiente:

TABLA 3 División de tareas de acuerdo con el Libro II del Código social

A Agencia Federal de Empleo:	B Ciudades sin distritos y distritos:
- Servicio de empleo y medidas activas de integración en el mercado laboral.	- Gastos de vivienda y calefacción.
- Prestaciones estándar, subsidios fijos y contribuciones de la seguridad social.	- Pagos únicos.
	- Servicio de integración social.

(b) Cláusula experimental: «Proveedores municipales aprobados»

Además, el estado federal y los estados han acordado introducir una denominada «cláusula experimental». Según dicha cláusula, un número limitado de municipios tienen la autorización del Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales para desempeñar todas las tareas legales como «proveedores municipales aprobados» y dirigir sus propias oficinas de empleo.

En principio, la financiación del «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo», se divide entre:

- El estado federal, que debe soportar la carga fiscal de la prestación por desempleo 2 y las prestaciones sociales, medidas de activación, una parte menor de la cobertura¹¹ de los gastos de vivienda y calefacción y los costes administrativos de la Agencia Federal de Empleo y de las agencias locales de empleo como proveedores de servicios de acuerdo con el Libro II del Código social, y
- Los municipios, que deben hacerse cargo de la mayor parte de la cobertura de los gastos de vivienda y calefacción, sus propios gastos administrativos y el coste total de las medidas de integración social.

Los dos proveedores, que normalmente tienen que cooperar como instituciones conjuntas en las oficinas de empleo, son libres de decidir la estructura organizativa de la oficina de empleo y los procedimientos administrativos para suministrar prestaciones y servicios. Dado que las oficinas locales de empleo han establecido distintos tipos de suministro de servicios y prestaciones, hay cierto grado de heterogeneidad entre las oficinas de empleo alemanas. Básicamente, las oficinas de empleo están diseñadas como tiendas de una sola parada para todas las personas capaces de trabajar que buscan trabajo y que tienen una protección de la seguridad social nula o insuficiente. Es responsabilidad de la oficina ofrecer varios tipos de prestaciones y servicios a este grupo objetivo (incluyendo la amplia mayoría de las personas en situación de desempleo de larga duración) y

¹¹ La parte que corresponde al estado federal de los gastos de vivienda y calefacción, así como la parte que corresponde al estado federal de los gastos administrativos de las instituciones conjuntas las acuerdan el estado federal y los estados y se fijan legalmente mediante regulaciones federales.

coordinar todos los agentes en el campo del mercado laboral y la inclusión social. En la práctica, el apoyo de la oficina de empleo se centra en las prestaciones y en los servicios y medidas de integración en el mercado laboral.

2.3 Descripción diferenciada del diseño institucional

(1) Debates controvertidos sobre la estructura institucional y la estructura dual de la ley

Un tema principal de los debates que se produjeron alrededor de la introducción del Libro II del Código social estaba relacionado con la cuestión de quién sería el responsable de proporcionar las prestaciones y los servicios (consulte, p. ej., Konle-Seidl 2009). Debido a la expectativa de que el número de beneficiarios y los costes del régimen de prestaciones sería considerablemente superior a los de la ya existente asistencia social, había un consenso amplio en lo relativo a que debía ser el estado federal el que se hiciese cargo (al menos de la mayor parte) de la carga fiscal. Como consecuencia, el estado federal, como financiador del régimen de prestaciones, exigía que el nivel federal debería determinar el suministro de prestaciones y servicios. La Agencia Federal de Empleo, con su estructura descentralizada de agencias locales de empleo, fue seleccionada como proveedor. Esta institución mostraba tradicionalmente una gran experiencia en el desarrollo y el suministro de programas de integración en el mercado laboral. Pero las experiencias en la década de los 80 y de los 90 habían demostrado que la Agencia Federal de Empleo no era muy competente a la hora de reintroducir en el mercado laboral a personas que habían estado largos períodos de tiempo sin empleo, lo que condujo a la creación de más y más iniciativas de las ciudades para crear programas propios de integración en el mercado laboral para los beneficiarios de asistencia social en situación de desempleo (de larga duración). Además, las agencias de empleo no tenían experiencia con respecto a la prestación de servicios sociales y prestaciones en función de los recursos. Por lo tanto, en otra propuesta se instó a los municipios y a sus oficinas locales de ayuda social a proporcionar las nuevas prestaciones y servicios porque tenían experiencia proporcionando prestaciones y servicios a grupos sociales marginados y, al menos en las ciudades grandes, tenían experiencia implementando medidas de activación y programas de integración en el mercado laboral.

La solución que se encontró en la ley fue un compromiso problemático que combinaba ambos conceptos:

(a) Las «instituciones conjuntas» como variante normal.

Como variante normal, las denominadas «Arbeitsgemeinschaften» (o «ARGE») se introdujeron como «instituciones conjuntas» de la Agencia Federal de Empleo y los municipios. Ambos socios tenían tareas claramente definidas con arreglo a la ley. Al mismo tiempo, ambos socios se habían comprometido a cooperar en la «institución conjunta». En cada ciudad sin distritos y en cada distrito había que crear una «institución conjunta» mediante un acuerdo entre ambas partes. En ese acuerdo la estructura y el funcionamiento de la institución conjunta tenía que arreglarse. Aunque la Agencia Federal de Empleo quisiese tener una única estructura para esta institución, los distintos intereses de los municipios llevaron a estas instituciones conjuntas a tener una estructura más bien heterogénea.

(b) La «cláusula experimental»

Los estados (y muchos municipios) estaban interesados en incluir una segunda forma institucional en la ley, que se convirtió en la denominada «variante opcional». Se introdujo mediante una cláusula

denominada cláusula experimental que permitía la implementación de dos formularios institucionales diferentes, que debían evaluarse y contribuir al desarrollo y la mejora de la implementación de las tareas de la ley. En la «variante opcional» se permitía a un número limitado de ciudades sin distritos y distritos pedir al Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales la opción de ser el único proveedor de prestaciones y servicios (activación y servicios sociales) de su distrito. El número de estos permisos para municipios se limitó a 69 y se aprobaban durante un período de seis años.

(c) Implementación independiente de las tareas

En la práctica también se hizo realidad una tercera variante: la variante de una implementación independiente de las tareas. De acuerdo con la ley, la Agencia Federal de Empleo y los municipios tuvieron que llegar a un acuerdo en lo relativo a su «institución conjunta» local, pero al mismo tiempo ambos socios eran libres a la hora de tomar sus decisiones y nadie les podía obligar a firmar un acuerdo si no querían. De modo que en un número reducido de casos los socios locales no eran capaces o no estaban dispuestos a llegar a un acuerdo y decidieron cumplir las distintas tareas de la ley de manera independiente. En estos casos no se implementó ningún tipo de «institución conjunta» y los dos socios se limitaron a implementar una forma de cooperación libre.

(2) Evaluación de la estructura dual

Desde el principio, la implementación del Libro II del Código social estuvo asociada a la competición entre dos variantes institucionales, de tal modo que el Gobierno Federal solicitó a varios institutos de investigación la evaluación científica de los dos modelos institucionales con el fin de averiguar cuál de los dos era más eficaz a la hora de cumplir las tareas y los objetivos legales. Se pusieron en marcha varios proyectos de investigación de evaluación y se publicaron varios informes de investigación (Deutscher Bundestag, 2010; IAW y ZEW, 2008; ifo e IAW, 2008; ISG 2007; ISR, IAJ, infas, Simmons 6 Partner y WZB, 2008; ZEW, IAQ y TNS EMNID, 2008).

La dificultad de la investigación de evaluación residía en que no había solamente dos variantes institucionales distintas (tres variantes de facto), sino que cada variante institucional mostraba un alto grado de heterogeneidad porque las estructuras organizativas no eran iguales dentro de cada variante, lo cual se debía a la fuerte influencia que tenían los municipios como socios o como proveedores exclusivos. En muchos sentidos, la heterogeneidad dentro de cada una de las variantes era incluso superior que entre las variantes. Esto hizo que fuese muy difícil o casi imposible encontrar pruebas claras en lo relativo a cuál de las dos variantes era más eficaz a la hora de cumplir con los objetivos y las tareas de la ley.

No obstante, los informes de evaluación llegaron a la conclusión de que las instituciones conjuntas eran más eficaces a la hora de introducir a los beneficiarios en el mercado laboral y conseguirles un trabajo remunerado. Al mismo tiempo, los municipios que operaban como proveedores únicos tenían más éxito a la hora de aumentar la empleabilidad de los beneficiarios y de mejorar su integración social. Pero las diferencias entre las dos variantes no eran lo suficientemente grandes y la heterogeneidad dentro de las variantes era tan alta que no se pudo identificar un claro vencedor de esta competición (Deutscher Bundestag, 2008). Los hallazgos de los estudios de evaluación fueron analizados y discutidos con gran controversia no solo por los agentes gubernamentales y no gubernamentales implicados, sino también por la comunidad científica (p. ej., Holzner y Munz, 2013).

Debe hacerse hincapié en que la introducción de esta competición entre las dos variantes de aprovisionamiento no contribuyeron a mejorar la cooperación entre los distintos grupos de agentes y proveedores. Como ejemplo, los municipios que operaban como proveedores únicos han

indicado que sufrían problemas constantes al cooperar con las agencias de empleo local, que no estaban interesadas en compartir su información sobre ofertas de trabajo con las oficinas municipales de empleo. En cambio, la Agencia Federal de Empleo ha comunicado en repetidas ocasiones la existencia de problemas de cooperación por parte de los proveedores municipales aprobados. Incluso a día de hoy, el espíritu de la competición sigue estando muy vivo, a pesar de que el período de la competición entre las dos variantes ha finalizado. Por lo general, el personal de los municipios parece tener más experiencia e interés en la integración de larga duración (tanto social como en el mercado laboral) de sus clientes, mientras que en la oficina de las instituciones conjuntas, dirigida por las agencias locales de empleo, se ha tendido desde hace más tiempo y con más énfasis a la integración de corta duración en el mercado laboral (mayormente con períodos de retención más cortos).

(3) Decisión del Tribunal Federal Constitucional y reforma de la ley

Incluso antes de que pudiese comenzar el debate sobre los resultados de los estudios, el dualismo institucional de la ley fue declarado inconstitucional por el Tribunal Federal Constitucional el 20 de diciembre de 2007 porque, de acuerdo con la ley fundamental, las instituciones federales y municipales no tenían permiso para crear instituciones de manera conjunta, en el sentido de combinadas. El Legislador Federal tuvo que enmendar la ley a finales de 2010. Después de dos años de sucesivos debates controvertidos, el estado federal y los estados no fueron capaces de llegar a un acuerdo sobre la primera o la segunda de las variantes existentes, ni sobre ninguna otra opción. Por tanto, se modificó la Ley fundamental para permitir la creación de instituciones conjuntas en el futuro. Además, la «Ley sobre el desarrollo adicional de la organización del apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo» («Gesetz zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende») con fecha de 3 de agosto de 2010, que entró en vigor el 1 de enero de 2011, no ha cambiado en gran medida la regulación existente en el Libro II del Código social. Sobre todo, ha confirmado y solo ha modificado ligeramente la estructura institucional dual. Solo se excluyó la tercera variante de facto de la implementación independiente de las tareas.

La estructura de dirección de las dos variantes institucionales ha seguido siendo extremadamente compleja (Ruschmeier y Oschmiansky, 2010; consulte las figuras 1 y 2):

En ambas variantes, las oficinas locales de empleo se ven integradas en un marco de trabajo de organismos de dirección y coordinación: A nivel nacional, un comité de coordinación entre el estado federal y los estados tiene como objetivo discutir y llegar a un acuerdo sobre las cuestiones principales relacionadas con la implementación del «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo». A nivel estatal existe un comité de coordinación entre el estado federal y este estado, cuyo objetivo es coordinar la implementación práctica de este régimen.

La dirección de las oficinas locales de empleo se lleva a cabo principalmente mediante acuerdos sobre objetivos. Dichos acuerdos se cierran

- entre el Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales y la Agencia Federal de Empleo,
- entre la Agencia Federal de Empleo y el respectivo municipio, por una parte, y el director de la respectiva institución conjunta por la otra,
- entre el Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales y la Autoridad Suprema del Estado de cada estado,
- entre las Autoridades Supremas del Estado y los proveedores municipales aprobados.

Todas las oficinas de empleo tienen un consejo local en el que se incluyen proveedores y agentes locales y que tiene como objetivo coordinar la política de activación e integración a nivel local. Estas redes de coordinación y cooperación incluyen instituciones como la agencia local de empleo, el municipio (en algunos distritos son varios municipios), agencias de servicios sociales públicas y

privadas, agencias de formación y de formación avanzada, representantes de asociaciones de empresarios y sindicatos, etc.

(a) Institución conjunta

La estructura de la implementación de las tareas de las instituciones conjuntas (la ley reformada ha eliminado el término «Arbeitsgemeinschaft» y lo ha reemplazado por «institución conjunta») es la siguiente: El Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales es responsable de la supervisión legal y técnica de la Agencia Federal de Empleo como primer proveedor y, de acuerdo con la autoridad estatal suprema, la supervisión legal de las instituciones conjuntas. Si los estados no llegan a un acuerdo, este deberá alcanzarse en el comité de cooperación.

La institución conjunta no es una institución legal por derecho propio, pero lleva a cabo las tareas legales de los dos proveedores. Garantiza que «una sola mano» suministre las prestaciones y los servicios, pero al mismo tiempo permanecen inalteradas las distintas responsabilidades legales de la Agencia Federal de Empleo y de los municipios con arreglo al Libro II del Código social. Las dos instituciones (grupos de instituciones) tienen la responsabilidad del suministro legal y eficaz de prestaciones y servicios de acuerdo con la ley. Por tanto, son responsables de la supervisión legal y técnica de la institución conjunta.

La reunión de socios de la institución conjunta consta de tres representantes de la Agencia Federal de Empleo y tres representantes del municipio pertinente. Eligen al presidente y deciden tanto la estructura organizativa como los procedimientos. Nombran y destituyen al director gerente. El director gerente administra la institución conjunta de acuerdo con las instrucciones establecidas en la reunión de socios. Representa a la institución conjunta tanto fuera como dentro del tribunal, es el jefe de personal y es elegido para un período de cinco años.

El Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales cierra acuerdos sobre objetivos con las autoridades supremas de los estados en relación con las tareas de los municipios y con la Agencia Federal de Empleo en relación con las tareas de esta institución. Y en cada institución conjunta los representantes del municipio y de la Agencia Federal de Empleo cierran un acuerdo sobre objetivos con el director de la institución conjunta.

En el año 2014, 57 000 personas obtuvieron un puesto de trabajo en las oficinas de empleo de las «instituciones conjuntas», de las cuales la amplia mayoría (37 000 personas) estaban registradas en la Agencia Federal de Empleo y solo una minoría de 17 000 personas eran empleados de los municipios implicados. El resto eran asistentes temporales (Bundesagentur, 2015d).

(b) Proveedores municipales aprobados

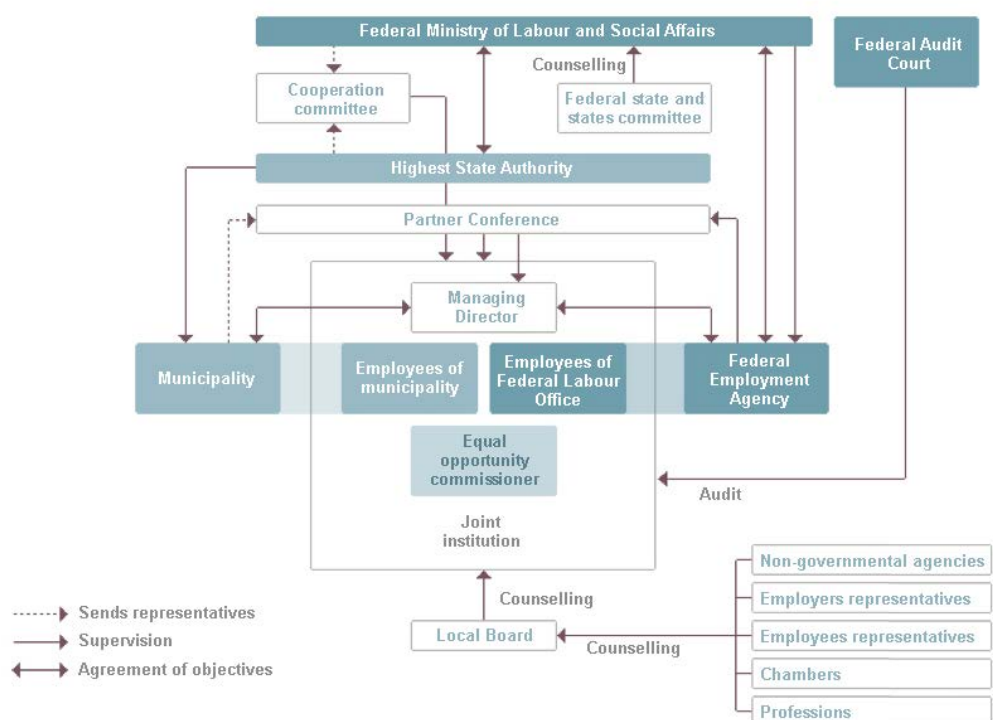
De acuerdo con la nueva regulación, el número existente de 69 municipios se amplió en 41 municipios más hasta alcanzar un total de 110 municipios el 1 de enero de 2012. Como resultado, el 25% de todas las ciudades sin distritos y de todos los distritos tienen derecho a solicitar esta variante. Y aunque antes de esta fecha disponían de un permiso temporal en el contexto de la denominada «cláusula experimental», ahora pueden operar sin límite de tiempo.

Las estructuras de dirección y coordinación son tan complejas como en la variante normal: El proveedor municipal aprobado se hace responsable de todas las tareas y obligaciones de acuerdo con la ley en su distrito municipal, incluyendo las tareas de la Agencia Federal de Empleo. La supervisión legal del proveedor municipal aprobado reside en el respectivo estado. La supervisión legal de las autoridades supremas de los estados es responsabilidad del Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales en lo relativo a las tareas de la Agencia Federal de Empleo. En esta

variante el Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales y las autoridades supremas de los estados también cierran acuerdos sobre objetivos en relación con todo el rango de tareas con arreglo a las leyes. Y cada estado y los correspondientes proveedores municipales aprobados también cierran dichos acuerdos sobre objetivos.

No hay datos disponibles sobre el número de empleados en las oficinas de empleo de los proveedores municipales aprobados.

FIGURA 1 Instituciones conjuntas

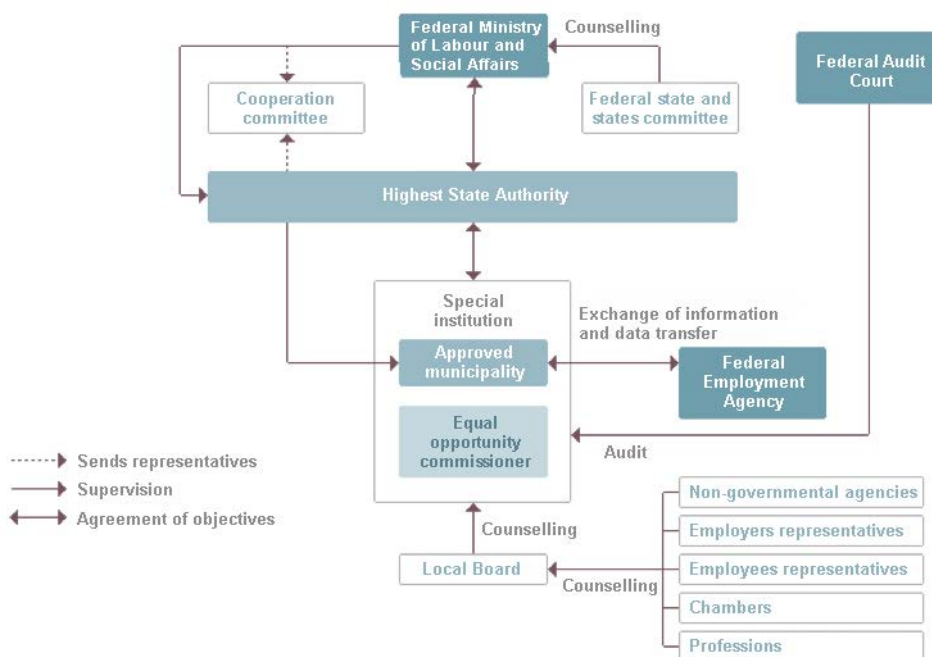


Quelle: Ruschmeier, R. / Oschmiansky, F. (2010): Die Würfel sind gefallen! Organisationsnovelle des SGB II – Die Neuregelungen im Überblick. In: Zeitschrift für das Fürsorgewesen 8/2010, S. 171
 Lizenz: Creative Commons by-nc-nd/2.0/de
 Bundeszentrale für politische Bildung, 2011, www.bpb.de



Fuente: Ruschmeier and Oschmiansky 2010

FIGURA 2: Proveedores municipales aprobados



Quelle: Ruschmeier, R. / Oschmiansky, F. (2010): Die Würfel sind gefallen! Organisationsnovelle des SGB II – Die Neuregelungen im Überblick. In: Zeitschrift für das Fürsorgewesen 8/2010, S. 174
 Lizenz: Creative Commons by-nc-nd/2.0/de
 Bundeszentrale für politische Bildung, 2011, www.bpb.de



Fuente: Ruschmeier and Oschmiansky 2010

2.4 Un sistema de dos niveles para la activación de las personas desempleadas

La introducción del «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo» representaba la continuación de la tradición dual de ofrecer servicios de protección social y de activación de los desempleados en Alemania. El antiguo dualismo (entre el seguro de desempleo y la promoción del empleo, con arreglo al Libro III del Código social, por una parte, y de la asistencia social con arreglo al Libro XII del Código social por otra), se convertía ahora en un dualismo entre el seguro de desempleo y la promoción del empleo con arreglo al Libro III del Código social y el recién introducido «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo», con arreglo al Libro II del Código social. Tal como sucedió en el pasado, las personas que han perdido su empleo tienen, por lo general, derecho y tienen que solicitar, las prestaciones y los servicios del seguro de desempleo con arreglo al LCS III en la agencia pública de empleo. Aquellas personas que no tengan derecho a recibir la prestación por desempleo 1 porque acaben de acceder al mercado laboral (sea o no por primera vez), porque hayan trabajado en los denominados «mini-jobs» o porque hayan agotado tal derecho por haber estado sin empleo más de doce meses (las personas mayores gozan de un período de hasta 24 meses), deben solicitar la prestación por desempleo 2 con arreglo al LCS II en la oficina de empleo local. El problema es que las personas que la solicitan y que son valorados en agencias de empleo como desempleados con graves problemas de integración normalmente no son incluidas en medidas intensivas de ayuda a la integración. En su lugar tienen que esperar hasta

que vayan a las oficinas de empleo de acuerdo con el LCS II antes de recibir un apoyo intensivo para su integración.

Este sistema de dos niveles está estrechamente relacionado con dos sistemas independientes de financiación y cálculo comercial. Dado que los fondos invertidos para las medidas de integración no se recuperan en el período de concesión de doce meses, estos grupos se excluyen de facto de las medidas y los servicios de activación e integración en tanto que permanezcan bajo la competencia del LCS III. Solo después de que realicen la transición a las oficinas de empleo, se inicia un proceso intensivo de activación conforme a los principios de promoción y demanda del LCS II. Este «efecto perverso» se produce porque la Agencia Federal de Empleo y las agencias locales de empleo están menos interesadas en ofrecer un servicio de integración rápido y personalizado y más en aplicar procedimientos rentables que les permitan centrarse en los beneficiarios con los índices de éxito más altos a corto plazo.

Para evitar que se produzca este efecto, el legislador impuso una multa a la Agencia Federal de Empleo por cada persona desempleada, que pase directamente del LCS III al LCS II (Fichte, 2007; Stephan y Zickert, 2008). Sin embargo, esta multa no era lo suficientemente elevada como para cambiar las condiciones de marco de trabajo del cálculo comercial descrito e impedir las estrategias de exclusión de las agencias públicas de empleo. Entre enero de 2005 y diciembre de 2007, el importe de la multa era una cantidad fija per cápita que hacía un total de doce veces el gasto medio por prestación por desempleo más las contribuciones de la seguridad social. Desde enero de 2008 hasta diciembre de 2012, la multa se transformó en un pago que dependía de la cantidad de gastos en medidas de integración por cada beneficiario capaz de trabajar. En enero de 2013 se eliminó esta multa por completo (como compensación por la abolición del subsidio federal para la política de empleo con arreglo al LCS III).

2.5 Evaluación de la estructura institucional

La estructura institucional actual del LCS II en Alemania está caracterizada por el hecho de que,

- de acuerdo con la ley, dos grupos institucionales (la Agencia Federal de Empleo y las ciudades sin distritos y los distritos) son los proveedores legales de prestaciones y servicios, que al mismo tiempo representan dos niveles estatales distintos y
- en tres cuartas partes de todas las instituciones conjuntas de los distritos y las ciudades sin distritos, y en una cuarta parte, los municipios como proveedores únicos aprobados suministran prestaciones y servicios.

La complejidad institucional ha contribuido a la pérdida extrema de transparencia y a dificultar la evaluación del rendimiento y los resultados. Ambas variantes (las «instituciones conjuntas» y los «proveedores municipales aprobados») muestran distintas estructuras verticales de dirección y control y al mismo tiempo muestran un alto grado de heterogeneidad horizontal tanto dentro de ellas como entre ellas. No hay una estructura organizativa única para cada tipo de oficina de empleo del LCS II. En su lugar, los procedimientos y las estructuras de la organización varían considerablemente tanto dentro de ambos tipos de oficinas de empleo como entre ellas.

La pregunta de si la estructura institucional alemana es más centralizada o descentralizada es difícil de responder, no solo por las distintas variantes, sino también por la compleja estructura de dirección y coordinación entre los niveles estatales y los distintos grupos de agentes. En cualquier caso, es una estructura centralizada debido al fuerte papel del estado federal como financiador y socio en acuerdos sobre objetivos con el estado e (indirectamente) con el nivel local. Asimismo, el fuerte papel de la Agencia Federal de Empleo hace que sea más lógico hablar de un modelo

centralizado. Al mismo tiempo, los municipios tienen un fuerte papel como socios locales en las instituciones conjuntas e incluso más marcado como proveedores únicos aprobados. Asimismo, los estados juegan un papel importante como supervisores y coordinadores de los municipios y como socios fuertes en la legislación federal. Por tanto, en relación con la estructura institucional del LCS II, muchos científicos hablan de «centralización descentralizada» (Konle-Seidl, 2008 y 2009; Wagner, 2010; Fertig, 2012; Kupka y Lobato, 2012).

En la práctica, la tensión entre la centralización y la descentralización ha jugado siempre un papel importante en la planificación e implementación del LCS II, tensión que nunca ha dejado de existir. Siempre hubo debates controvertidos en relación con la cuestión de si es mejor una estructura de servicios centralizada o descentralizada para cumplir con las tareas y los objetivos legales.

Los principales problemas en relación con el diseño institucional del «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo» son estos:

(1) Básicamente, la reintegración rápida y eficaz de las personas desempleadas con enormes problemas de integración y la prevención del desempleo de larga duración se ven dificultadas por la división de la protección social y la activación de personas desempleadas en dos sistemas distintos (con base legal en el LCS II —seguro de desempleo y promoción del empleo—)¹² y el LCS II (apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo) con distintas regulaciones, administración y financiación. Los dos sistemas resultan en estructuras dobles con muchas interfaces que ofrecen servicios de asesoramiento, colocación e integración y cuyas diferencias impiden la implementación de soluciones eficaces. Aunque las personas desempleadas con enormes problemas de integración son evaluadas por el servicio de empleo al comienzo de su período de desempleo y clasificadas como clientes con necesidades especiales de ayuda a la integración, por lo general solo obtienen una ayuda adecuada después de haber realizado la transición a la oficina de empleo y la jurisdicción del Libro II del Código Social. Lo que se necesita es una promoción completa e integrada que comience lo antes posible y que incluya todo tipo de ayudas de acuerdo con los problemas y necesidades específicos de los desempleados. Esto requiere sobre todo una mejor cooperación entre las agencias locales de empleo y todas las oficinas de empleo. Sería bueno establecer una oficina única para el suministro de servicios para todos los desempleados.

(2) La financiación de las oficinas locales de empleo, que corre a cargo del estado federal (véase el capítulo 7.1), está caracterizada por una diferencia fundamental entre fondos «activos» y «pasivos»: Aunque las oficinas de empleo obtienen presupuestos fijos para las medidas de integración y la administración (que puede utilizarse de forma mixta), los fondos pasivos se proporcionan en función de cada caso individual. Como resultado, no es posible para las oficinas utilizar fondos «pasivos» para medidas de activación (o viceversa). Por tanto, la relación entre los servicios o las prestaciones «activos» y «pasivos» se determina a nivel nacional y no a nivel local.

(3) La compleja regulación de la financiación de las oficinas de empleo por parte del estado federal y los municipios (véase el capítulo 7.1) puede dar lugar a conflictos no solo en relación con la parte de la carga fiscal que se debe compartir entre los dos socios, sino también en relación con las estrategias locales de activación. Si se tienen en cuenta los ingresos del beneficiario, la financiación por parte del estado federal (prestación por desempleo, prestación social, etc.) se reduce en un primer paso y solo en un segundo paso se reduce la financiación por parte del municipio (cobertura de los gastos de vivienda y calefacción). Como consecuencia, el estado federal se beneficia si un

¹² Las prestaciones y los servicios para los desempleados de acuerdo con el LCS III los proporciona la Agencia Federal de Empleo, que es una institución centralizada con agencias locales de empleo que operan como centros de servicios locales autorizados.

beneficiario acepta un trabajo incluso aunque este tenga que superar los ingresos obtenidos mediante el apoyo a la renta básica. Por el contrario, los municipios solo obtienen beneficios si el beneficiario deja su nómina (Hartmann, 2013).

(4) Aunque la Agencia Federal de Empleo tiene derecho a asignar y controlar directamente las actividades de las instituciones conjuntas (al menos en relación con las tareas, que por ley son competencia de la Agencia Federal de Empleo), la dirección y control de los proveedores municipales aprobados solo se puede realizar de manera indirecta. A tal fin, los acuerdos sobre objetivos juegan un papel importante. Además, el Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales tiene derecho a controlar la eficacia del uso de los fondos federales. En caso de que el presupuesto de integración se utilice de manera ineficaz, se podrían reclamar los fondos. Como consecuencia, no solo las instituciones conjuntas, sino también los proveedores municipales aprobados, no pueden utilizar estos fondos para implementar medidas de integración personalizadas de forma individual. En su lugar, tienen que implementar programas y medidas muy estandarizados que a menudo no son adecuados para las necesidades específicas de los beneficiarios. La priorización de la eficacia fiscal a corto plazo está, de este modo, dificultando la implementación de estrategias de integración sostenibles a nivel local.

(5) De acuerdo con el LCS II, los servicios de integración en el mercado laboral de las oficinas de empleo deben complementarse mediante servicios de integración social, cuya competencia recae en los municipios. No solo hay déficits en muchos municipios en lo relativo al alcance y la disponibilidad de estos servicios, sino que además la cooperación entre las oficinas de empleo y los municipios (u otros proveedores de servicios) no está bien desarrollada. Hasta el momento, en Alemania no se ha cumplido el objetivo de interconectar los servicios de mercado laboral con los servicios sociales y de proporcionar un apoyo integrado desde un único origen («oficina única») (Adamy y Zavlaris, 2014).

(6) Actualmente, las oficinas de empleo están diseñadas como oficinas únicas para todas las personas capaces de trabajar que buscan trabajo y que tienen una protección de la seguridad social nula o insuficiente. Es responsabilidad de la oficina ofrecer todo tipo de prestaciones y servicios a este grupo objetivo (incluyendo la amplia mayoría de las personas en situación de desempleo de larga duración) y coordinar todos los agentes en el campo de la inclusión social y en el mercado laboral. En la práctica, el apoyo de la oficina de empleo se centra en las prestaciones y en los servicios y medidas de integración en el mercado laboral. Las medidas de integración en el mercado laboral son proporcionadas por lo general por agencias públicas o privadas en nombre de la oficina de empleo. Por lo general, los servicios sociales son proporcionados por agencias públicas o privadas en nombre de los municipios. Esto requiere una estrecha coordinación y cooperación entre las oficinas de empleo y las oficinas de salud municipales, las oficinas de ayuda social o las oficinas de asistencia a la juventud, que no siempre funciona debidamente.

(7) Hasta el momento no se han establecido estándares de calidad para los servicios de empleo ni para los servicios sociales proporcionados a los desempleados (de larga duración) en las oficinas de empleo. Por tanto, existen grandes diferencias entre las diferentes regiones, municipios y oficinas de empleo. No obstante, en los últimos años se han tomado medidas para mejorar la calidad de los servicios ofrecidos por las oficinas de empleo. En 2014, la Agencia Federal de Empleo adoptó un nuevo concepto de asesoramiento para el apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo (Bundesagentur für Arbeit, 2014b). Y en 2015 el ISG (del inglés «Information Services Group») publicó los primeros resultados de un proyecto de investigación en nombre del Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales sobre los estándares de calidad y la gestión de la calidad en las oficinas de empleo, que tiene como objetivo contribuir a un mayor desarrollo y diseminación de los estándares de calidad (ISG, 2015). En principio, el Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos

Sociales dirige la implementación del apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo mediante acuerdos sobre objetivos alcanzados con la Agencia Federal de Empleo y con los estados, que supervisan las autoridades locales. Solo desde 2013 proporciona la Agencia Federal de Empleo datos nacionales sobre el grado en el que se han alcanzado los objetivos del LCS II (Bundesagentur für Arbeit, 2013a).

3 EL RÉGIMEN DE PRESTACIONES DEL APOYO A LA RENTA BÁSICA PARA PERSONAS QUE BUSCAN TRABAJO

3.1 Nivel y estructura de las prestaciones

(1) Introducción

El «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo» incluye dos prestaciones monetarias:

- La «prestación por desempleo 2» («Arbeitslosengeld 2») se ofrece a aquellas personas que son capaces de trabajar,
- mientras que la «prestación social» («Sozialgeld») se ofrece a familiares que viven con el beneficiario (en su mayoría niños y adolescentes).

El importe de esas prestaciones al ingreso mínimo pretende garantizar un nivel de subsistencia socioeconómica que permita a los beneficiarios tener una vida social normal. Al mismo tiempo, el importe de la prestación debería proporcionar un incentivo financiero a las personas para que consigan un empleo remunerado. Las prestaciones están exentas de impuestos.

El nivel de la prestación de «asistencia actual para los gastos de subsistencia fuera de las instituciones» y del «suplemento de la pensión basado en las necesidades en la tercera edad y en caso de capacidad reducida para obtener ingresos» también pretende garantizar un nivel de subsistencia socioeconómica que permita a los beneficiarios tener una vida social normal. El nivel de la prestación de estos dos regímenes sociales de ingreso mínimo no necesita proporcionar un incentivo financiero a los beneficiarios para que busquen un empleo remunerado, porque estos no son capaces de trabajar y por tanto no están sujetos a la política de activación. No obstante, el importe de la prestación es igual al del «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo». Solo el importe de la prestación ofrecida por la «Ley sobre prestaciones para personas que buscan asilo» incluye un importe de prestación reducido.

(2) Componentes cubiertos por los regímenes de ingreso mínimo

El «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo», al igual que otros regímenes de ingreso mínimo, proporciona unas prestaciones que incluyen los siguientes elementos de apoyo a la renta:

- a) Prestación estándar, que cubre el nivel de subsistencia mínimo actual.
- b) Subsidios fijos para cumplir requisitos adicionales para ciertos grupos o situaciones de necesidad (p. ej., para padres solteros).
- c) Pagos únicos de acuerdo con las necesidades reales específicas (la ley solo incluye unos pocos pagos únicos; los beneficiarios pueden pedir crédito para cubrir necesidades adicionales).
- d) Los gastos reales de vivienda y calefacción solo se cubren en la medida de lo razonable.
- (e) Mientras reciban prestaciones de acuerdo con los LCS II, los beneficiarios están sujetos a un seguro obligatorio en el régimen de cuidado a largo plazo y salud establecido por ley. Si no

es posible el coseguro gratuito como familiar, las oficinas de empleo pagan contribuciones de la seguridad social. Si los beneficiarios no están asegurados en los seguros establecidos por ley, se les devuelven sus contribuciones a seguros privados. Desde enero de 2005 hasta diciembre de 2010, los beneficiarios capaces de trabajar eran asegurados de forma obligatoria en el régimen de seguro de pensiones para la tercera edad establecido por ley y las oficinas de empleo pagaban las contribuciones. En 2005 y 2006, la contribución se basaba en un salario mensual de 205€, y entre 2007 y 2010 en un salario de 400€. En enero de 2011 se abolió la obligación de pagar contribuciones y las oficinas de empleo dejaron de suministrar fondos.

- (f) Entre enero de 2005 y diciembre de 2010 se pagaba un suplemento limitado temporalmente a la prestación por desempleo 2 durante un período máximo de dos años, cuyo objetivo era facilitar la reducción de ingresos de los ingresos obtenidos anteriormente hasta alcanzar el nivel del apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo. En enero de 2011 se abolió esta prestación suplementaria.
- (g) Desde enero de 2011, los beneficiarios que vivan con niños dependientes en su comunidad de necesidad pueden solicitar la «prestación para educación y participación». Esta prestación no es monetaria y está dirigida a ayudar a niños y jóvenes necesitados. Incluye, por ejemplo, el pago de los gastos para el almuerzo a mediodía en las escuelas, clases adicionales y la participación en un club deportivo o clases de música (véase el capítulo 4.2).

(3) Nivel y estructura de las prestaciones de ingreso mínimo para distintos individuos y hogares.

La prestación estándar se calcula para cada miembro de la comunidad de necesidad y varía en función del individuo de la comunidad de necesidad (consulte la Tabla 15 del anexo). La ley distingue seis niveles de necesidades estándar:

- Nivel 1 de necesidades estándar = soltero o padre soltero.
- Nivel 2 de necesidades estándar = pareja por cabeza.
- Nivel 3 de necesidades estándar = adulto adicional de entre 19 y 25 años de edad en una comunidad de necesidad.
- Nivel 4 de necesidades estándar = joven de entre 14 y 18 años de edad.
- Nivel 5 de necesidades estándar = niño de entre 6 y 14 años de edad.
- Nivel 6 de necesidades estándar = niño de 0 a 6 años de edad.

Hasta el 30 de junio de 2006 había una prestación estándar uniforme para todos los niños menores de 14 años. Y hasta el 31 de diciembre de 2010 existía una prestación estándar uniforme para jóvenes de más de 14 años y para todos los adultos a los que no se aplicasen los niveles 1 ó 2 de necesidades estándar.

El nivel de prestación del «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo» en 2016, de acuerdo con el Libro II del Código Social, para cuatro tipos de hogar seleccionados, es el siguiente:

- | | | |
|-----|---|-------------|
| (a) | Adulto soltero sin niños | 404,00€ + |
| (b) | Pareja casada sin niños | |
| | 364€+ 364€ = | 728,00€ + |
| (c) | Pareja casada con dos niños (de 14 y 7 años) | |
| | 364€+ 364€ + 306€ + 270€ = | 1.304,00€ + |
| (d) | Adulto soltero divorciado con un niño (de 2 años) | |

404€ +237 € + 145,44€ =

786,44€ +*

Notas: + = más gastos de alquiler y calefacción; * = incluyendo el subsidio fijo para cumplir los requisitos adicionales para padres solteros: 145,44€.

(4) Subsidios fijos para necesidades no cubiertas por la prestación estándar.

La ley incluye una lista de subsidios fijos para necesidades no cubiertas por la prestación estándar. Esta lista incluye

- Madres embarazadas, empleadas y en situación de necesidad, que obtienen un subsidio fijo del 17% después de la 12ª semana de embarazo. La cantidad se calcula en forma de porcentaje de la prestación estándar para una persona soltera.
- Una persona que vive y cuida de uno o varios menores de edad obtiene un subsidio fijo para padres solteros. La cantidad del subsidio variará en función de la cantidad de niños y de la edad de estos:
 - o El importe por cada niño varía en torno al 12% de la prestación estándar para una persona soltera por niño de 7 años o más y 36% por niño de menos de 7 años.
 - o En el caso de tener varios hijos, la cantidad es del 12% por cada hijo, sin que se supere el 60% de la prestación estándar para una persona soltera.
 - o Las personas discapacitadas con empleo, que obtienen una ayuda a la integración en el mercado laboral, obtienen un subsidio fijo del 35%.
 - o Las personas necesitadas que necesitan alimentos caros por motivos médicos obtienen un subsidio fijo de una cantidad adecuada.
 - o Una persona que claramente tiene una necesidad adicional actual innegable (casos de dificultades especiales) obtiene un subsidio fijo.
 - o Una persona obtiene un subsidio fijo si, en el caso de suministro de agua caliente no centralizado, obtiene una cantidad reducida de la prestación estándar (reducción de la cantidad para el suministro de agua caliente).

(5) Gastos de vivienda y calefacción

La regulación de la cobertura de los gastos de vivienda y calefacción es uno de los temas más controvertidos del LCS II. El motivo es que el legislador federal ha dicho en la ley que «la necesidad de vivienda y calefacción se acepta hasta cubrir la cantidad de los gastos reales, siempre que estos sean razonables» (párrafo 22, subpárrafo 1 del LCS II). El legislador ha dejado en mano de los municipios la tarea de determinar y establecer los límites del alquiler teniendo en cuenta las condiciones del mercado inmobiliario local.

En caso de que los gastos de vivienda y calefacción de un solicitante superen el límite local de alquiler de la oficina de empleo, se pedirá al solicitante que reduzca dichos gastos, mudándose a otro piso si fuese necesario en un plazo máximo de seis meses. La oficina de empleo puede devolver los gastos de la mudanza y obtención del piso y puede cubrir el depósito en forma de préstamo. Si el solicitante no está preparado para reducir los gastos de vivienda y calefacción, la oficina de empleo reducirá la devolución de acuerdo con el límite de alquiler local. Los gastos de alquiler excesivos tienen que cubrirse mediante el apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo (p. ej., utilizando parte de la prestación estándar para los gastos de vivienda). En principio es la oficina de empleo local la entidad responsable de establecer el límite de alquiler local y decidir con qué rigurosidad gestiona dicho límite. Los adultos jóvenes menores de 25 años deben pedir permiso a la oficina de empleo para alquilar un apartamento propio. Por lo general, este permiso se concede si ayuda al beneficiario a activarse e integrarse.

El principal objetivo de delegar a los municipios la competencia de establecer los límites de alquiler en lo relativo al nivel adecuado de gastos de vivienda y calefacción (en el momento de la adopción del LCS II) era acordar que los municipios tendrían que hacerse cargo de la carga fiscal de este elemento de prestación. Esta decisión fue revisada poco tiempo después y el estado federal acordó hacerse cargo de una parte de la carga fiscal, dado que el número de beneficiarios y el volumen de los gastos superaban en gran medida las cantidades previstas. Hasta ahora, los municipios y el estado han renegociado y ajustado cada año los porcentajes de la carga fiscal que les corresponden.

En principio, esta regulación sigue la tradición del régimen de asistencia social, que incluye una regulación parecida. Aunque los municipios siempre quisieron obtener una determinación global de la devolución los gastos de vivienda (y calefacción) debido a los elevados gastos administrativos y con la finalidad de tener una mayor seguridad jurídica, esta solución fue rechazada por las posibles consecuencias negativas que tendría para los beneficiarios.

En la práctica, el establecimiento y los resultados de estos límites de alquiler han recibido y siguen recibiendo críticas muy duras en muchas ciudades y una gran parte de los cientos de miles de demandas y objeciones administrativas giran en torno a estas cuestiones. Estas demandas suelen tener mucho éxito porque los tribunales sociales no aceptan las medidas municipales. En la práctica, los municipios tienden a fijar el límite de devolución de los gastos de vivienda en el nivel bajo y medio de alquiler de su mercado inmobiliario local con el fin de limitar los gastos de las devoluciones. Pero muy a menudo olvidan asegurarse de que haya pisos disponibles a estos precios. Así lo requieren los tribunales sociales, ya que si los gastos de vivienda individuales son superiores a la devolución fijada, debe darse la oportunidad de encontrar otro piso a este precio. En los últimos años, debido a la dificultad cada vez mayor para encontrar viviendas a precios asequibles, especialmente en las áreas metropolitanas, los municipios no han sido capaces de demostrar que haya viviendas disponibles a este precio. Como consecuencia, los tribunales rechazan continuamente los límites de alquiler. Aunque los municipios siguen a la espera de una solución de devolución global mediante una reforma del LCS II, cada vez más expertos tienden a decantarse por una devolución del volumen actual, independientemente del nivel individual, al menos mientras los mercados inmobiliarios sigan siendo tan prohibitivos (Empirica, 2014).

3.2 Método para establecer el nivel de la prestación estándar

Básicamente, la determinación legal del nivel y la estructura de la prestación estándar se deriva, de acuerdo con el párrafo 20 del LCS XII. Además, desde enero de 2011 el nivel de la «asistencia actual para los gastos de subsistencia fuera de las instituciones», de acuerdo con el LCS XII, se ha definido legalmente mediante la «Ley de determinación de prestaciones estándar» (*Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz - RBEG*). Esta ley ha reemplazado a las anteriores regulaciones de acuerdo con el párrafo 28 del LCS II.

El objetivo de la prestación estándar es cubrir las necesidades de comida, ropa, higiene personal, bienes domésticos, energía del hogar¹³ y necesidades personales de la vida diaria. Entre las necesidades personales de la vida diaria se encuentran los gastos razonables necesarios para participar en la vida social y cultural de la comunidad. La «prestación estándar» se ofrece como una suma global mensual. Depende de los beneficiarios utilizar la prestación para satisfacer las necesidades reales. Al mismo tiempo, tienen que contemplar la posibilidad de que surjan necesidades imprevistas.

La «prestación estándar» de los LCS XII y II viene determinada por el denominado «método estándar estadístico». De acuerdo con este método, el importe de las prestaciones se deduce del volumen y

¹³ Sin incluir las partes asignadas para la calefacción y la producción de agua caliente, que forman parte de los gastos de vivienda y calefacción que se calculan de forma independiente y se devuelven.

los patrones de gastos de consumo de los hogares con un nivel de ingresos bajo, medido cada cinco años mediante la «Muestra de ingresos y consumo» (ICS, del inglés «Income and Consumption Sample»). En los años intermedios, el nivel de las prestaciones se actualiza una vez al año de acuerdo con un índice mixto de precios/salarios. En el índice mixto, el ritmo de cambio del desarrollo en precios representa el 70% y el ritmo de desarrollo de los salarios y salarios netos representa el 30%. En ambos casos, el ritmo de cambio se considera a lo largo de dos períodos de 12 meses. Los resultados del método estándar estadístico de los regímenes sociales de ingreso mínimo en el contexto del LCS XII deben transferirse a la prestación estándar de la «prestación por desempleo 2» y la «prestación social» del «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo», de acuerdo con el Libro II del Código Social. Y lo mismo sucede con el método de actualización.

La valoración de la necesidad a la que corresponde la prestación estándar se basa en evaluaciones especiales de la «Muestra de ingresos y consumo», una muestra de estadísticas oficiales recopilada cada cinco años. Para la construcción de los grupos de referencia se seleccionan dos poblaciones: una que incluye todos los hogares de personas solteras y otra que incluye los hogares familiares con dos adultos y un hijo. No se incluyen los hogares que reciben prestaciones de ingreso mínimo con arreglo a los LCS II o XII a fin de evitar una argumentación circular, dado que la prestación estándar de beneficiarios de ingreso mínimo no se puede derivar de su propio volumen y patrón de consumo. Para determinar la prestación estándar, se seleccionan como hogares de referencia los correspondientes al 15% más necesitado de los hogares de personas solteras y al 20% más necesitado de los hogares familiares. Sin entrar en mucho detalle sobre este método (véase Becker, 2010, Becker y Schüssler, 2014), se deben destacar algunos de los problemas principales:

- En las bases de datos se siguen incluyendo personas que no hacen uso de su derecho a percibir las prestaciones de ingreso mínimo. Debido al elevado índice de personas que no hacen uso de sus prestaciones en los regímenes de ingreso mínimo, no se puede excluir una argumentación circular.
- Los gastos de consumo de los dos grupos de referencia se dividen en varios grupos de bienes de consumo. El primer paso consiste en preguntar a cada grupo si el consumo de estos bienes forma parte de su necesidad de subsistencia. El segundo paso consiste en valorar cada bien de consumo de cada grupo en función de si dicho bien forma parte o no de la necesidad de subsistencia. En este procedimiento, algunos de los grupos y algunos de los bienes dentro de los grupos son eximidos del total de grupos y bienes. La suma de los gastos de los demás bienes constituye el volumen de necesidad cubierto por la prestación estándar, diferenciado para los dos grupos de referencia.
- Otro problema es el hecho de que hay una demora entre el momento en que se recopilan los datos y el momento en el que se determina la prestación estándar. La prestación estándar para 2011 se basó en los datos recopilados en 2008. Y en los cinco años que han de transcurrir hasta que esté disponible con normalidad la base de datos de la «Muestra de ingresos y consumo» para una nueva determinación, el volumen y la estructura de las necesidades y los patrones de consumo pueden cambiar considerablemente (p. ej., por un aumento drástico en los precios de las energías o el aumento en el consumo de bienes como teléfonos móviles). En el tiempo intermedio, estos cambios no se pueden tener en cuenta porque la prestación estándar (basada en datos obtenidos en 2008) solo se actualiza anualmente con el índice mixto de precios/salarios.
- Por último, un problema importante recae en el hecho de que ciertos grupos de ingresos bajos no se ven suficientemente representados en la base de datos de ICS. Esto es cierto, p. ej., en el caso de los niños pequeños y los emigrantes. Como consecuencia, las necesidades de estos grupos no se ven representadas adecuadamente en los patrones de gastos de consumo.

En resumen: El método aplicado para determinar la prestación estándar se encuentra con los problemas de falta de representación, falta de actualidad de los datos, elementos de una argumentación circular y la selección y reducción arbitrarias de los gastos de consumo. Al final, no es el volumen total de los gastos de los dos grupos de referencia lo que se tiene en cuenta para calcular la prestación estándar. En su lugar, estos gastos se reducen mediante sobre la base de decisiones normativas. Como consecuencia, el denominado método estadístico estándar es una mezcla de una derivación estricta de hallazgos empíricos y de decisiones normativas.

El procedimiento descrito ha recibido duras críticas por parte de expertos y asociaciones de ayuda social durante muchos años. Se ha demostrado que si se evitasen al menos algunos de los procedimientos problemáticos y se reemplazasen por procedimientos alternativos con un método consistente (eliminando de las poblaciones de los dos grupos de referencia aquellas personas que no hagan uso de las prestaciones a las que tienen derecho y evitando la exclusión de ciertos gastos de consumo), el método estadístico estándar permitiría obtener un nivel considerablemente más alto de prestaciones (Paritätischer Wohlfahrtsverband, 2015; Becker y Schüssler, 2014). Las críticas metodológicas están parcialmente relacionadas con la suposición por parte de los políticos de que el gobierno federal combina los métodos para limitar el aumento en el nivel de prestaciones y garantizar un nivel de prestaciones orientado al empleo. De acuerdo con Paritätische Wohlfahrtsverband, en 2016, el nivel de la prestación estándar, de 404€, calculado mediante un método estadístico estándar corregido, debería aumentarse en 87€ o un 21,5% hasta alcanzar los 491€ para una persona soltera.

Las incesantes críticas llegaron a los tribunales sociales, lo que llevó al Tribunal Federal Constitucional a tomar la decisión de declarar este método como inconstitucional. El Tribunal pidió al Legislador Federal que adoptase una reforma del procedimiento antes de que terminase 2010. La «Ley de determinación de prestación estándar» mencionada anteriormente, que entró en vigor de manera retroactiva el 1 de enero de 2011, trajo consigo ciertas modificaciones en el procedimiento introducido en 2004, pero no cambió en ningún aspecto el método. Becker y Schüssler (2014) han demostrado que el método modificado fue aún más restrictivo y produjo peores resultados que el método utilizado anteriormente. No es de extrañar, por tanto, que las críticas no hayan llegado a su fin (Lenze, 2006).

3.3 Condiciones para la concesión

(1) Capacidad para trabajar:

Las personas que tienen derecho a recibir la «prestación por desempleo 2» con arreglo al LCS II son personas en edad de trabajar que son capaces de trabajar y que no pueden cubrir sus gastos de subsistencia por sus propios medios. También tienen derecho a recibir la prestación los familiares que no sean capaces de trabajar y vivan con ellos en una «comunidad de necesidad» (*Bedarfsgemeinschaft*) y que puedan solicitar la «prestación social». La situación laboral no es relevante para decidir si una persona tiene derecho a recibir la prestación. Por consiguiente, la «prestación por desempleo 2» es una prestación tanto para personas con trabajo como para desempleados.

Cada miembro de la «comunidad de necesidad» tiene derecho a solicitar individualmente dicha prestación. De acuerdo con la ley, por lo general se da por sentado que un solicitante capaz de trabajar está autorizado a solicitar la prestación de todos los miembros de la «comunidad de necesidad», pero cada miembro puede revocar dicha autorización y tramitar su propia solicitud de prestación. Por lo general, las prestaciones se pagan mensualmente.

Las personas en edad de trabajar (y los familiares que vivan con ellos en una comunidad de necesidad) que solo puedan trabajar durante períodos cortos y que no sean capaces de cubrir por sus propios medios sus gastos de subsistencia, tienen derecho a recibir la «asistencia actual para

los gastos de subsistencia», de acuerdo con el LCS XII. Las personas de 18 años de edad o mayores (y los familiares que vivan en la misma «comunidad de necesidad») que hayan sufrido una pérdida completa y permanente de la capacidad para obtener ingresos pueden solicitar el «suplemento de pensión en función de las necesidades en caso de capacidad reducida para obtener ingresos» (de acuerdo con el LCS XII).

(2) Edad:

«Apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo», de acuerdo con el Libro II del Código Social: las personas con derecho a recibir esta prestación son personas en edad de trabajar (desde los 15 años hasta la edad de jubilación estándar establecida por ley). Los niños que necesiten asistencia especial y que vivan con ellos en una comunidad de necesidad pueden reclamar su propio derecho.

Todos los grupos tienen derecho a solicitar las prestaciones sociales de ingreso mínimo según el LCS XII: todas las personas que estén por debajo de la edad de jubilación estándar establecida por ley pueden reclamar la «asistencia actual para los gastos de subsistencia»; las personas de entre 18 años y la edad de jubilación estándar establecida por ley pueden reclamar un «suplemento de pensión en función de las necesidades en caso de capacidad reducida para obtener ingresos»; las personas que hayan superado la edad de jubilación estándar establecida por ley pueden solicitar un «suplemento de la pensión basado en las necesidades en la tercera edad».

(3) Nacionalidad:

La recepción del «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo», de acuerdo con el Libro II del Código Social, no está relacionada con la nacionalidad: quedan excluidos de las prestaciones las personas de nacionalidad extranjera que no tengan empleo o sean autónomos en Alemania o que no entren dentro de lo estipulado en las provisiones de movimiento libre de las leyes nacionales o de la UE, así como sus familiares durante los 3 primeros meses de su estancia. También quedan excluidas las personas de nacionalidad extranjera (así como sus familiares) cuyo único motivo para permanecer en Alemania sea el de buscar trabajo.

La percepción de prestaciones sociales de ingreso mínimo de acuerdo con el LCS XII: las personas que pueden solicitarla son personas de nacionalidad alemana y ciudadanos de aquellos países signatarios de acuerdos sobre seguridad social (p. ej., la mayoría de los países miembros de la Unión Europea); también pueden solicitar esta prestación otras personas de nacionalidad extranjera (con restricciones al derecho a recibir prestaciones) y categorías específicas de personas (refugiados de guerras civiles).

En el caso de los refugiados y las personas que buscan asilo, se aplica un sistema especial de prestaciones conforme a la Ley de prestaciones para las personas que buscan asilo (*Asylbewerberleistungsgesetz, AsylbLG*).

(4) Residencia:

Los beneficiarios de las prestaciones sociales de ingreso mínimo de acuerdo con los LCS II y XII: las personas con derecho a recibir esta prestación son personas con residencia habitual en Alemania.

(5) Aprendices y estudiantes:

Los aprendices y estudiantes que tengan derecho a recibir prestaciones bajo la Ley de Promoción del empleo o la Ley federal de Asistencia a la formación quedan excluidas de las prestaciones de ingreso mínimo.

(6) Condiciones relacionadas con los recursos:

Los beneficiarios y los familiares de estos beneficiarios que convivan con ellos se tratan como miembros de una «comunidad de necesidad» y comparten todos los ingresos y activos en el contexto del hogar.

No existe una definición uniforme de ingresos dentro de los regímenes de prestaciones sociales de ingreso mínimo. El salario, las prestaciones de la seguridad social (como la «prestación por desempleo 1», la «prestación por hijo» o la «prestación parental») y las pensiones alimenticias que se estén recibiendo se consideran siempre como ingresos. Debe hacerse uso primero de todos los derechos a recibir otras prestaciones sociales y pensiones alimenticias. Entre los ingresos exentos se incluyen las pensiones o los subsidios recogidos en la Ley Federal de Compensación, la pensión básica de la Ley Federal de Asistencia sobre Pensiones para víctimas de guerra y (bajo determinadas condiciones estrictas) la ayuda de organizaciones benéficas.

Para la «ayuda para los gastos de subsistencia» y el «suplemento de la pensión basado en las necesidades en la tercera edad y en caso de capacidad reducida para obtener ingresos», se deduce el equivalente al 30% de los ingresos de trabajos dependientes o independientes realizados por el beneficiario, con un límite máximo del 50% de la prestación estándar. Los beneficiarios del «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo» que estén trabajando pueden deducir 100€ de los ingresos mensuales que obtengan. Para unos ingresos de entre 101€ y 1000€ se deduce el 20%; para unos ingresos de entre 1001€ y 1200€ (o 1500€ para familias con niños) se deduce el 10%.

Se tienen en cuenta todos los activos realizables (bienes móviles e inmóviles, reclamaciones y otros derechos). En los activos del «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo», por ejemplo, quedan exentos un bien inmueble utilizado por el reclamante, electrodomésticos adecuados para el hogar y ciertas pensiones financiadas por el estado o pequeños ahorros en efectivo. Los activos realizables se ven reducidos por un subsidio básico para cada miembro de la comunidad de necesidad (que suma un total de 150€ por cada año que tenga la persona de edad con un mínimo de 3100€ por familiar). Asimismo, quedan excluidas las pensiones financiadas por el estado si el beneficiario no se jubila de forma anticipada. Lo mismo se aplica a las pensiones que no se pueden utilizar debido a una obligación contractual (750€ por año de edad).

3.4 Normas de condicionalidad

Para recibir las prestaciones de ingreso mínimo, es necesario cumplir determinadas obligaciones de cooperación. Para los solicitantes capaces de trabajar, la percepción del «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo» sobre la base legal del Libro II del Código Social está vinculada a un acuerdo de integración personal (*Eingliederungsvereinbarung*), que se cierra entre el solicitante y la oficina local de empleo. Los beneficiarios deben buscar trabajo de forma activa y deben estar disponibles para participar en las medidas de activación e integración que ofrezca la oficina de empleo, salvo que tengan un motivo válido para no trabajar debido a obligaciones familiares, como el cuidado de niños (menores de tres años) o el cuidado de larga duración de un familiar, etc. Si el beneficiario no logra cumplir con sus obligaciones, se enfrenta a un rango de sanciones establecidas por ley.

Hay condiciones especiales para percibir prestaciones para solicitantes de menos de 25 años de edad: Mientras vivan en una comunidad de necesidad con sus padres, tienen derecho a percibir únicamente el nivel 3 de necesidad estándar. Si viven como solteros, tienen derecho al nivel 1 de necesidad estándar. Sin embargo, no tienen permiso para alquilar un apartamento propio sin permiso de la oficina de empleo. Si violan esta regla, su prestación se verá reducida al nivel 3 de necesidad estándar. Por lo general no se cubren sus gastos de vivienda y calefacción y no obtienen ningún pago único para el amueblado inicial de su apartamento. Además, estos jóvenes adultos se

ven enfrentados a reglas de supervisión y penalización especiales, que siguen una estricta filosofía de «trabaja primero».

3.5 Duración

De acuerdo con los LCS II y XII, las prestaciones sociales de ingreso mínimo se pagan durante un período de tiempo ilimitado mientras siga existiendo la necesidad. Por lo general, los criterios de concesión se revisan tras cortos períodos de tiempo (Libro II del Código Social: 6 meses; Libro XII del Código Social: 12 meses).

3.6 Transiciones

Obtener un empleo es de especial importancia para los beneficiarios del «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo» (Libro II del Código Social): la transición a la percepción de la prestación se produce con normalidad como consecuencia del desempleo. Esto puede suceder si se ha agotado el derecho a percibir la prestación por desempleo 1 (de acuerdo con el seguro de desempleo). También sucede si la persona no cumple las condiciones necesarias para recibir la prestación por desempleo 1 o si la prestación no es suficiente para lograr que los ingresos del hogar superen el umbral de necesidad. En este caso, la prestación por desempleo 1 se puede complementar mediante el «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo».

La transición de la percepción de la prestación al empleo viene respaldada por el requisito de que los beneficiarios de la prestación capaces de trabajar de forma activa busquen un trabajo o participen en las medidas de activación e integración en el mercado laboral. Cuando se acepta un trabajo, solo se excluye una pequeña parte de los ingresos a la hora de retirar las prestaciones.

3.7 Ingresos excluidos

En general, al solicitar la prestación por desempleo 2, se tienen en cuenta todos los tipos de ingresos; el apoyo a la renta básica (como la asistencia social) está supeditado a otros ingresos, como los ingresos ganados, los intereses, los ingresos por alquiler, las prestaciones sociales, etc. La percepción de los ingresos obtenidos se trata de forma especial:

- Los beneficiarios que estén trabajando pueden deducir 100€ de los ingresos mensuales ganados.
- Asimismo, para unos ingresos de entre 101€ y 1000€, se deduce el 20%.
- Asimismo, para unos ingresos de entre 1001€ y 1200€ (o 1500€ para familias con niños) se deduce el 10%.

Una persona asalariada soltera con unos ingresos netos de 1500€ puede pedir un subsidio de 100€ + 180€ + 20€ = 300€. Con un niño en la comunidad de necesidad, el tercer elemento sube a 50€, con lo que el resultado final sería de 330€. Esta cantidad supera el importe de la prestación por desempleo individual.

La prestación por empleo tuvo y sigue teniendo como objetivo funcionar como incentivo monetario para que las personas desempleadas busquen de forma activa un empleo remunerado. Durante la primera década tras la introducción del LCS II, se modificaron una vez los ingresos que quedaban excluidos. La intención era aumentar el nivel de exclusión para intensificar el incentivo. Sin embargo, los estudios de simulación llevados a cabo demostraron que aumentar el nivel de exclusión tendría efectos no intencionados, porque aumenta el número de beneficiarios con

derecho a percibir la prestación y, por tanto, aumenta los gastos de apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo. Debido a que los organismos públicos de financiación no estaban preparados para proporcionar el dinero pertinente, la reforma (que entró en vigor en 2011) quedaba limitada a una modificación técnica y a un aumento mínimo de la exclusión (Bruckmeier, Feil, Walwei y Wiemers 2010).

3.8 Sanciones

En el exigente enfoque de activación adoptado por los alemanes, la amenaza de sancionar cualquier renuncia a cooperar y buscar un trabajo de forma activa o aceptar medidas de activación juega un papel decisivo. Las sanciones, por tanto, son un elemento primordial del concepto de activación alemán de «exigir y promover» implementado en el LCS II. Corresponden a dos principios rectores: Cada persona que solicite el apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo debe tanto ser capaz de trabajar como estar dispuesto a aceptar cualquier oportunidad laboral. La cualificación y el estatus profesional ya no son relevantes y se han de aceptar condiciones laborales desfavorables. Los solicitantes y los beneficiarios deben demostrar que están buscando trabajo de manera activa. Si no demuestran responsabilidad y motivación, deben ser activados. Estas obligaciones se corresponden a la amenaza de que las prestaciones se puedan reducir un determinado período de tiempo si los beneficiarios no cumplen con sus obligaciones.

De acuerdo con la ley, hay varias situaciones que dan lugar a sanción:

- (a) Faltar a una cita: Si los beneficiarios no acuden a una cita en la oficina de empleo sin un motivo importante (p. ej., certificado médico), su prestación estándar se reduce en un 10%.

Las otras sanciones corresponden a incumplimientos más graves de las obligaciones:

- (b) Acuerdo de integración personal: Los beneficiarios que se nieguen a cumplir las obligaciones estipuladas en el acuerdo de integración personal serán sancionados.
- (c) Lo mismo sucederá con los beneficiarios que se nieguen a aceptar un trabajo, curso u oportunidad laboral razonable.
- (d) Lo mismo sucederá con los beneficiarios que se nieguen a participar en una medida de integración o cancelen la medida o den algún motivo para cancelar su participación.
- (d) Las sanciones también se imponen si el beneficiario reduce sus ingresos o activos para tener derecho a recibir prestaciones o si sigue gestionando mal su dinero.
- (e) O si (en el caso de beneficiarios que superen la prestación por desempleo 1 mediante la prestación por desempleo 2) se ha impuesto una sanción de acuerdo con el LCS III.

En los casos (2) a (5) el primer incumplimiento de las obligaciones se sanciona con una reducción de la prestación estándar del 30%, el segundo (en un plazo de un año) con una reducción del 60% y el tercero con la suspensión total de la prestación por desempleo 2. Si el beneficiario es menor de 25 años, el primer incumplimiento de sus obligaciones se sanciona con la pérdida completa de la prestación estándar y el segundo con la pérdida completa de la prestación por desempleo 2. Si la prestación estándar se ve reducida en más del 30%, la oficina de empleo puede proporcionar prestaciones adicionales en especie. Si viven niños menores de edad en la comunidad de necesidad, se deben proporcionar prestaciones adicionales en especie. La reducción de las prestaciones estándar se impone por lo general durante un período de tres meses. Durante este período de tiempo, el beneficiario no puede solicitar asistencia social de forma alternativa.

En el año 2014 se impusieron cerca de 1 millón de sanciones nuevas. Entre ellas predominaban las faltas de asistencia a citas, con 748 000 sanciones, mientras que las otras 252 000 sanciones se

repartían entre el resto de incumplimientos de las obligaciones, de carácter más grave. El número de beneficiarios con al menos una sanción de entre todo el grupo de beneficiarios de la prestación por desempleo 2 fue aproximadamente de 132 000. El porcentaje de todos los beneficiarios fue del 3,2%, el porcentaje respectivo de beneficiarios de menos de 25 años fue del 4,6% (consulte la Tabla 18 del anexo). De acuerdo con los datos, el número de sanciones ha aumentado los últimos años, alcanzando un volumen considerable. Pero la mayoría de las sanciones estaban relacionadas con las faltas de asistencia a citas menos graves, que conllevaban una reducción de la prestación estándar del 10%. Las sanciones más graves con mayores reducciones en las prestaciones permanecieron a un nivel bastante más bajo. Además, la mayoría de las sanciones se concentraban en un grupo más bien reducido de beneficiarios. El número de beneficiarios con una o varias sanciones fue únicamente de 132 000 en 2014 y el índice también fue sorprendentemente bajo, con tan solo un 3,2%. Lo mismo sucedió con los beneficiarios menores de 25 años, que se enfrentan a reglas de sanciones más estrictas. Este bajo índice de sanciones no ha cambiado prácticamente desde 2007. De modo que aunque el número total de sanciones haya aumentado de manera constante durante los últimos años, el número de sanciones por infracciones graves de las obligaciones de los beneficiarios (p. ej., negarse a firmar el contrato de integración o a aceptar un trabajo o una oportunidad laboral) ha seguido siendo notablemente bajo (Wolf, 2014; Vom Berge y otros, 2015; DGB, 2013).

El LCS II es la ley con el índice más alto de disputas legales: Las oficinas de empleo alemanas impusieron 1 001 000 nuevas sanciones en 2014. En el mismo período de tiempo (exactamente: abril de 2014 – marzo de 2015) 640 000 beneficiarios iniciaron contenciosos administrativos (de los cuales, el 35% fueron aceptados y el 54% rechazados) y se presentaron 127 000 demandas en los tribunales (cerca del 40% tuvieron éxito) (Verdi, 2015).

La imposición de sanciones ha sido debatida por políticos y expertos con una controversia enorme. Por una parte, las sanciones se han visto como uno de los principales instrumentos para lograr que los beneficiarios se activen y desarrollar entre ellos una actitud y una motivación adecuadas orientada al mercado laboral. Por una parte, cada sanción lleva a la reducción de la prestación estándar por debajo del nivel de subsistencia y, por consiguiente, tiene un impacto importante en los ingresos y la situación de vida del hogar de los beneficiarios. Los niños pequeños que viven en estos hogares pueden sufrir efectos negativos profundos (en los últimos años, cerca del 15% de todos los niños menores de 15 años). Desafortunadamente, no hay datos disponibles sobre el número total de sanciones en las que se ha impuesto una pérdida total temporal de las prestaciones.

Aunque la ley no incluya el margen de discrecionalidad, depende de los administradores de casos decidir en cada caso específico si se ha de imponer o no una sanción. En los primeros años tras la introducción de la reforma Hartz IV, los políticos tenían la impresión de que las oficinas de empleo y los administradores de casos no cumplían la ley e imponían muy pocas sanciones. Esto se debía a que esperaban que la amplia mayoría de las personas que solicitaban la prestación, así como los beneficiarios disminuyesen bastante rápido como respuesta a la amenaza de recibir sanciones. Al ver que esto no sucedía, se adoptaron varias reformas en las que, entre otras cosas, se endurecieron las normas de las sanciones y se presionó a las oficinas de empleo legal y administrativamente. Hasta ahora, sin embargo, esto había tenido poco impacto en el número de sanciones y beneficiarios.

De momento, los resultados de la investigación de evaluación sobre la actitud de los beneficiarios con respecto al trabajo y al impacto de las sanciones están entre los más ignorados por los agentes políticos. Los resultados han demostrado que la amplia mayoría de los beneficiarios capaces de trabajar están muy motivados para buscar un trabajo. La suposición de que el elevado número de personas capaces de trabajar que necesitan ayuda social es el resultado de problemas de

motivación o comportamiento no estaba basada en datos empíricos, ni antes ni después de la introducción del LCS II. En este contexto, la amenaza de ser sancionados o la imposición de sanciones solo tenía un impacto moderado en los beneficiarios. Han ayudado a mejorar la preparación para cumplir con las obligaciones legales y cooperar con las oficinas de empleo. Al mismo tiempo, las sanciones graves pueden ayudar no solo a deteriorar las condiciones de vida de los beneficiarios y sus familiares, sino también a empeorar sus probabilidades de integrarse en el mercado laboral. Un estudio realizado entre administradores de casos ha llegado a la conclusión de que se debería tener más manga ancha a la hora de imponer sanciones, en especial en relación con los beneficiarios menores de 25 años. Muchos de los jóvenes sancionados terminan su acuerdo con la oficina de empleo y se pierden en la muchedumbre de personas necesitadas no registradas. En la mayoría de los casos no se consigue el efecto educativo deseado. Aparte de los administradores de casos, muchos expertos han recomendado también que se reduzcan las sanciones, especialmente en el caso de adultos jóvenes (Götz, Ludwig-Mayerhofer y Schreyer, 2010; Wolff, 2014; Vom Berge y otros, 2015).

Desde el año pasado se está preparando una nueva reforma del LCS II y el papel que desempeñan las sanciones está siendo uno de los principales temas del debate sobre la reforma. Pero aún no se han acordado propuestas para reducir el catálogo y las condiciones de las sanciones.

3.9 Prestaciones basadas en los derechos frente a prestaciones discrecionales

Todos los regímenes sociales actuales de ingreso mínimo aplican en un enfoque basado en los derechos, pero también incluyen un elemento de discreción. Lo mismo es aplicable al apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo con arreglo al LCS II. Las prestaciones de este régimen y sus componentes, el método para determinar y aumentar el importe de las prestaciones, así como el proceso de activación y los instrumentos de integración, se fijan mediante leyes. Al mismo tiempo, existe cierto grado de discreción en relación con la valoración del volumen razonable de gastos de vivienda y calefacción. Lo mismo se aplica a la determinación de la aptitud de las medidas de activación e integración social.

En general, el Libro del Código social se caracteriza por una cierta tensión entre el objetivo de un proceso de apoyo personalizado individualmente, que es la base de la administración de casos orientada al empleo, y un alto grado de estandarización en los procedimientos y programas, que era la intención del legislador federal y la implementación de la ley por parte de los organismos administrativos. De acuerdo con la tradición de proporcionar prestaciones y servicios en el contexto de ayuda a los pobres y posteriormente de asistencia social, cada caso de necesidad tuvo que evaluarse y tratarse de forma individual durante más de un siglo. Pero con el nuevo régimen de prestaciones, los procedimientos y los resultados deben ser más transparentes, fáciles de dirigir y controlar y deberían producir resultados más rentables.

4 PRESTACIONES EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN GENERAL

4.1 Prestaciones de ingreso mínimo y otros regímenes de impuestos y prestaciones

Tras una decisión del Tribunal Federal Constitucional tomada el 25 de septiembre de 1992, el nivel de las prestaciones de asistencia social (y desde 2005 del apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo) debe corresponderse con la desgravación fiscal para las rentas mínimas. El objetivo es evitar que los ingresos netos de una persona puedan quedar por debajo del nivel de subsistencia

sociocultural como consecuencia de los impuestos y se genere de este modo la necesidad de recibir ayudas sociales. Con este procedimiento se acepta que el efecto de la reducción fiscal es superior mientras mayor sean los ingresos de la persona y la tasa fiscal. Desde 1995 el Gobierno Federal emite, normalmente cada dos años, un informe sobre subsistencia sociocultural (Bundesregierung 2015) que proporciona información sobre el reciente desarrollo de las prestaciones a las rentas mínimas para adultos y niños como base para el ajuste de la desgravación fiscal por parte del Parlamento Federal.

El nivel de prestación de los regímenes de ingreso mínimo no está relacionado con el salario mínimo establecido por ley ni con el nivel de prestaciones del sistema de seguridad social. En general, la red de seguridad principal de los regímenes de seguridad social y otros regímenes de mantenimiento de ingresos rara vez incluyen algún elemento de ingreso mínimo (entre las excepciones se incluyen la ley de insolvencia y la ley civil de pensión alimenticia). Esta función se delega exclusivamente a la última red de protección de regímenes de ingreso mínimo.

4.2 Relación con otras prestaciones basadas en los recursos

Por lo general, las personas necesitadas solo tienen derecho a recibir prestaciones de ingreso mínimo si han agotado sus reclamaciones de prestaciones sociales de la red de protección principal.

La percepción de prestaciones de ingreso mínimo y de otras prestaciones sociales son mutuamente excluyentes:

a) Subsidio de vivienda (*Wohngeld*):

Dado que los gastos de vivienda y calefacción quedan cubiertos en la medida de lo razonable por los regímenes sociales de ingreso mínimo, no existe acceso a otros subsidios de vivienda.

La ayuda económica con respecto a los gastos de vivienda y calefacción mejora los recursos económicos de los hogares con pocos ingresos. El subsidio solo cubre una parte de estos gastos y varía en función del tamaño de la familia, el nivel de ingresos de la familia y el nivel del alquiler o subsidios de bienes. Además, el subsidio varía en función de la clasificación del municipio en 6 niveles de precios de alquiler. Uno de los problemas es que hasta ahora el subsidio de vivienda no se ajustaba anualmente en función de la renta y de los precios actuales de los alquileres. Tras un nuevo ajuste del subsidio, algunos de los beneficiarios del apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo tienen derecho a la prestación de vivienda precedente y se les saca de la última red de protección. Pero como no se vuelve a ajustar el subsidio, en los años posteriores vuelven a caer en este régimen. Además, el subsidio de vivienda solo cubre parte de los gastos de la vivienda, mientras que el apoyo a la renta básica cubre el total de los gastos (en la medida de lo razonable). Aunque la última reforma y ajuste de la prestación de vivienda introdujese la disposición de que la prestación debería valorarse y ajustarse en el futuro cada dos años, sigue siendo necesario que haya una mejor coordinación entre los dos regímenes (Deutscher Städtetag, 2014; también quedó documentado en una decisión del Parlamento Federal Alemán, véase Deutscher Bundestag 2016, p. 11,121 – 11,129).

b) Prestación por hijos (*Kindergeld*):

Dado que la subsistencia básica de los niños queda cubierta por los regímenes de ingreso mínimo, la prestación por hijos se compara con la prestación de ingreso mínimo.

Asimismo, el suministro de la prestación por hijos (o desgravación fiscal por niños) ayuda a aumentar los ingresos de los hogares con niños. También en este caso la prestación por hijos solo cubre parte de los gastos de crianza de los niños, mientras que el apoyo a la renta básica cubre el volumen total de los gastos de subsistencia de los niños. La cobertura por parte del estado de los gastos de los niños, hasta cierta medida mediante las prestaciones para la familia y los niños,

contribuye al hecho de que los hogares con niños tengan un riesgo desproporcionado de enfrentarse a la pobreza financiera (AGJ, 2015).

c) Prestación suplementaria para niños (*Kinderzuschlag*):

Las familias con bajos ingresos pueden solicitar la prestación suplementaria para niños, que se ofrece bajo los siguientes requisitos: los hijos de menos de 25 años deben estar viviendo con sus padres en la misma comunidad de necesidad; además, aunque los ingresos y activos sean suficientes para que los padres vivan, no permiten sustentar también a los hijos. El importe de la prestación por hijos suplementaria depende de los ingresos y activos de los padres, pero el máximo es de 160€ mensuales por cada niño.

Esta prestación está dirigida a impedir que las familias con bajos ingresos tengan derecho a solicitar el apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo, pero mejora muy poco los ingresos y las condiciones de vida en comparación con la última red de protección. La principal justificación es limitar el número de beneficiarios en el LCS II. Asociaciones para niños, familiares y de ayuda social han criticado la introducción de esta prestación por ser inadecuada e insuficiente. Los científicos sociales también han criticado esta prestación (Becker y Hauser, 2010).

Por último, hay una prestación especial dirigida a superar las prestaciones de ingreso mínimo:

d) Prestación para la educación y la participación (*Leistungen für Bildung und Teilhabe*):

Los niños y jóvenes de hogares que vivan gracias a las prestaciones sociales de ingreso mínimo pueden acceder a esta prestación no monetaria, dirigida a mejorar la participación educativa y social de niños y jóvenes procedentes de familias con pocos ingresos.

Si las prestaciones de la primera red de protección, como, por ejemplo, la prestación por desempleo o la pensión para la tercera edad, no son suficientes para permitir la subsistencia (sociocultural), se pueden aumentar mediante prestaciones de ingreso mínimo.

4.3 Acceso a otros servicios y prestaciones

Los beneficiarios de las prestaciones de regímenes sociales de ingreso mínimo tienen acceso, por lo general, a servicios sociales financiados y coordinados por los municipios. Estos servicios son suministrados por las oficinas de bienestar social y para niños, así como por proveedores privados, en su mayoría sin ánimo de lucro.

5 RELACIÓN ENTRE LA PROTECCIÓN Y LA ACTIVACIÓN

La introducción del «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo» conforme a la base legal del LCS II tenía como objetivo proporcionar no solo protección de ingreso mínimo a las personas capaces de trabajar, sino también medidas y servicios de integración para los solicitantes de las prestaciones basados en un restrictivo enfoque de activación orientado al precio del trabajo.

Las oficinas de empleo no solo ofrecen asesoramiento y búsqueda de empleo, sino también un amplio rango de programas y medidas de integración regulado por los Libros del Código social II y III.

5.1 Servicio de integración en el mercado laboral

La percepción del apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo con arreglo al LCS II para solicitantes capaces de trabajar está sujeta legalmente a la firma de un «acuerdo de

integración personal» («*Eingliederungsvereinbarung*»). Este contrato se cierra entre el solicitante y la oficina local de empleo correspondiente. Entre otras cosas incluye un plan de integración que se actualiza regularmente. Además, incluye requisitos y obligaciones específicos para la persona que solicita la prestación. En función de las barreras de integración personales específicas, entre estos requisitos y obligaciones pueden incluirse el uso de los servicios sociales o de salud, obtener el carné de conducir, etc. El contrato de integración también es la base de las sanciones en caso de que el beneficiario no cumpla con sus obligaciones. Los «acuerdos de integración personal» tenían como objetivo mejorar la integración en el mercado laboral a través del diseño acordado de planes de integración personalizados individualmente. Sin embargo, en la práctica, los objetivos y el contenido de los contratos de integración están muy estandarizados, no se explican bien a los solicitantes y no se personalizan lo suficiente para cada solicitante. Por último, no hay un equilibrio adecuado entre los elementos de promoción y los obligatorios (Schütz y otros, 2011).

Tras su solicitud, los clientes se clasifican en seis perfiles diferentes mediante una valoración guiada por software de su «distancia con respecto al mercado laboral». En principio, cada perfil está vinculado a una estrategia de servicio determinada que debe seguir el trabajador social, aunque una investigación cualitativa ha determinado que los vínculos directos entre los resultados de la clasificación y los objetivos establecidos en los planes de medidas son bastante flojos.

De acuerdo con el párrafo 14 del Libro II del Código social, las oficinas de empleo están obligadas a ofrecer un apoyo completo a las personas que buscan trabajo. Este apoyo debe corresponderse con las necesidades específicas de cada persona, con el objetivo de integrarlas en el sistema de empleo lo mejor y más rápidamente posible. A tal fin, las oficinas de empleo tienen que proporcionar una persona de contacto personal para cada persona que busca trabajo (y los familiares que vivan con ellas en un mismo hogar en forma de «comunidad de necesidad»). En la primera fase del proceso de asesoramiento y colocación, los solicitantes son valorados y clasificados en distintas categorías de activación de acuerdo con sus barreras de integración específicas, para las que hay definidos distintos tipos de consejos y apoyo. La administración de casos se proporciona especialmente para aquellos grupos de usuarios con mayores barreras de integración, las personas que están entrando al mercado laboral por primera vez y las personas que llevan mucho tiempo sin trabajo. Además, las oficinas de empleo ofrecen un apoyo de activación especial a los adolescentes y adultos jóvenes de menos de 25 años y a los mayores de 50 años.

Un elemento principal de la «reforma Hartz IV» fue la expansión y la mejora de los servicios de integración en el mercado laboral. Mediante el aumento del número de personas con trabajo, se debería reducir el volumen la carga de trabajo y mejorar la calidad de la ayuda. El estado federal y las oficinas de empleo siguen sin llegar a un acuerdo sobre cuál es el volumen de carga de trabajo adecuado y a día de hoy es objeto de investigaciones de evaluación (BearingPoint, 2015). La administración de casos en el «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo» se basa en una denominada «administración de casos orientada al empleo», que fue diseñada por expertos antes de que entrase en vigor la ley correspondiente (Bundesagentur für Arbeit, 2004; Baethge-Kinsky, 2007), pero no se ha desarrollado hasta ahora ningún estándar profesional uniforme. La administración de casos orientada al empleo se define como una secuencia de pasos, incluyendo la puesta en contacto, el asesoramiento básico, la creación de una alianza laboral, el diagnóstico y la valoración, el acuerdo de integración personal y el acuerdo sobre los servicios de ayuda y los servicios de control y supervisión. La administración de casos debe basarse en la confianza mutua para que la cooperación pueda resultar útil. Debe diseñarse y acordarse un proceso de asesoramiento y ayuda personalizado individualmente para hacer frente a la situación de necesidades específicas. Al mismo tiempo, es responsabilidad del administrador de casos dirigir y controlar el proceso de integración y decidir las sanciones y las medidas de integración,

especialmente si el cliente no está o no parece estar dispuesto a buscar un trabajo o a aceptar una oportunidad laboral.

Los administradores de casos deben realizar varias tareas de gran prioridad para el paradigma de la activación. Tal como se ha podido observar en otros países, los programas de activación son muy eficaces cuando administradores de casos profesionales ofrecen a las personas un asesoramiento y apoyo intensivos durante el proceso de búsqueda de trabajo. En Alemania, estudios empíricos han demostrado que las condiciones del marco de trabajo y los conceptos de administración de casos son muy diferentes entre las oficinas de empleo. Debido a que de momento solo hay disponibles unos pocos estudios de evaluación (p. ej., Kolbe y Reis, 2008; Strotmann y otros, 2010; Bartelheimer y otros, 2012; ISG 2013), aún no es posible ofrecer una valoración completa del impacto de este elemento principal del proceso de activación e integración para las personas que no tienen empleo (desde hace mucho tiempo) en Alemania.

La administración de casos orientada al empleo se caracteriza por la ambivalencia de, por una parte, ofrecer un asesoramiento y una ayuda de calidad y, por la otra, verse obligada a supervisar y sancionar el comportamiento en lo relativo a la integración del cliente. Esta difícil tarea requiere una gran competencia profesional, así como un entorno que permita ofrecer un proceso intensivo de asesoramiento y apoyo. A menudo no se cumplen estas condiciones. Muchos administradores de casos tienen que trabajar en condiciones precarias. Tienen una carga de trabajo tan grande que solo en casos aislados pueden ofrecer un proceso de apoyo individualizado. Aunque el personal tiene muchas ganas de hacerlo bien, el trabajo orientado al usuario solo es posible hasta cierto punto.

En resumen: hasta la fecha, la experiencia demuestra que para administrar bien los casos, hace falta disponer de un entorno institucional adecuado, administradores de casos muy cualificados y comprometidos y un volumen de casos limitado. Para esto es necesario invertir dinero público en la administración de casos.

5.2 Programas y medidas de integración en el mercado laboral

Las oficinas de empleo ofrecen un amplio rango de programas y medidas de activación e integración en el mercado laboral regulados por los Libros II y III del Código social. En principio, todos los beneficiarios sin empleo pueden recibir ayuda para su activación en forma de asesoramiento e inserción laboral, pero solo un número limitado tiene acceso a programas/medidas avanzadas de activación e integración.

La mayoría de los beneficiarios sin empleo no tienen cualificaciones profesionales o las que tienen son muy limitadas. Además a menudo tienen graves problemas de integración. Para la mayoría de los beneficiarios, por consiguiente, es muy importante mejorar sus cualificaciones profesionales y su empleabilidad. Las medidas activas de integración en el mercado laboral están dirigidas y diseñadas con el objetivo de realizar esta tarea.

(1) Desarrollo de medidas de integración en el mercado laboral

En principio, las oficinas de empleo pueden utilizar para el proceso de integración la mayoría de los instrumentos de integración del Libro III del Código social y los nuevos instrumentos del Libro II del Código social. La decisión de utilizar o no los instrumentos la ha de tomar el administrador de casos y forma parte del acuerdo de integración personal, que deben firmar el administrador de casos y la persona que busca trabajo. Durante la fase inicial, la lista de instrumentos de integración incluida en el LCS II cabía en un solo párrafo. El rango de instrumentos y el número de párrafos aumentó

gracias a una reforma de los instrumentos llevada a cabo en 2009, que volvería a realizarse posteriormente.

En los primeros años del Libro II del Código social, la prioridad de la tarea de la integración en el mercado laboral solo era baja, dado que el número de beneficiarios era bastante superior al previsto y se necesitaban recursos económicos del gobierno federal para financiar el pago de las prestaciones y la contratación del personal administrativo necesario. Por tanto, las medidas de integración solo se pudieron ampliar paso a paso, siguiendo los requisitos de la ley, que exige que la prioridad recaiga en las medidas de activación y no en el pago de las prestaciones. Como consecuencia, el número de beneficiarios de prestaciones, que había aumentado drásticamente en 2005 y 2006, empezó a caer en 2007, mucho más lentamente de lo esperado. Los poderes políticos respondieron a este desarrollo mediante sucesivas reformas de las condiciones de las prestaciones y las sanciones y de los instrumentos de activación. Además, la reforma de los instrumentos de activación en 2009 estaba dirigida, entre otras cosas, a reforzar la dirección centralizada de las oficinas locales de empleo con el fin de mejorar su capacidad para activar e integrar a personas sin empleo.

En 2010 el gobierno federal decidió recortar drásticamente los fondos para las medidas de integración de personas que llevaban mucho tiempo sin trabajar. Como consecuencia, el gobierno federal adoptó en 2011 una nueva reforma de los instrumentos de integración con arreglo al LCS II. En una audiencia del Comité de Trabajo y Asuntos sociales del Parlamento Federal, los expertos expusieron de forma casi unánime los riesgos de esta reforma (Deutscher Bundestag, 2011a), que representaba el elemento principal del paquete de consolidación y, por tanto, tenía como objetivo principal reducir el gasto fiscal en lugar de mejorar la eficacia de la política de empleo. Por encima de todo, los duros recortes en el presupuesto de integración para personas sin empleo que buscan trabajo con arreglo al LCS II ha contribuido a reducir las oportunidades y posibilidades de los jóvenes que buscan su primer trabajo y de las personas que llevan mucho tiempo sin empleo en lo relativo a su integración en el mercado laboral (Hanesch, 2011).

Tras la introducción del apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo, el número de personas que participaban en medidas activas de la política de empleo aumentó en gran medida en un primer período entre 2004 y 2008. Sin embargo, en el siguiente período entre 2008 y 2014, el número de participantes volvió a reducirse continuamente. En el período total entre 2006 y 2014, la cifra se redujo en 272 000 personas o un 40%, pasando de 672 000 personas a 400 000 personas (consulte la Tabla 19 del anexo). Esta caída relativa superó con creces la caída de beneficiarios sin empleo que recibían la prestación por desempleo 2 (-19,6%), esto es, el grupo que era el objetivo principal de estas medidas.

La Agencia Federal de Empleo utilizó la «relación de activación» como un indicador de la activación de los beneficiarios capaces de trabajar. Mientras que la «relación de activación 1» está relacionada con los beneficiarios sin empleo capaces de trabajar, la «relación de activación 2» está relacionada con todos los beneficiarios capaces de trabajar (consulte la Tabla 19 del anexo). Entre 2006 y 2014 estos indicadores mostraron lo siguiente:

- La «relación de activación 1» pasó de 19,3% a 28,0% entre 2006 y 2009. Tras una brusca caída que se produjo entre 2009 y 2010 (del 28,0% al 24,9%) la relación siguió cayendo lenta pero continuamente hasta 2014. En 2014, la relación estaba en un 16,1%, bastante por debajo del 19,3% que presentaba en 2006.
- Con el desarrollo de la «relación de activación 2» sucedió algo similar, pero a un nivel más bajo: La relación pasó del 12,5% al 16,8% entre 2006 y 2009. Entre 2009 y 2010 cayó bruscamente del 16,8% al 14,6% y siguió bajando hasta 2014, cuando llegó al 7,9%. Dado que el número de beneficiarios de la prestación por desempleo 2 descendió más lentamente

que el de beneficiarios sin empleo, la caída de la relación 2 fue más marcada que la de la relación 1.

De acuerdo con estas cifras solo se puede identificar el efecto de la activación los primeros años de la implementación del LCS II. Este efecto duraría hasta 2009, tras lo cual tuvo lugar una continua reducción del empuje de la activación. Este comportamiento se corresponde con la caída del número de beneficiarios de prestaciones sin empleo, pero al mismo tiempo contradice la creciente necesidad de ayuda a la activación y a la integración. Con la transición de los beneficiarios sin empleo con los mejores prerrequisitos de integración en el mercado laboral, el resto de beneficiarios se caracteriza, cada vez más, por presentar graves problemas de integración. Por ende, en los últimos años ha aumentado la necesidad de implementar medidas de activación e integración. El hecho de que el desarrollo real vaya en sentido contrario resulta de la primacía de las consideraciones fiscales a la hora de determinar los fondos para las políticas activas de integración (véase también el capítulo 7.1).

También es interesante la evolución de la relación de integración en relación con las medidas activas del mercado laboral con arreglo al LCS II: La relación de integración indica la parte de las transiciones al empleo entre todas las salidas de las medidas activas del mercado laboral. La relación pasó del 23,1% al 31,6% entre 2006 y 2014. La principal caída se produjo entre 2010 y 2011. La proporción cada vez mayor de participantes en medidas de integración que han obtenido un empleo remunerado se valora oficialmente como un indicador de gran éxito. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que esta mejora en el índice de integración va acompañada por una concentración cada vez mayor de medidas de integración en esos grupos con las mejores probabilidades y perspectivas de obtener un trabajo.

En 2012 el Tribunal Federal de Cuentas (Bundesrechnungshof, 2012), sintetizando los resultados de su evaluación de la política de integración en determinadas oficinas de empleo, destacó que la práctica de integración se centraba principalmente en la promoción de las personas sin trabajo con mayor probabilidad de acceder al mercado laboral, mientras que a las personas con poca probabilidad rara vez se les concedía promoción de ningún tipo. Este pésimo orden de prioridades fue resultado, entre otros, de la tendencia a obtener resultados a corto plazo y a mejorar la eficacia financiera, que venía determinada mediante instrucciones normativas procedentes de la Agencia Federal de Empleo. De momento no se ha realizado la necesaria reorientación de la política de integración, en el contexto del LCS II, que permita obtener un éxito sostenible en los esfuerzos de integración. Esta reorientación debería seguir formando parte del plan.

En diciembre de 2014 411 000 beneficiarios participaban en medidas activas de política de empleo con arreglo al Libro II del Código social (consulte la Tabla 20 del anexo). La mayoría de los participantes (54%) podía encontrarse en medidas de activación e integración profesional (incluyendo cursos avanzados). Un 24% participaba en medidas de creación de empleo, un 14% en la promoción para conseguir un trabajo, un 5% en medidas de elección de la profesión y cursos de formación profesional y un 4% en otras medidas. En comparación con el año 2006, el número de participantes no solo descendió de 682 000 personas a 411 000 personas, sino que además cambió la distribución de los participantes en los distintos tipos de medidas. Aunque las medidas de creación de empleo han perdido importancia cuantitativa, las medidas de activación e integración profesional han ganado importancia.

El Instituto de Investigación Laboral ha evaluado regularmente las medidas activas de política de empleo. De acuerdo con Heyer y otros (2014), los resultados de esta investigación de evaluación se pueden resumir de la siguiente manera: la mayoría de los instrumentos ayudan a mejorar el panorama y las probabilidades de empleo de los participantes. Dado que el impacto varía para los distintos grupos de participantes, existe la necesidad de mejorar la selección de participantes en

función de los objetivos de las medidas. Por lo general, los servicios de inserción laboral prestados por proveedores privados no mejoran las probabilidades de los participantes de encontrar un trabajo normal. Se pueden ver resultados positivos en lo relativo a la contratación de subsidios para empresas, la subvención de start-ups, la salida del desempleo y la formación de corta duración en empresas, pero existe el riesgo de producir pesos muertos, sustituciones y desplazamientos. Los cursos adicionales de corta duración en aulas y la formación profesional también ayudan a mejorar las posibilidades de los participantes de encontrar trabajo, pero requieren más tiempo. Los regímenes tradicionales de creación de puestos de trabajo en el sector público y no lucrativo son muy eficaces a la hora de mejorar las probabilidades de creación para grupos difíciles de colocar alejados del mercado laboral.

(2) Los desempleados de larga duración como grupo objetivo

¿Quiénes eran y son los principales grupos objetivo de las medidas activas de integración? En el año 2013, 101 000 personas participaban en medidas/programas activos de empleo. Los desempleados de larga duración, que conformaban el 18% de los participantes, en comparación con el 36% de todas las personas sin empleo registradas, estaban claramente infrarrepresentados en las medidas y los programas activos de empleo. 96 000 participantes (95%) recibían el dinero del apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo, con arreglo al LCS II, y 5000 participantes (5%) lo recibían del seguro de desempleo, con arreglo al LCS III.

Los desempleados de larga duración estaban sobrerrepresentados en las medidas de activación e integración profesional (36 000 personas, el 23% de los participantes de esta medida) y en oportunidades laborales sin un contrato de trabajo regular (26 000 o el 24%). 18 000 personas (el 13%) participaron en medidas de formación adicionales y 3600 (27%) participaron en medidas locales de activación diseñadas por las oficinas de empleo. Cerca de una quinta parte (21,3%) de los antiguos participantes desempleados de larga duración que dejaron de participar en las medidas y los programas activos de empleo entre julio de 2012 y junio de 2012 tenían un trabajo sujeto al pago de contribuciones seis meses después, en comparación con el 38,4% de todos los participantes. En todos los programas y medidas, el éxito de integración de los desempleados de larga duración fue el más bajo de todas las personas desempleadas. El índice más alto de integración se logró mediante la subvención de integración (que se pagaba al empresario para que estabilizase una relación laboral ya existente), seguida por medidas de formación adicionales. Pero no todos los programas y medidas de activación estaban ni están orientados a la inmediata integración en el mercado laboral. Esto es especialmente cierto en aquellos programas y medidas que tienen como objetivo conservar o mejorar la empleabilidad de las personas más alejadas del mercado laboral, como es el caso de las medidas para la activación y la integración profesional (índice de integración de los desempleados de larga duración: 19,3%) y las oportunidades laborales sin un contrato de trabajo regular (índice de integración de los desempleados de larga duración: 6,2%) (Deutscher Bundestag, 2015).

5.3 Acceso a los servicios de integración social

De acuerdo con el LCS II, los servicios de integración en el mercado laboral de las oficinas de empleo deben complementarse mediante servicios de integración social, cuya competencia recae en los municipios.

Los servicios de integración incluyen, sobre todo, atención infantil, asistencia de larga duración, asesoramiento en materia de deudas, asesoramiento sobre adicciones y asistencia psicosocial. Los servicios los ofrecen los municipios o agencias privadas de asociaciones de bienestar en nombre de

los municipios. De hecho, el éxito del servicio de integración de las oficinas de empleo en relación con los desempleados de larga duración depende en gran medida de estos servicios de integración social, ya que responden individualmente y con precisión a los distintos problemas de integración y las necesidades específicas de las personas que buscan trabajo.

Estos servicios de integración son prestaciones discrecionales, lo que significa que los pueden suministrar los municipios, pero los beneficiarios no tienen legalmente derecho a ellos. El volumen y el rango de servicios dependen principalmente del volumen de fondos que las autoridades locales sean capaces y estén dispuestas a proporcionar. Por tanto, el volumen y el alcance de los servicios de integración varían de forma considerable entre los distintos municipios. Existe el riesgo de que los municipios con economías débiles e importantes problemas de empleo no proporcionen servicios suficientes.

Desafortunadamente, prácticamente no existen datos sobre el suministro de servicios de los municipios (Adamy y Zavlaris, 2014). Uno de los principales motivos por los que esto sucede es que los beneficiarios del LCS II forman el principal grupo de clientes de la mayoría de los servicios sociales que ofrecen los proveedores privados o municipales a nivel local. Hasta ahora los municipios habían evitado atribuir grandes partes de los gastos de servicios sociales al «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo».

La Agencia Federal de Empleo publicó recientemente datos sobre los participantes de dichas medidas refiriéndose al hecho de que cerca del 30% de los municipios implicados no recopilan esta información. De acuerdo con esos datos, cerca de 48 000 beneficiarios participaron en medidas de integración social en el año 2014 (Bundesagentur für Arbeit, 2015a). (Arbeitsmarkt 2014).

6 RESULTADOS: PUNTOS FUERTES Y DÉBILES DE LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LAS AYUDAS AL EMPLEO

6.1 Cobertura y percepción de prestaciones

6.1.1. Cobertura

El sistema alemán de regímenes sociales de ingreso mínimo cubre básicamente a todos los grupos de población en riesgo que residan legalmente en Alemania. Solo quedan excluidos los aprendices y estudiantes, que tienen derecho a recibir prestaciones bajo la Ley de Promoción del empleo o la Ley federal de Asistencia a la formación. En la práctica hay ciertos grupos que tienen un mayor riesgo de no conseguir acceder a una ayuda adecuada. Esto sucede especialmente con los grupos que se encuentran en situaciones de pobreza extrema, afectados por múltiples aspectos de la pobreza y la precariedad, como son las personas sin techo, las personas con problemas de drogadicción, etc. Aunque estos grupos tienen un acceso formal a prestaciones y servicios de ingreso mínimo, a menudo la naturaleza y el volumen específicos de estas necesidades no quedan cubiertos en absoluto o adecuadamente (Mingot y Neumann, 2003). Se han notificado problemas similares para refugiados y personas que solicitan asilo, que viven gracias a las prestaciones y los servicios recogidos en la Ley de prestaciones las personas que buscan asilo, pero que solo tienen un acceso limitado al tratamiento de problemas de salud y su cuidado. A pesar de las recientes reformas que se realizaron en 2014 en la Ley de prestaciones para personas que buscan asilo, esta situación sigue sin cambiar (BAGFW 2014; Hanesch et al. 2015c).

Las personas sin empleo quedan cubiertas en gran medida mediante prestaciones sociales. Tal como se muestra en la Tabla 10 del anexo, el 92% de todas las personas desempleadas registradas

recibieron la prestación por desempleo 1 o 2 en 2014. En comparación con el año 2005 (85%) la cobertura incluso ha aumentado. Al mismo tiempo, la cobertura de la prestación por desempleo 1 y 2 ha cambiado de forma considerable: La cobertura de la prestación por desempleo 1 se redujo del 29% al 27%, mientras que la de la prestación por desempleo 2 aumentó del 56% al 65%. Estas cifras ponen de relieve la creciente importancia de la última red de protección para la protección social de los desempleados registrados en los años posteriores a la reforma Hartz IV.

6.1.2. Percepción de prestaciones

El índice de no percepción de las prestaciones de ingreso mínimo en Alemania ha sido tradicionalmente alto. En el antiguo régimen de asistencia social, solo la mitad de las personas con derecho a recibir prestaciones las reclamaban (Becker y Hauser, 2005). Tras la introducción del «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo», varios estudios de microsimulación mostraron resultados similares: Bruckmeier y Wiemers (2010) hallaron un índice de no percepción del 39% (basándose en los datos del Panel Socioeconómico de 2007). Dependiendo de distintas suposiciones en el modelo de microsimulación, Bruckmeier y otros (2013) encontraron un rango de índices de entre el 34% y el 43% (basándose en los datos del Estudio sobre ingresos y consumo de 2008). En dos variantes de microsimulación, Becker (2013) también halló índices de no percepción del 35% y el 42% (basándose en los datos del Panel Socioeconómico de 2007). En resumen, los estudios de microsimulación de la no percepción de las prestaciones sociales de ingreso mínimo en Alemania determinan que, de las personas con derecho a recibir prestaciones, entre el 33% y el 40% no las solicitaban. En relación con las personas mayores de 65 años, Becker (2012), basándose en los datos de 2007 del Panel socioeconómico, llegó a la conclusión de que hasta el 68% de la población con derecho a recibir la prestación de ingreso mínimo, no lo hacía.

Hay muchos motivos por los que las personas no solicitan las prestaciones sociales de ingreso mínimo. La falta de conocimiento de los derechos legales a recibir prestaciones de ingreso mínimo es uno de ellos. En el caso de cantidades de prestaciones suplementarias bajas, las consideraciones de rentabilidad pueden llevar a las personas a renunciar a su derecho. Además, las disposiciones institucionales y los procedimientos administrativos pueden actuar como impedimentos a la hora de reclamar una prestación. Por último, las experiencias de reacciones y percepciones negativas en el entorno social, así como el miedo a ser estigmatizadas, puede animar a las personas a renunciar a las prestaciones. La suposición de que renunciar es «lo lógico» porque los costes de reclamar las prestaciones son muy elevados en comparación con la posible ventaja de percibir las (Riphan, 2001) solo es aplicable a un porcentaje reducido de las personas que tienen derecho a percibir prestaciones.

En el caso de los regímenes sociales de ingreso mínimo de Alemania, no hay disponibles datos fiables, pero existen claros indicios de que estos cuatro motivos juegan un papel a la hora de no reclamar las prestaciones. Aunque las personas con empleo a menudo no saben que tienen derecho a recibir el «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo», los desempleados (de larga duración) y las personas que buscan su primer trabajo no reclaman la prestación debido a las restrictivas condiciones orientadas al precio del trabajo de la percepción de prestaciones con arreglo al Libro II del Código Social. El miedo a las reacciones y percepciones negativas juega un papel importante, especialmente entre las personas mayores que tienen derecho a solicitar la prestación. La decisión de rechazar pequeñas cantidades suplementarias puede darse en todos los grupos de personas con derecho a reclamar prestaciones.

6.2 Número de beneficiarios y duración de la percepción de prestaciones

6.2.1 Desarrollo de beneficiarios

(1) Composición de los beneficiarios

En el año 2014¹⁴, 6 098 000 personas que vivían en 3 303 000 de viviendas (para ser preciso, la ley habla de «comunidades de necesidad») recibían el «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo». Este número total fue la suma de los dos subgrupos principales:

- 4 387 000 de beneficiarios capaces de trabajar y
- 1 711 000 beneficiarios no capaces de trabajar (en su mayoría niños y jóvenes que viven con sus padres en las denominadas «comunidades de necesidad»).

El subgrupo más grande, los beneficiarios capaces de trabajar, estaba compuesto a su vez por tres subgrupos:

- beneficiarios sin empleo (1 877 000 o el 43%),
- beneficiarios con empleo (1 306 000 o el 30%) y
- otros beneficiarios que ni eran desempleados ni tenían empleo (1 204 000 o el 27%).

Entre los beneficiarios con empleo

- El 14% trabajaba como empleado sujeto a contribuciones de la seguridad social (el 5% a jornada completa y el 9% a media jornada).
- Otro 14% trabajaba en los denominados «mini-jobs», no sujetos a contribuciones de la seguridad social.
- El 3% de estos beneficiarios eran trabajadores autónomos.

El tercer subgrupo de beneficiarios que ni están desempleados ni tienen empleo está formado por los siguientes grupos heterogéneos (Bundesagentur für Arbeit 2015d)¹⁵:

- El 7% de los participantes está en la escuela o cursando estudios superiores.
- El 6% de las personas cuida de niños o familiares que necesitan cuidados.
- El 6% son personas discapacitadas.
- El 4% son prejubilados.
- El 8% restante tiene otros motivos o los motivos son desconocidos.

Teniendo en cuenta estas cifras y subdivisiones, debería quedar claro que no todos los beneficiarios del «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo» están desempleados y buscando trabajo. Parte de ellos tienen su puesto de trabajo pero siguen necesitando un apoyo económico adicional. También puede que sean capaces de trabajar, pero estén (de acuerdo con su oficina de empleo) implicados en otras actividades.

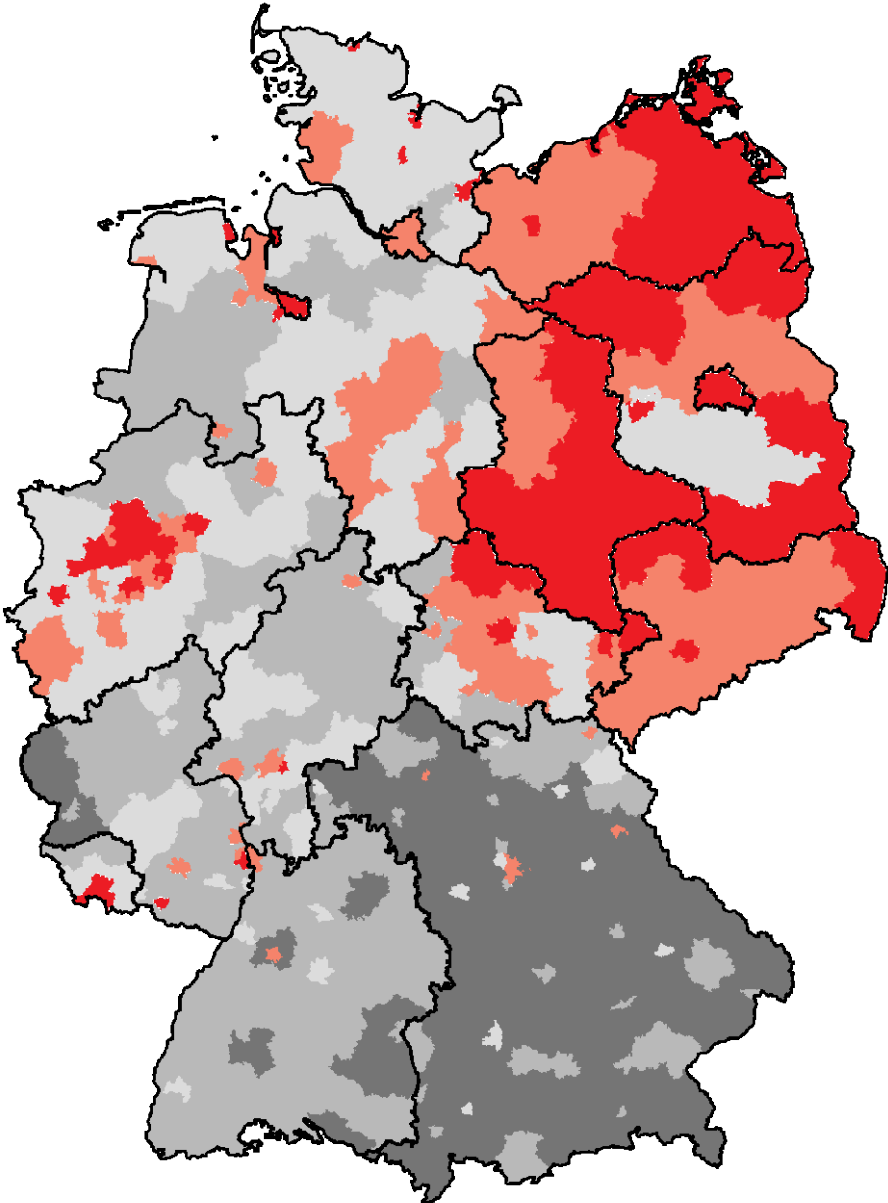
La figura 1 indica la distribución regional de beneficiarios del «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo» capaces de trabajar en forma de porcentaje con respecto a la población correspondiente. La figura indica que la percepción de prestaciones muestra una gran diversidad regional en Alemania, desde el 3% hasta el 12% o más. En muchas partes de Alemania Oriental se pueden encontrar altos índices de beneficiarios, así como en el estado de Renania del Norte-

¹⁴ Este informe presenta datos sobre el «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo» normalmente hasta el año 2014, porque de acuerdo con un nuevo sistema, los datos a partir de 2015 los publica la Agencia Federal de Empleo y, por tanto, no se pueden utilizar para comparativas de períodos largos.

¹⁵ En este listado, el porcentaje de beneficiarios que ni está desempleado ni tiene empleo es mayor (31%) que en las tablas en las que se clasifican los beneficiarios según su situación laboral.

Westfalia, en las ciudades estado de Bremen y Berlín y en algunas áreas más pequeñas. En Bavaria los índices son muy bajos. La distribución regional es aún más heterogénea en relación con los beneficiarios que no son capaces de trabajar (en su mayor parte niños y jóvenes).

Figura 1 Distribución regional de beneficiarios del «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo» capaces de trabajar en forma de porcentaje con respecto a la población correspondiente.



1

	Beneficiarios capaces de trabajar en % respecto a la población correspondiente
	Menos del 3%
	Del 3% al 6%
	Del 6% al 9%

■	Del 9% al 12%
■	12% o más
■	
■	
■	

Fuente: Bundesagentur für Arbeit, 2015d.

(2) Evolución del número de beneficiarios

Uno de los principales objetivos del Libro del Código social es evitar o reducir la necesidad de recibir el «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo». Por tanto, la evolución del número de beneficiarios es un indicador principal de la eficacia de este régimen de prestaciones. A continuación, un estudio breve proporcionará información sobre cómo han evolucionado el número total de beneficiarios y las cifras de los distintos subgrupos en la última década, desde la introducción en 2005 del LCS II (véase la Tabla 8 del anexo)¹⁶:

- Entre 2005 y 2014 el número de beneficiarios del «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo», de acuerdo con el Libro II del Código social (LCS II), cayó de 6 756 000 en 2005 a 6 098 000 en 2014. Esta caída de 658 000 personas supuso una reducción del 9,7%. Si lo analizamos en mayor profundidad, veremos que el número de beneficiarios aumentó los dos primeros años hasta alcanzar las 7 347 000 personas (2006) y fue disminuyendo de forma paulatina en los años posteriores hasta que en 2014 volvió a aumentar ligeramente.
- Los subgrupos de beneficiarios pertinentes evolucionaron de forma distinta. Sobre todo se redujo el número de beneficiarios capaces de trabajar, que pasó de ser de 4 982 000 en 2005 a 4 387 000 en 2014, lo que supuso una reducción de 595 000 personas (12%). Por el contrario, el número de beneficiarios incapaces de trabajar prácticamente no disminuyó, pasando de 1 774 000 en 2005 a 1 711 000 en 2014, lo que supuso una reducción de 63 000 personas (3,6%).

Aunque la evolución de los beneficiarios incapaces de trabajar depende del mercado laboral y de la remuneración del miembro capaz de trabajar de la comunidad de necesidad, la evolución total viene determinada por la estructura de los beneficiarios capaces de trabajar. Este subgrupo está formado por tres grupos:

- Beneficiarios sin empleo: El número de este subgrupo cayó de 2 770 000 en 2005 a 1 877 000 en 2014, lo que supuso una reducción de 63 000 personas (32,3%), la mayor de todas.
- Beneficiarios con empleo: Por el contrario, el número de este subgrupo aumentó de 783 000 en 2005 a 1 306 000 en 2014, lo que supuso un aumento de 523 000 personas (66,8%).
- Beneficiarios que ni eran desempleados ni tenían empleo: Este grupo residual pasó de ser de 1 429 000 en 2005 a 1 204 000 en 2014, lo que supuso una reducción de 225 000 personas (15,7%).

(3) Subgrupos de beneficiarios

(a) Beneficiarios sin empleo

¹⁶ Debe destacarse que la Agencia Federal de Empleo, como único proveedor de datos sobre este régimen nacional de prestaciones y servicios proporciona, de hecho, una gran cantidad de datos, pero en un formato que dificulta enormemente la formación de una imagen clara del volumen y la estructura de este régimen, incluyendo cambios frecuentes en el sistema de creación de los informes. Por este motivo, es muy difícil encontrar series de datos de períodos largos.

Si intentamos valorar el primer subgrupo, es importante tener en cuenta cómo evolucionó el desempleo en el mercado laboral durante esta década:

- El número de desempleados sobre la base del concepto de la Organización Internacional del Trabajo (ILO, del inglés «International Labour Organization») pasó de 4 127 000 a 1 950 000, lo que supuso una reducción de 2 090 000 personas (49,2%).
- El número de desempleados registrados cayó de 4 381 000 a 2 898 000, lo que supuso una reducción de 1 483 000 personas (33,8%), una reducción bastante menor que la de los desempleados sobre la base del concepto de la ILO.

La protección social para los desempleados está compuesta por un sistema financiado mediante seguro (Prestación por desempleo 1) y un sistema financiado mediante impuestos (Prestación por desempleo 2). La prestación por desempleo 1 sobre la base legal del LCS II se proporciona a empleados antiguamente asegurados y es administrada e implementada por la Agencia Federal de Empleo¹⁷.

De acuerdo con las tablas 9 y 10 del anexo, el número de beneficiarios de la prestación por desempleo 1 ha caído drásticamente en la década de 2005 a 2014 (de 1 728 000 a 888 000 personas, lo que supone una reducción de 840 000 personas o un 48,6%). La amplia mayoría de estos beneficiarios estaban desempleados y su número pasó de 1 428 000 a 775 000 personas, lo que supuso una reducción de 563 000 personas (45,7%).

Por el contrario, el número de beneficiarios de la prestación por desempleo 2 se redujo menos. En concreto, se redujo en 595 000 personas (11,9%), pasando de 4 982 000 a 4 387 000 personas. Esto también fue aplicable a los beneficiarios desempleados de la prestación por desempleo 2, cuyo número pasó de 2 726 000 a 1 877 000 personas, lo que supuso una reducción de 849 000 personas (31,1%).

Según estas cifras, la caída del paro en el mercado laboral alemán en la última década tuvo un fuerte impacto en la evolución del número de beneficiarios de la prestación por desempleo 1, que cayó drásticamente durante este período. Las mejoradas condiciones del mercado han facilitado la integración de este grupo de beneficiarios. También disminuyó el número de beneficiarios desempleados de la prestación por desempleo 2, pero era bastante menor que la disminución de beneficiarios de la prestación por desempleo 1. Por consiguiente, los beneficiarios de prestaciones en función de los recursos se han beneficiado bastante menos del positivo desarrollo del mercado laboral.

(b) Otros subgrupos de beneficiarios:

En el período comprendido entre 2005 y 2014, el número de beneficiarios con empleo capaces de trabajar aumentó considerablemente, pasando de 783 000 a 1 306 000 personas. La proporción de beneficiarios capaces de trabajar aumentó del 16% al 30%. Este aumento se produjo en el período entre 2005 y 2008, mientras que en los años posteriores las cifras fluctuaron alrededor de este nivel.

Aunque por una parte el número y porcentaje de beneficiarios desempleados bajó durante este período, el efecto se vio anulado al menos en parte por el número y porcentaje de beneficiarios con empleo. Aunque un subgrupo considerable de beneficiarios de desempleo capaces de trabajar dejó

¹⁷ Esta prestación, cuyo importe es del 60% (con niños: 67%) del último salario neto, se paga si la persona sin empleo ha contribuido al fondo de seguro por desempleo al menos durante un año en los últimos tres años. El período máximo regular para recibir la prestación de doce meses se prolonga en el caso de los desempleados de mayor edad, con 15 meses de pagos de prestaciones para personas mayores de 50 años, 18 meses para personas mayores de 55 años y 24 meses para personas mayores de 58 años. Además, la percepción de la prestación está supeditada a que la persona esté buscando un trabajo de forma activa y esté disponible para colaborar con los esfuerzos de inserción laboral que realice la agencia de empleo. Esto último incluye la obligación de participar en las medidas de activación que ofrezca la agencia de empleo.

de recibir la prestación, aumentó el número de personas con empleo que necesitaban ayuda financiera adicional. Este cambio se correspondía con la creciente importancia de formas precarias de trabajo en el mercado laboral alemán.

El número del tercer subgrupo, es decir, los beneficiarios que ni están desempleados ni tienen empleo, prácticamente no cambió en esta década. Se redujo de 1 429 000 en 2005 a 1 204 000 en 2014. La proporción respectiva de todos los beneficiarios capaces de trabajar solo se redujo del 28% al 27%.

(4) Beneficiarios y grupos objetivo para la activación

En 2014, 6 098 000 personas recibieron el «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo». ¿Cuántas de estas personas están sujetas a medidas de activación?

Por una parte, quedan excluidos de las medidas de activación los beneficiarios no capaces de trabajar que viven en comunidades de necesidad con beneficiarios capaces de trabajar (1 711 000 personas en 2014). También quedan excluidos los beneficiarios capaces de trabajar que ni están desempleados ni tienen empleo. En 2014 había 1 204 000 personas en este grupo. Esos beneficiarios que tienen empleo y suplementan sus ingresos ganados mediante la prestación por desempleo 2, por lo general no están sujetos a medidas de activación. Sin embargo, pueden obtener distintos tipos de ayuda en especie para mejorar su participación en el mercado laboral y sus ingresos ganados. Por lo tanto, solo están sujetos a las medidas de activación e integración los beneficiarios sin empleo que en 2014 solo representaban el 43% (1 877 000 trabajadores) de los beneficiarios capaces de trabajar y el 31% de todos los beneficiarios. En contraposición a la alta prioridad concedida a la política de activación en la ley y en el discurso político, solo una minoría de todos los beneficiarios (31%) y también de los beneficiarios capaces de trabajar (43%) estaban y están sujetos a medidas de activación e integración. Por lo general, esta discrepancia no se comenta en el debate público.

6.2.2. Desempleo de larga duración y duración de la percepción de prestaciones

(1) Desempleados de larga duración en la última red de protección

Uno de los principales objetivos del «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo» era reducir el número y el porcentaje de desempleados de larga duración en Alemania. En la nueva estructura doble de protección social para los desempleados, la tarea de este régimen de ingreso mínimo es principalmente proporcionar prestaciones y servicios a este grupo objetivo. Otro grupo objetivo importante son las personas que acceden por primera vez al mercado laboral sin derecho a recibir la prestación por desempleo 1.

En 2014, el número total de desempleados registrados, que era de 2 898 000 personas, estaba compuesto por 1 821 000 desempleados de corta duración y 1 077 000 desempleados de larga duración. Entre ellos se encontraban sobrerrepresentados los desempleados sin cualificación profesional, los desempleados de nacionalidad extranjera y los desempleados de más de 55 años. Los desempleados de larga duración se dividían en 126 000 personas bajo la competencia del LCS II y 951 000 personas bajo la competencia del LCS II.

- En 2014 el número de desempleados de larga duración conforme al concepto de la ILO era de 919 000 personas, que, en comparación con el año 2005 (2 180 000 personas), suponía una reducción de 1 261 000 personas (57,8%). Asimismo, el porcentaje de desempleados pasó del 52,8% al 44,3%.
- El número de desempleados registrados también se redujo entre 2005 y 2014. Sin embargo, la caída de 1 681 000 a 1 077 000 (es decir, 604 000 personas o un 35,9%) fue bastante

inferior. El porcentaje de todos los desempleados registrados solo disminuyó del 38,4% al 37,2%. Aunque entre 2005 y 2007 aumentó el número y el porcentaje, estos volvieron a caer en los años posteriores.

De acuerdo con estas cifras, se ha logrado una reducción significativa en el número de desempleados de larga duración, si aplicamos el concepto de la ILO. Con respecto al indicador nacional de desempleo registrado, la reducción fue mucho menor. Y prácticamente no ha disminuido el porcentaje de todos los desempleados registrados.

La pequeña reducción en el número y el porcentaje continuamente alto de desempleados registrados de larga duración indican que a pesar del desarrollo positivo de la política de empleo, hubo dificultades para llevar a cabo la tarea de reinsertar en el mercado laboral a este grupo. En lo relativo al desempleo de larga duración sigue habiendo grandes diferencias entre las regiones y los municipios.

(2) Duración de la percepción de las prestaciones

Durante el año 2014, se registró un total de 4 390 000 personas como beneficiarias de la prestación por desempleo 2. El mismo año, 1 730 000 personas capaces de trabajar pasaron a formar parte de este régimen de prestaciones. Entre ellas, el 31% ya había recibido algún tipo de prestación en los últimos 3 meses y el 48% lo había hecho en los últimos 12 meses. Entre las personas que accedían por primera vez a prestaciones (1 730 000), el 6% suplementaba su prestación por desempleo 1 y comenzaron a percibir los dos tipos de prestación por desempleo. El mismo año, 1 860 000 beneficiarios dejaron de percibir la prestación y el 25% de ellos volvió en los tres meses posteriores (Bundesagentur für Arbeit 2015d).

El riesgo total de ser un beneficiario del «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo» se puede dividir en dos riesgos parciales (Bundesagentur für Arbeit 2013): el riesgo de entrada de convertirse en un beneficiario del «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo» y el riesgo de seguir siendo un beneficiario de la prestación. En la Tabla 13 se muestran datos del total de beneficiarios, las personas que acceden por primera vez a la prestación y los períodos concluidos de percepción de la prestación de «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo» en 2011 para todos los beneficiarios y para los subgrupos seleccionados:

- Este año, el 9,8% de la población menor de 62 años percibió el «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo». Los niños de menos de 15 años y los extranjeros tenían índices de percepción de prestación superiores a la media.
- El índice de acceso de la población total de menos de 65 años era del 3,9% en 2011. Los niños y los adultos jóvenes (de menos de 25 años) y los extranjeros tenían índices superiores a la media.
- En 2011, el período concluido de percepción de prestación (medido en mediana de meses) era de 15 meses. El 23% de los períodos concluidos incluyen una percepción de prestación de 4 años o más. Las personas extranjeras y de la tercera edad tenían una mediana de meses superior al resto. Los mismos grupos tenían los porcentajes más altos de períodos concluidos, de 4 años o más.

La duración media de percepción no concluida de prestaciones por parte de beneficiarios reales era de 42 meses ese mismo año. Entre ellos, el 47% percibió prestaciones durante 4 años o más. La duración media de percepción de los beneficiarios reales fue tres veces superior al período concluido de las salidas en 2011, dado que el total de beneficiarios se caracteriza por una concentración cada vez mayor de beneficiarios de larga duración (Tabla 14).

El LCS II incluye, entre otras cosas, el objetivo legal para evitar la percepción de prestaciones de larga duración. Conforme a la ley, este objetivo tiene que medirse para beneficiarios de 18 años de edad o más y que sean capaces de trabajar con arreglo a la definición de que una persona ha percibido prestaciones de larga duración si ha recibido prestaciones durante 21 meses en los últimos 24 meses.

De acuerdo con esta definición legal, 3 040 000 o el 70% de los 4 360 000 beneficiarios de la prestación por desempleo 2 (de 18 años o más) eran beneficiarios de larga duración en 2015. Desde 2009 el índice de beneficiarios de larga duración ha fluctuado alrededor del 70%. Entre estos beneficiarios, 1,3 millones (43%) no tenían empleo y entre ellos, 533 000 personas (41%) eran personas desempleadas de corta duración y 767 000 (59%) eran personas desempleadas de larga duración. Teniendo en cuenta estas cifras, la Agencia Federal de Empleo ha llegado a la conclusión de que la mayoría de beneficiarios son beneficiarios permanentes (Bundesagentur für Arbeit, 2013b, 2015c y 2016).

No todos los beneficiarios de larga duración del «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo» son desempleados de larga duración. El motivo es que esta prestación se paga sin tener en cuenta la situación laboral de las personas capaces de trabajar en las siguientes situaciones:

- Una persona trabaja más de 15 horas a la semana pero necesita la prestación por desempleo 2 porque sus ingresos son bajos y/o en su hogar viven muchas personas.
- Una persona es capaz de trabajar pero no está obligada a buscar trabajo porque cuida a sus hijos o a un familiar, está realizando un curso o asiste a un centro educativo.
- Una persona capaz de trabajar de más de 58 años y beneficiario durante más de un año no tiene que estar disponible para el mercado laboral y al mismo tiempo no se cuenta como una persona sin empleo registrada.
- Una persona capaz de trabajar que participa en una medida de integración en el mercado laboral no se cuenta como una persona desempleada registrada.

Por consiguiente, la percepción de larga duración puede producirse por distintos motivos y debido a distintas circunstancias de la vida. Muchos de los beneficiarios de larga duración han cambiado de situación laboral una y otra vez a lo largo de sus vidas (desempleado, empleado, ni desempleado ni empleado). Las personas de la tercera edad y los padres solteros tienen más riesgo que la media de convertirse en beneficiarios de larga duración.

(3) Accesos y salidas con respecto a la percepción de prestaciones

Basándose en un estudio de investigación de la OECD sobre la reforma Hartz IV y la dinámica de la percepción de la prestación de asistencia social en Alemania, Sebastian Königs (2013) ha presentado unos resultados interesantes.

Los índices de percepción de prestaciones de asistencia social en Alemania han aumentado de manera significativa en el período de observación, que va desde 2001 hasta 2011. Los porcentajes de percepción son relativamente estables y rondan el 8% de las personas en edad de trabajar en los primeros años del panel, pero comenzaron a aumentar en 2001 hasta llegar al 12,6% en 2006. El comienzo del aumento en los porcentajes de percepción de prestaciones de asistencia después de que empezase el nuevo milenio coincide con el final de un período de fuerte crecimiento económico en Alemania. La frecuencia de la percepción de las prestaciones siguió siendo elevada después de 2006, durante los años de la Gran recesión y solo cayó hasta el 10% en 2011, el último año del panel.

La frecuencia de las transiciones entre la entrada y salida de las prestaciones se refleja mediante el índice de acceso a la prestación y de salida de ella¹⁸. Los interesantes hallazgos del estudio de Königs indican que el aumento del porcentaje de la percepción de prestaciones observado en Alemania desde 2001 parece que se debía principalmente a la caída del porcentaje de salida hasta 2001, pasando de un valor cercano o superior al 40% hasta alcanzar un valor inferior al 30%. Aunque las tasas de acceso a la percepción también aumentó en los primeros años de la década de 2000, volvieron a caer en 2006 y, por lo general, no mostraban una clara tendencia durante el período de observación, fluctuando entre el 3% y el 4,5%. A pesar del apoyo intensificado de beneficiarios con arreglo al LCS II, no fue posible ni siquiera mantener el porcentaje de salida hasta el comienzo de la segunda década del presente siglo. Por lo tanto, no es ningún misterio que la duración media de la percepción de prestaciones haya aumentado sin cesar. Aunque Königs evite sacar, a partir de sus hallazgos, conclusiones sobre el éxito o fracaso de la reforma Hartz IV, existen más pruebas de que la estrategia específica de activación implementada tuvo un éxito muy reducido (si es que tuvo alguno).

Durante la década posterior a la introducción del apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo, la reducción en el número y porcentaje de desempleados se debió principalmente a la reducción en el número de beneficiarios de la prestación por desempleo 1, mientras que la reducción de beneficiarios de la prestación por desempleo 2 fue mucho menor. Al mismo tiempo, el número de personas que pasaron de cobrar la prestación a trabajar aumentó principalmente entre los beneficiarios recogidos bajo el LCS III. En el caso de los beneficiarios recogidos bajo el LCS II solo aumentó ligeramente. Matthias Knuth (2011) deduce que los respectivos hallazgos indican que la reforma Hartz IV benefició principalmente a las personas que aún estaban trabajando o recibían la prestación por desempleo 1, mientras que el grupo objetivo principal de beneficiarios de la prestación por desempleo 2 prácticamente no se vio beneficiado por esta reforma. Aunque el enfoque de activación implementado no ha ayudado a reducir las barreras estructurales de integración ni a que los empresarios acepten a estos beneficiarios, el enfoque orientado al precio del trabajo ha contribuido a aumentar la rapidez de las concesiones de las personas que aún tenían empleo y la actividad de búsqueda de trabajo de los empleados de corta duración. Teniendo en cuenta esto, la reforma no ha servido mucho para mejorar la situación de los desempleados de larga duración ni la de otros grupos similares, tal como se prometió, pero sí que lo ha hecho para aumentar la presión sobre la población activa para que acepten y se adapten a las condiciones del mercado laboral.

6.3 Impacto sobre la integración en el mercado laboral.

6.3.1 Generosidad de prestaciones e incentivos laborales

El importe de las prestaciones de los regímenes sociales de ingreso mínimo pretende garantizar un nivel de subsistencia socioeconómica que permita a los beneficiarios tener una vida social normal. Al mismo tiempo, el nivel de la prestación debería proporcionar un incentivo financiero a las personas para que consigan un empleo remunerado. Sin embargo, esto solo es relevante para los beneficiarios del «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo» que sean capaces de

¹⁸ El porcentaje de acceso a la percepción de una prestación se define como el número de personas que perciben prestaciones de asistencia social en el momento t y que no la reciben en el momento $t-1$, dividido por el número total de personas que no reciben asistencia social en el momento $t-1$. De manera similar, los porcentajes de salida se calculan dividiendo el número de personas que reciben la prestación en el momento $t-1$ y que ya no la reciben en el momento t por el número total de individuos que perciben la prestación en el momento $t-1$ (Königs, 2013).

trabajar. Las condiciones para percibir la prestación también están diseñadas a fin de garantizar que estos regímenes de prestaciones solo funcionen como último recurso.

Con el fin de lograr los distintos objetivos de la provisión de prestaciones de ingreso mínimo, se utilizan diferentes indicadores para medir los resultados de estos regímenes.

(1) Índice neto de sustitución

La generosidad de las prestaciones se mide habitualmente mediante el índice de sustitución. La OECD proporciona datos sobre el índice neto de sustitución, que es la proporción de ingresos netos procedentes del trabajo que se sustituyen por prestaciones por desempleo y prestaciones sociales. El índice se calcula para aquellas familias en las que la principal persona encargada de obtener ingresos no está trabajando y tiene en cuenta las prestaciones por desempleo, familiares y vivienda. Los índices netos de sustitución se miden en distintas etapas del período de desempleo (OECD 2016a y b).

De acuerdo con la Tabla 4, en la que se muestran los resultados de 2014, los índices netos de sustitución varían para los distintos tipos de familia y los distintos niveles de salarios. Al final de un período de desempleo de cinco años (cuando los derechos a recibir la prestación por desempleo 1 se han agotado por completo), el apoyo a la renta básica recogido en el LCS II proporciona un ingreso de sustitución relativo que es más alto mientras más bajo haya sido el ingreso anterior. También es más alto para hogares (o comunidades de necesidad) con niños en comparación con el recibido en aquellos hogares sin niños (incluyendo las prestaciones por niños). Los resultados para distintos tipos de familia se determinan mediante la escala de equivalencia específica (la raíz cuadrada del tamaño del hogar) y el tratamiento de los gastos de vivienda aplicado por la OECD. Los índices de sustitución más altos fueron alcanzados por las parejas casadas con dos hijos en los que solo trabajaba uno de los padres, seguidos por los padres que viven solos con dos hijos.

En la Tabla 4 también se presentan los respectivos índices netos de sustitución en el primer mes del período de desempleo, cuando los derechos prioritarios a recibir la prestación por desempleo 1 están normalmente disponibles (cifras entre paréntesis). La comparativa de los índices netos de sustitución al principio con los índices después de 60 meses de desempleo muestra una caída en la protección social de los desempleados durante sus períodos de desempleo. La caída es mayor mientras más alto sea el antiguo nivel de ingresos y menor en el caso de las familias con niños que para las que no tienen niños.

En la Tabla 4 también se ofrecen datos sobre el índice neto medio de sustitución para todos los niveles de salarios, que fue del 61% para todos los tipos de familia en 2014. También en este caso las parejas casadas con dos hijos en las que solo uno de los cónyuges trabajaba presentaban el índice medio más alto, seguidas por los padres que viven solos con dos hijos y las parejas casadas y los solteros sin hijos.

El índice neto de sustitución se valora como un indicador importante de la amenaza económica de pérdida de ingresos para las personas que pierden su trabajo, así como del incentivo económico para volver a conseguir un empleo. Para las personas con ingresos bajos y/o familias con niños, la pérdida de ingresos es reducida. Sin embargo, volver a conseguir un empleo remunerado está motivado por la posibilidad de aumentar los ingresos del hogar. Para los antiguos asalariados con ingresos iguales o superiores a la media, la reducción del índice de sustitución desde el primer hasta el último mes del período de cinco años es más alto, tanto de forma absoluta como relativa. En este sentido, la amenaza de pérdida de ingresos es especialmente alta en estos grupos de hogares.

La OECD también proporciona datos sobre un índice neto de sustitución (INS) resumido, que descendió entre 2003 y 2013 del 64% al 53%, reflejando la enorme reducción en la protección social que se produjo en este período de tiempo. Este descenso, no obstante, no se centró en un año (p. ej., 2005, el año en el que la reforma Hartz IV entró en vigor), sino que se extiende por todo el período (OECD 2016b).

TABLA 4 Índices netos de sustitución de la OECD para 6 tipos de familia de 2014; clasificado para tres niveles de ingresos distintos ** (desempleados de corta duración, de larga duración* e INS medio)

	Índices netos de sustitución para desempleados de larga duración (y corta duración)						Media global
	Sin hijos			Dos hijos			
	Soltero/a	Pareja casada con 1 asalariado	Pareja casada con 2 asalariados	Padre que vive solo	Pareja casada con 1 asalariado	Pareja casada con 2 asalariados	
67% del salario medio	48% (59%)	64% (64%)	57% (86%)	73% (88%)	81% (91%)	63% (90%)	--
100% del salario medio	35% (59%)	47% (59%)	48% (83%)	57% (71%)	63% (73%)	53% (88%)	--
150% del salario medio	25% (57%)	33% (57%)	38% (78%)	42% (66%)	46% (67%)	43% (82%)	--
Promedio de los índices netos de sustitución en un período de 60 meses de desempleo	45%	56%	--	68%	74%	--	61%
Para su comparativa: Los niveles de ingresos netos proporcionados por prestaciones de ingreso mínimo en % de media de ingresos familiares	46%	49%	--	54%	54%	--	--

* En el mes 60° de la percepción de la prestación.

** Si desea ver las suposiciones específicas, consulte el informe de la OECD de 2016b.

Fuente: OECD 2016b

(2) Tasa fiscal de participación («trampa de inactividad»)

El apoyo a la renta básica juega un papel importante en la valoración de las tasas fiscales marginales efectivas, que miden qué parte de un aumento en los ingresos, debido, por ejemplo, a un aumento en el número de horas de trabajo o a un cambio en la situación laboral, se deducen mediante impuestos a través de la imposición de impuestos sobre la renta y contribuciones de la seguridad social de trabajadores y la posible retirada de prestaciones relacionadas con los ingresos. La suposición de «elección racional» es que el incentivo de buscar trabajo o de trabajar más horas es más bajo mientras mayor sea la tasa fiscal marginal efectiva. Puesto que las tasas fiscales marginales efectivas pueden mermar las ganas de buscar trabajo, a menudo son denominadas «trampas». La «tasa fiscal de participación» (denominada «trampa de inactividad») mide el incentivo económico a corto plazo para que una persona inactiva que no tenga derecho a percibir prestaciones por desempleo (pero que puedan estar percibiendo otras prestaciones, como asistencia social) deje de estar inactiva y consiga un trabajo remunerado. Se define como la tasa a la que se gravan los ingresos brutos adicionales de dicho cambio de situación (Comisión Europea, 2016; OECD 2016b). En este caso también se supone que mientras más alta sea la tasa fiscal de participación, mayor será la falta de incentivos para conseguir un trabajo.

En la Tabla 5 se muestran los resultados para distintos niveles de ingresos y tipos de familia. En el año 2014 las tasas fiscales variaron entre el 52% y el 84%. Por lo general, eran superiores en los hogares con hijos y eran más altas mientras más bajos eran los ingresos. Las tasas de la pre-reforma del año 2004 se incluyen con fines comparativos en la Tabla 5 (entre paréntesis). En general, las tasas de 2014 eran inferiores que las de 2004. Pero para la mayoría de constelaciones de ingresos y familias, la diferencia entre las tasas de antes y después de la reforma era más bien pequeña. Este dato confirma la valoración de que la mejora de los incentivos económicos no era uno de los principales objetivos ni resultados de la reforma.

Incluso antes y después de la introducción del Libro del Código social II (LCS II), determinados economistas habían propuesto reformas más ambiciosas, dirigidas principalmente a aumentar los incentivos económicos y/o la presión sobre los beneficiarios. Estas propuestas incluyeron una reducción en la tasa fiscal de participación y/o en la tasa fiscal marginal efectiva, así como en el importe de las prestaciones (p. ej., Sachverständigenrat 2002 y 2005; Sinn y otros, 2002 y 2006; Wissenschaftlicher Beirat bei Bundeswirtschaftsministerium, 2002). En Alemania, la Ley fundamental y la jurisdicción del Tribunal Federal Constitucional forman una «garantía constitucional» de un mínimo de subsistencia y establecen los límites a las intenciones de reducir el importe de las prestaciones por debajo del nivel de subsistencia (Eichhorst, Grienberger-Zingerle y Konle-Seidl, 2006). Esta función de garantía se ha exacerbado aún más gracias a la reciente jurisdicción del Tribunal Federal Constitucional. Y sin una reducción en el importe de las prestaciones, la reducción de la tasa fiscal marginal efectiva (p. ej., mediante una mayor exclusión de los ingresos) daría lugar a unos gastos fiscales tan altos que resultarían inaceptables.

Solo mediante el aumento del empleo y la reducción del paro en la última década se han debilitado estas demandas. No obstante, se sigue manteniendo un debate controvertido en lo relativo a si la reforma ha avanzado lo suficiente como para mejorar el atractivo económico de obtener un trabajo remunerado. Al mismo tiempo, los científicos sociales, los sindicatos y las asociaciones de ayuda social critican la reforma porque no ha sido capaz de evitar que la cada vez mayor tasa de empleo vaya acompañada de un aumento en el riesgo de pobreza.

TABLA 5 Tasa fiscal efectiva media de los beneficiarios de ingreso mínimo de Alemania en 2014 y 2004

	Tasa fiscal efectiva media para realizar la transición a un trabajo a jornada completa para una persona con derecho a recibir el apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo en 2014 (y 2004)					
	Sin hijos			Dos hijos		
	Soltero/a	Pareja casada con 1 asalariado	Pareja casada con 2 asalariados	Padre que vive solo	Pareja casada con 1 asalariado	Pareja casada con 2 asalariados
33% del salario medio	76% (80%)	76% (86%)	42% (46%)	69% (86%)	76% (86%)	45% (47%)
50% del salario medio	73% (71%)	84% (80%)	43% (47%)	73% (79%)	74% (91%)	45% (48%)
67% del salario medio	66% (65%)	73% (68%)	44% (48%)	77% (73%)	83% (75%)	45% (49%)
100% del salario medio	61% (62%)	63% (61%)	45% (50%)	67% (66%)	71% (66%)	46% (50%)
150% del salario medio	57% (61%)	56% (56%)	46% (51%)	60% (61%)	61% (59%)	45% (50%)

Fuente: OECD 2016b

6.3.2 Incentivos laborales y motivación para trabajar

La reforma alemana Hartz IV se basaba principalmente en la suposición de que un grupo grande de beneficiarios sin empleo de la antigua asistencia por desempleo y asistencia social no estaba lo suficientemente motivado como para buscar un trabajo de forma activa, sino que se conformaba con «vivir en una hamaca social». Basándose en esta suposición, los instrumentos de supervisión, control y sanción juegan un papel predominante en el concepto de activación alemán. La suposición de una «trampa de pobreza» en relación con el sistema de protección social para desempleados también jugó un papel importante a la hora de justificar la reforma y el diseño del régimen de

prestaciones. ¿Hasta qué punto se ha cumplido esta suposición mediante los recientes estudios sobre el impacto de la reforma?

El Instituto de Investigación Laboral ha analizado la motivación para trabajar basándose en PASS, el estudio panel «Mercado laboral y protección social» del Instituto de Investigación Laboral (Beste, Bethmann y Trappmann, 2010). Los investigadores descubrieron que la gran mayoría de los beneficiarios estaban muy implicados en diversos tipos de actividades: El 29,3% tenía trabajo (la mayoría de ellos eran «mini-jobs»), el 10,2% estaba en cursos de formación profesional y un 10,1% participaba en medidas de activación ofrecidas por las oficinas de empleo. En total, casi la mitad de ellos tenía trabajo o participaba en medidas relacionadas con el empleo. Además, el 28,8% estaba al cuidado de sus hijos y el 6,9% realizaba cuidados de larga duración. En total, el 65,5% de los beneficiarios (77,2% de las mujeres y 53,0% de los hombres) realizaba una de estas actividades laborales o familiares. Al mismo tiempo, el estudio ofrecía pruebas que demostraban que su motivación para buscar trabajo de forma activa era alta, al igual que su disposición a ceder y aceptar condiciones laborales duras (salario bajo, horario laboral desfavorable, transporte de larga distancia, etc.). Los investigadores solo detectaron un pequeño grupo de beneficiarios que, aunque estaba comprometido, no buscaba trabajo de forma activa. Muchos de ellos vivían en regiones con pocos puestos de trabajo disponibles, eran ancianos o habían participado repetidas veces en medidas de activación.

Aunque la mayoría de beneficiarios del «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo» son beneficiarios de larga duración, no es adecuado hablar de «dependencia de la asistencia social» en Alemania. La amplia mayoría de beneficiarios está implicada de forma activa en actividades laborales y familiares y muestra muchas ganas de trabajar, incluso en condiciones precarias. Aunque los beneficiarios no parecen motivados, esta actitud no se debe tanto a la falta de ganas de trabajar generalizada sino más bien a su propia experiencia reciente y a una valoración realista de sus oportunidades de acceder al mercado laboral. Cabe destacar que rara vez se ha amenazado a estas personas con la aplicación de sanciones. Los aspectos financieros parecen jugar un papel menor en el comportamiento de los beneficiarios en comparación con otros aspectos del equilibrio entre la vida laboral y la vida personal. Lo más probable es que los «mini-jobs» sean trampas de pobreza que contribuyan a reducir la participación laboral de los hogares con bajo nivel de ingresos. Por tanto, muchos expertos en empleo y asociaciones de ayuda social piden la reforma de esta y otras formas precarias de empleo.

Otro informe de investigación del Instituto de Investigación Laboral sobre desempleo solidificado en la misma base de datos también ha llegado a la conclusión de que la vida de los beneficiarios del apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo se caracteriza por un alto grado de movilidad y flexibilidad. Las distintas actividades de los beneficiarios, incluso por iniciativa propia, contradicen claramente la imagen de un beneficiario pasivo de transferencias que cree que está bien vivir gracias a las prestaciones sociales. Es bastante evidente que conseguir un trabajo remunerado estable es uno de los objetivos primordiales de los desempleados de larga duración (Hirsland y Lovato, 2010).

Un estudio de investigación llevado a cabo por el Instituto Alemán de Investigación Económica ha demostrado basándose en el Panel socioeconómico que la disposición a corto plazo a aceptar un trabajo o la actitud a la hora de buscar un empleo de los beneficiarios no ha cambiado de forma significativa ni antes ni después de la reforma Hartz IV. En general, los resultados de este estudio confirmaron los datos que indicaban que, por lo general, los beneficiarios tienen muchas ganas de trabajar, como pasaba antes de introducir esta reforma. El autor, Karl Brenke (2010), llegó a la conclusión mediante su informe de que la «moral laboral» no es el problema primordial del mercado laboral alemán.

En resumen puede decirse que todos los estudios empíricos disponibles han proporcionado pruebas de que los beneficiarios de asistencia por desempleo y asistencia social siempre han tenido muchas ganas de trabajar, tanto antes como después de la implementación de la reforma. Lo mismo ha sucedido con los beneficiarios del «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo» después de la reforma en Alemania (véase también Gebauer, Pettschauer y Vobruba, 2003; Fehr y Vobruba, 2011). Sin embargo, estos hallazgos no han contribuido hasta ahora a cuestionar el diseño orientado a los incentivos del importe de las prestaciones. Y tampoco han cambiado el discurso académico de los economistas sobre la necesidad de incentivos laborales en el mercado laboral alemán.

La suposición se hacía y se sigue haciendo en base a cálculos de modelos microeconómicos, que se basan en hipótesis de comportamiento racional y se centran de manera prácticamente exclusiva en los aspectos monetarios de los intereses humanos. Como resultado, la relevancia de los incentivos económicos se sobrevalora de manera sistemática. Si se incluyen aspectos no financieros en el modelo de elección racional, los resultados son mucho más confusos de lo habitual. Mediante estudios empíricos de desempleados (de larga duración) se ha demostrado que un amplio rango de motivos e intereses juegan un papel importante a la hora de tomar la decisión de trabajar o de no hacerlo. En lugar de suponer que el trabajo solo es una fuente de ingresos y de pérdida de tiempo libre, la mayoría de las personas están interesadas básicamente en trabajar porque eso les daría las mejores oportunidades de integrarse en la sociedad, relacionarse y expresarse. Por tanto, las personas, de forma bastante racional, prefieren trabajar a estar en paro, incluso aunque trabajar no suponga un aumento de sus ingresos (Hanesch, 1999).

La «gran contrapartida» entre la justicia social (denominada aquí generosidad de las prestaciones) y la eficacia económica, que los economistas asumen por regla general, queda puesta en duda por los estados de ayuda social escandinavos, que (con su entorno político y cultural) demuestran que unas altas tasas fiscales de participación (que son el resultado de altos impuestos y prestaciones generosas) son muy compatibles con unos altos índices de empleo (Kleven, 2014).

6.3.3 La reforma Hartz IV y el milagro laboral

La reforma Hartz IV de 2003 y la introducción del «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo» tenían como objetivo principal reestructurar la protección social de manera que favorezca más el empleo y mejorar la activación y la integración en el mercado laboral de los beneficiarios.

De acuerdo con el Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales, la reforma Hartz ha contribuido de forma decisiva al denominado «milagro laboral» de la pasada década. Además, en el debate internacional sociopolítico y laboral, el paquete de reformas del mercado laboral alemán desde comienzos del milenio y en especial la denominada «reforma Hartz IV» son ampliamente considerados como un modelo de éxito. Esta consideración viene determinada principalmente por la evolución positiva del mercado laboral y del sistema de empleo alemán en la última década. La tasa de empleo, que solía estar alrededor del 65%, aumentó continuamente entre 2005 y 2015, pasando del 69,4% hasta el 78%, alcanzando los números correspondientes al período posterior a la Segunda Guerra Mundial. En el mismo período, el índice de desempleo total (basado en el concepto de la ILO) se redujo del 10,4% al 4,6%. El número y el porcentaje de desempleados de larga duración también disminuyó. El índice de desempleados registrados evolucionó de forma similar, mientras que el número y porcentaje de desempleados de larga duración registrados solo ha caído ligeramente. Ni siquiera la crisis económica internacional que tuvo lugar entre 2008 y 2010 fue capaz de interrumpir ni alterar su evolución. El «milagro laboral alemán» se ha atribuido principalmente a la anterior reforma de la activación y la protección social de los desempleados.

Pero la evolución positiva en el índice de empleo y desempleo solo es un aspecto del desarrollo del mercado laboral alemán. Al mismo tiempo, la estructura de empleo ha cambiado considerablemente y la diferencia entre el número total de trabajos y la forma de empleo estándar ha crecido, al menos hasta finales de la primera década, y ha permanecido en ese nivel desde entonces. Aunque el número y el porcentaje de trabajos regulares disminuyó, el número y porcentaje de formas atípicas y en la mayor parte precarias de empleo ha aumentado. Este desarrollo fue promovido por las dos primeras leyes de reforma Hartz, que estaban dirigidas a promover el sector de salarios bajos de Alemania. En consecuencia, el número y porcentaje de trabajos atípicos y de baja remuneración ha aumentado (Eichhorst, Marx y Thode, 2010; Keller y Seifert, 2011; Hohendanner y Walwei, 2013).

La reforma Hartz IV estaba dirigida a activar a los beneficiarios desempleados (de larga duración), entre otras cosas, permitiéndoles combinar los reducidos ingresos de sus trabajos con las recién introducidas prestaciones de ingreso mínimo. Por tanto, el creciente sector de bajos salarios, que en 2013 era del 24,4% frente al 18,7% correspondiente a 1995 (Kalina, Weinkopf, 2015)¹⁹ era un efecto oficialmente bienvenido del paquete de reformas como requisito previo para insertar al menos parte de los desempleados en el sector de bajos salarios con un «paquete de ingresos combinados». Aunque el hecho de que aumentase el número de empleados con salarios bajos que realizan trabajos precarios y tienen derecho a recibir prestaciones adicionales de ingreso mínimo fue valorado oficialmente como algo positivo, ya que «trabajar por poco dinero es mejor que no trabajar», cada vez más expertos en mercado laboral ven este modelo no como una solución, sino como un nuevo reto para superar el desempleo (de larga duración).

La investigación de evaluación llevada a cabo por el Instituto de Investigación Laboral ha demostrado que solo una pequeña proporción de los desempleados de larga duración tienen éxito al pasar de recibir la prestación por desempleo a trabajar y la mayoría de ellos solo encuentra un trabajo precario y mal pagado. El principal problema es que solo un número reducido de ellos es capaz de conseguir otro trabajo mejor pagado (Achatz y Trappmann, 2009 y 2011; Koller y Rudolf, 2011). De especial importancia son los denominados «mini-jobs»²⁰, introducidos en 2003 para mejorar la flexibilidad de entrada laboral de empresarios y aumentar la participación de la población activa. Desde su introducción, el número de personas que realizan *mini-jobs* ha aumentado prácticamente sin cesar. En junio de 2015, 7,4 millones de personas trabajaban en *mini-jobs*. De ellos, 4,9 millones de personas solo tenían *mini-jobs* y 2,5 millones tenían un *mini-job* como trabajo secundario. Cerca del 80% de los *mini-jobs* pertenecían al sector de bajos salarios. En lugar de ser un trampolín que permita a las personas acceder a mejores trabajos, la evaluación llevada a cabo demuestra de forma empírica que los *mini-jobs* son una trampa cada vez más grande en el mundo de los bajos salarios y rara vez permiten a las personas acceder a un trabajo mejor a largo plazo, ni

¹⁹ De acuerdo con la definición de la OECD, los salarios bajos están por debajo de los dos tercios del salario medio por hora alemán. Las cifras del estudio de Kalina y Weinkopf se calculan tomando como base el Panel socioeconómico. Los datos publicados por la Oficina Federal de Estadística (Statistisches Bundesamt, 2012) se derivan del Estudio sobre la estructura de los salarios y los ingresos y muestran un índice menor de trabajadores con bajo salario, aunque su evolución muestra una tendencia similar.

²⁰ Un *mini-job* es un tipo específico de trabajo con un salario mensual máximo de 450€ o un trabajo de corta duración de hasta 50 días al año. Las personas con *mini-jobs* no tienen que pagar impuestos sobre los salarios ni seguridad social. Para ellos, el salario bruto es igual al salario neto. Formalmente, las personas con *mini-jobs* tienen los mismos derechos de los trabajadores que otros empleados, pero en la práctica muchos de ellos quedan excluidos de algunos derechos. Los empresarios tienen que pagar una suma global del 30% del salario para las contribuciones a la seguridad social y el impuesto sobre los salarios. Este porcentaje plano es superior a las contribuciones de los empresarios para un trabajo normal; sin embargo, por lo general, los *mini-jobs* son más baratos para el empresario que los trabajos normales.

siquiera en el caso de trabajos que requieran pocas cualificaciones. Especialmente en el caso de los trabajadores cualificados, un *mini-job* les impide ascender y desarrollar sus habilidades, por lo que no pueden desarrollarse profesionalmente. Muchas mujeres casadas prefieren seguir realizando *mini-jobs* que obtener puestos mejores pagados. De hecho, los *mini-jobs* fomentan el modelo de hombre como sostén económico familiar en Alemania. Y además impiden que aumente la participación laboral en hogares de bajos ingresos. (Bruckmeier y otros, 2015; Bäcker, 2015; DGB, 2012).

Este es el resultado, entre otras cosas, de la estrategia de inserción laboral de las oficinas de empleo, dirigida a conseguir un trabajo lo antes posible a los beneficiarios desempleados. Para las oficinas de empleo y los entes públicos financiadores del apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo, la combinación de salarios y la percepción de prestaciones adicionales dan lugar a períodos largos de percepción de prestaciones. La vida laboral de muchos beneficiarios de prestaciones de larga duración presenta continuos cambios en la situación laboral, alternando entre períodos de trabajo y paro. La introducción de un salario mínimo establecido por ley en 2015 resolvió el problema, pero hasta ahora el número de trabajos precarios en general y de *mini-jobs* en particular, no se ha visto reducido de manera significativa (Bossler, 2016; Bruckmeier y Wiemers, 2016).

La implementación de las reformas Hartz y la serie ininterrumpida de posteriores reformas han sido ampliamente evaluadas en nombre del Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales. Sobre todo, el Instituto Federal de Investigación Laboral (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung – IAB) tiene la obligación, impuesta por el Gobierno Federal, de evaluar y supervisar de manera continuada la evolución del mercado laboral y de la política de empleo en Alemania y ha proporcionado en diversas ocasiones valoraciones sobre los instrumentos de integración. Además, las evaluaciones han sido realizadas por investigadores independientes.

De hecho, los resultados de la evaluación muestran una imagen diferenciada de los impactos de la reforma y hasta la fecha ha habido muy poco consenso sobre la medida en que las reformas laborales o las cambiantes condiciones del marco macroeconómico han contribuido al buen desarrollo del mercado laboral de la última década (véase, por ejemplo, Möller y otros, 2009; Akyol, Neugart y Pichler, 2013; Launov y Wäldle, 2013; Krebs y Scheffel, 2013).

De hecho, existen indicios que sugieren que el buen desarrollo laboral fue el resultado no tanto de la reforma Hartz IV, sino más bien de la disminución de la población en edad de trabajar y la cada vez mayor distribución del volumen de trabajo en un mayor número de empleados. Esto fue acompañado por el crecimiento económico inducido principalmente por el desarrollo del comercio mundial y de la debilidad del euro (Knuth, 2014 y 2015).

La información recopilada en este informe sugiere que se debe suponer un impacto reducido en el desarrollo del mercado laboral:

- Del elevado número de beneficiarios, solo un pequeño subgrupo (desempleados beneficiarios de la prestación por desempleo 2), estuvo y está sujeta a la política de activación, mientras que otros subgrupos no son capaces de trabajar, ya están trabajando o están legítimamente implicados en otras actividades.
- En la última década se produjo una reducción del número de beneficiarios debida principalmente a la reducción del número de beneficiarios desempleados. Esta reducción en el número de beneficiarios desempleados puede estar vinculada a la mejora de los servicios laborales de las oficinas de empleo.
- El enfoque de activación específico de la reforma «Hartz IV» se centró en encontrar lo antes posible un trabajo a los desempleados. Una de las consecuencias fue que aumentó la fluctuación del mercado laboral y que los nuevos empleos eran de corta duración.

- Al mismo tiempo, ha aumentado el número y porcentaje de los beneficiarios con empleo y se ha compensado parcialmente la reducción de los beneficiarios desempleados. La mayoría de estos beneficiarios con empleo tienen trabajos precarios y mal pagados.
- Desde el principio del «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo», la financiación de las medidas de activación e integración en el mercado laboral no fue adecuada dada la alta prioridad del objetivo de activación (véase el capítulo 7.1).
- El efecto de las medidas activas de integración en el mercado laboral en lo relativo a la integración de beneficiarios desempleados parece ser bastante reducido. El índice de activación solo aumentó durante el primer período tras la introducción y disminuyó en los años posteriores hasta alcanzar un nivel más bajo que antes.
- El índice de integración de los participantes en estas medidas ha aumentado, pero solo a costa de los beneficiarios con problemas graves de integración. Esta política elitista contribuyó a mejorar el índice de éxito, pero iba en contra de los principales objetivos de la ley.
- El desempleo de larga duración (sobre la base del concepto de la ILO) ha disminuido en gran medida durante la última década. Sin embargo, el número de desempleados registrados de larga duración se ha visto reducido en una medida mucho menor. En general, casi no se han beneficiado de la evolución favorable del mercado laboral alemán.
- La práctica de integración se centraba principalmente en la promoción de las personas sin trabajo que tenían mayores probabilidades de acceder al mercado laboral, mientras que a las personas con pocas probabilidades rara vez se les concedía promoción de ningún tipo. Este pésimo orden de prioridades fue resultado, entre otros, de la tendencia a obtener resultados a corto plazo y a mejorar la eficacia financiera, que venía determinada mediante instrucciones normativas procedentes de la Agencia Federal de Empleo. De momento no se ha realizado la necesaria reorientación de la política de integración, en el contexto del LCS II, que permita obtener un éxito sostenible en los esfuerzos de integración. Esta reorientación debería seguir formando parte del plan.
- Asimismo, la estructura segmentada del servicio de integración laboral para los desempleados con un estatus legal conforme al Libro II o III del Código Social dificulta la integración adecuada de las personas que ocupan una posición desfavorable en el mercado laboral. Lo que ayudaría sería introducir un sistema de servicios de integración basado en un principio de oficina única que ofreciese un servicio de integración personalizado individualmente independientemente del estatus legal y del tipo de prestación recibido por la persona desempleada.

6.4 Suficiencia de los ingresos e impacto en la prevención de la pobreza

6.4.1 Suficiencia de los ingresos

(1) Suficiencia de los ingresos: metodología

La siguiente evaluación sobre la suficiencia del importe de las prestaciones de los regímenes de sociales de ingreso mínimo en Alemania se basa en el MIPI, una base de datos de familias modelo de los sistemas fiscales y de prestaciones en la Unión Europea (Van Mechelen y otros, 2011; Bradshaw y Marchal, 2015).

- Como primer paso analizamos el paquete de renta disponible neta de cuatro tipos de hogar estándar que viven gracias a las prestaciones de ingreso mínimo. En la Tabla 6 se muestran los resultados de la renta neta de hogares que viven gracias a las prestaciones de ingreso

mínimo en términos de la moneda local, en paridades de poder adquisitivo de euros, así como en porcentaje del umbral de «riesgo de pobreza», derivados del EU-SILC (Estadísticas de la UE sobre ingresos y condiciones de vida, del inglés «EU statistics on income and living conditions») de 2013 y utilizando la escala modificada de la OECD (caso de ingreso mínimo).

- Como segundo paso, analizamos los hogares que viven con el salario mínimo. En la Tabla 8 se muestran los resultados de los ingresos netos de una familia en la que solo una persona tiene un trabajo remunerado, con el que gana el salario mínimo (caso de salario mínimo).

TABLA 6 Ingresos netos anuales con el apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo en 2012 en euros

	Prestaciones de ingreso mínimo, moneda local	Prestaciones de ingreso mínimo, € paridades de poder adquisitivo*	Prestaciones de ingreso mínimo como % de índice de «riesgo de pobreza»
Soltero/a	6.828	6.705	58
Pareja	10.428	10.240	59
Pareja con 2 hijos (de 7 y 14 años)	18.204	17.876	67
Progenitor soltero con 1 hijo (de 2 años)	11.672	11.461	76

* = paridades de poder adquisitivo

Fuente: CSB MIPI Version 3/2013.

TABLA 7 Para su comparación: Prestaciones de ingreso mínimo y umbrales de pobreza en 2013 en euros

Tipos de hogar	Prestaciones mensuales de ingreso mínimo, moneda local	Umbral de «riesgo de pobreza» mensual (60% media) PASS 2013	Umbral de «riesgo de pobreza» mensual (60% media) EU-SILC 2013	Prestaciones de ingreso mínimo como % del umbral de «riesgo de pobreza» PASS	Prestaciones de ingreso mínimo como % del umbral de «riesgo de pobreza» EU-SILC
Soltero/a	682	880	979	77,5%	69,6%
Pareja	1.064	1.320	--	80,6%	--
Pareja con 2 hijos (de 7 y 14 años)	1.744	1.848	2.056	94,4%	84,6%
Progenitor soltero con 1 hijo (de 2 años)	1.158	1.144	--	101,25	--

Fuente: Cálculos propios sobre la base de Bertelsmann-Stiftung 2015 y Statistisches Bundesamt 2016.

Tabla 8 Ingresos netos anuales de una familia donde solo una persona tiene trabajo remunerado, con el que gana el salario mínimo, en 2012

	Salario mínimo neto, moneda local	Salario mínimo neto, € paridades de poder adquisitivo*	Salario mínimo neto como % del índice de «riesgo de pobreza»
Soltero/a	11.911	11.697	101
Pareja	14.028	13.775	80
Pareja con 2 hijos (de 7 y 14 años)	21.923	21.528	81
Progenitor soltero con 1 hijo (de 2 años)	12.258	12.037	80

* = paridades de poder adquisitivo

Fuente: CSB MIPI Version 3/2013.

(2) Suficiencia de los ingresos: resultados

Los datos del MIPI muestran una diferencia importante para todos los tipos de hogares entre los ingresos netos del hogar obtenidos mediante prestaciones de ingreso mínimo y los umbrales de «riesgo de pobreza» de cada hogar. Con un 58% y un 59%, la diferencia es mayor para hogares de solteros y parejas y es bastante menor para parejas con dos hijos (67%) y para padres solteros con un hijo (76%).

Los importes de las prestaciones del MIPI para cuatro tipos de hogar son bastante más bajos que los resultados publicados por el Bundesagentur für Arbeit (2013a) para el mismo año.²¹ En la Tabla 7 se muestran los datos sobre prestaciones mensuales sobre la base de la Agencia Federal de Empleo y sobre el umbral de «riesgo de pobreza» sobre la base de dos orígenes de datos diferentes (PASS²² y EU-SILC²³). Los resultados de las prestaciones de ingreso mínimo como porcentaje del umbral del 60% son, por lo general, más bajos, pero muestran la misma estructura que las microsimulaciones comparables llevadas a cabo para Alemania en los últimos años. No obstante, el nivel de este índice depende de la fuente de los datos empleados (Bertelsmann Stiftung, 2015; Statistisches Bundesamt, 2016; véase también Lietzmann y otros, 2011; Munz-König, 2013; Tophoven y otros, 2015)²⁴.

Los resultados del MIPI para una familia en la que solo hay una persona con trabajo que cobra el salario mínimo, que se muestran en la Tabla 8, deben analizarse con cuidado, porque en aquel

²¹ Dado que la prestación estándar y los subsidios para ciertos grupos o situaciones de necesidad vienen establecidos por ley, los distintos niveles solo pueden ser el resultado de haber realizado suposiciones diferentes en lo relativo a la cobertura de los gastos de vivienda y calefacción.

²² PASS es un estudio de panel sobre el mercado laboral y la seguridad social llevado a cabo por el Instituto de Investigación Laboral.

²³ EU-SILC es el informe de Estadísticas de la UE sobre ingresos y condiciones de vida.

En la Tabla 4 también se proporcionan datos sobre el nivel relativo de ingresos netos, proporcionado mediante prestaciones de ingreso mínimo, comparados con los ingresos del hogar medio de cada tipo de familia. Todos los niveles de ingresos netos están por debajo de la línea de «riesgo de pobreza», basada en el 60% de los ingresos del hogar medio. Según los datos de la OECD, el importe de las prestaciones varía para cuatro tipos de familia seleccionados entre el 46% y el 54%.

momento no había salario mínimo establecido por ley. El cálculo de los datos del MIPI se basó en un salario mínimo que estaba (y sigue estando) bastante por encima del salario mínimo, que fue establecido por ley en Alemania en enero de 2015. Los datos mostrados en esta tabla, por tanto, no son nada realistas. EL nuevo salario mínimo bruto establecido por ley de 8,50€ por hora eleva por encima del nivel de pobreza los ingresos de los hogares de solteros que trabajan a jornada completa y de los hogares de parejas sin hijos en los que los dos cónyuges trabajan. Pero con solo una persona con trabajo y/o la presencia de hijos en el hogar, la necesidad de suplementar este bajo salario mediante el «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo» es superior a la mostrada en la Tabla 6 (Bruckmeier y Wiemers 2014). Debido a que ha pasado poco tiempo desde su introducción, actualmente no se dispone de resultados de evaluación sobre el impacto del salario mínimo establecido por ley sobre los ingresos y el empleo.

(3) Salario mínimo y prestación de ingreso mínimo

El 1 de enero de 2015 se introdujo en Alemania un salario mínimo establecido por ley de 8,50€. El salario mínimo establecido por ley se aplica en principio a todas las regiones, ramas, tipos de empleo y grupos de empleados en Alemania. Sin embargo, se han introducido varias excepciones y arreglos temporales hasta el 31 de diciembre de 2016. Hasta ahora, se puede considerar que la introducción del salario mínimo ha tenido un éxito notable: aproximadamente 3,7 millones de trabajadores con bajos salarios se han beneficiado del aumento de salario. Al mismo tiempo, ha seguido aumentando el número de trabajadores y ha disminuido el número de desempleados.

Con arreglo a la nueva ley, un empleado soltero con un tiempo medio de trabajo semanal de 37,7 horas acordado de forma colectiva y con el salario mínimo establecido por ley de 8,50€ por hora tiene un salario mensual bruto de 1388,62€. El salario neto tras aplicar los impuestos y el pago de la contribución de la seguridad social es de 1040,27€. Además, dicho empleado tiene derecho a percibir prestaciones para la vivienda, cuyo importe depende del volumen de los gastos de vivienda y calefacción. Al mismo tiempo, el empleado soltero tiene derecho a percibir el apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo. El importe medio de la prestación en 2016 es de 1053,00€ y de acuerdo con esto, solo unos 13€ superior al nivel de salario mínimo neto. El importe de la prestación está compuesto por la prestación estándar de 404€ y por la cobertura de un nivel razonable de gastos de vivienda y calefacción de una cantidad nacional media de 349€, así como por una exclusión de los ingresos de 300€. Puesto que la cantidad razonable de gastos de vivienda y calefacción se evalúa sobre la base de los precios de los alquileres locales, el importe de la prestación varía considerablemente entre las distintas regiones y municipios. En especial, los precios de las viviendas en las áreas metropolitanas son superiores y, por extensión, los gastos de vivienda admitidos a los beneficiarios de las prestaciones. Por tanto, el importe del apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo es superior a la cantidad mencionada anteriormente. Por lo general, los hogares con ingresos bajos tienen principalmente el derecho a percibir prestaciones para la vivienda, una prestación basada en los recursos que depende de los ingresos familiares, la estructura familiar y los gastos de vivienda y calefacción. Sin embargo, en 2016 este salario del empleado soltero es demasiado alto para que tenga derecho a ningún tipo de prestación para la vivienda. En otros tipos de familias (o tipos de «comunidades de necesidad») el importe del apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo es más alto debido a la prestación estándar de otros familiares que viven en la residencia familiar y a que los gastos de vivienda y calefacción son más altos. Al mismo tiempo, este tipo de familias puede solicitar prestaciones para la vivienda y, en el caso de que tengan hijos, prestaciones por hijos. La diferencia entre los ingresos netos familiares y la prestación de ingreso mínimo varía en función del tamaño y la composición de la familia, así como de los gastos de vivienda y calefacción. Pero, por lo general, un salario establecido por ley no será suficiente para impedir que las familias con varios miembros tengan derecho a percibir el apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo. Las primeras evaluaciones del Instituto de Investigación Laboral muestran que el número de beneficiarios que suplementa sus salarios mediante la prestación por desempleo solo ha disminuido levemente. Hasta ahora, el impacto del

salario mínimo establecido por ley sobre el régimen de ingreso mínimo ha sido marginal (Bruckmeier y Wiemers, 2016).

Debido a la pequeña diferencia que hay entre la situación de ingresos netos de las familias en las que solo trabaja una persona que cobra el salario mínimo y de un beneficiario de prestaciones de ingreso mínimo, se está debatiendo actualmente si se debe aumentar el nivel del ingreso mínimo establecido por ley. Con arreglo a la ley, una comisión consultiva debe revisar cada dos años el importe del salario mínimo establecido por ley y el gobierno federal debe decidir si debe modificarse y en qué grado (a partir de enero de 2017) (Bäcker, 2014 y 2015).

(4) Debate actual en Alemania

En los campos de la política social y las ciencias sociales se está produciendo un debate largo y controvertido sobre la cuestión de si son adecuados tanto el importe de las prestaciones de la última red de protección como los requisitos para percibirlas. La puesta en marcha por parte del Gobierno Federal del estándar estadístico como método para determinar el nivel de la prestación estándar de los LCS XII y II ha recibido numerosas críticas por parte de los científicos sociales (Becker, 2010; Lenze, 2010; Spindler, 2010) y de las asociaciones de ayuda social. Como consecuencia de la decisión de febrero de 2010 del Tribunal Federal Constitucional sobre las prestaciones estándar con arreglo al Libro II del Código Social, en la que dictaminó que el procedimiento utilizado para determinar estas prestaciones estándar por la asamblea legislativa era, como mínimo, parcialmente inconstitucional, el Parlamento Federal y el Consejo Federal tuvieron que adoptar en marzo de 2011 una nueva Ley sobre la Determinación de las prestaciones estándar y sobre los Cambios en los Libros del Código social II y XII ((*Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch*). Desde ese entonces, varios expertos en ciencias sociales y política social han criticado el hecho de que la nueva ley no ha eliminado las deficiencias ni las debilidades criticadas por el Tribunal Federal Constitucional (consulte, p. ej., Becker y Schüssler, 2014). En una nueva decisión de septiembre de 2014 sobre el mismo tema, el Tribunal Federal Constitucional llegó a la conclusión de que estas deficiencias caían dentro de la discreción de los responsables del desarrollo de las políticas, por lo que decidieron no forzar a la asamblea legislativa a que revisase la ley. Indudablemente, esta nueva decisión no dará fin al crítico debate sobre los problemas en los procedimientos relacionados con la determinación de la prestación estándar con arreglo a los LCS II y XII, pero ha reducido los requisitos legales de la asamblea legislativa.

En 2016, el Parlamento Federal Alemán ha invitado al Gobierno Federal a pensar en cómo impedir que los hogares que reciben prestaciones para la vivienda se conviertan en beneficiarios del apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo si la prestación estándar de acuerdo con el LCS II se ajusta anualmente. En su lugar, debería ser posible para estos hogares seguir recibiendo prestaciones para la vivienda. Además, los hogares con un bajo nivel de ingresos también deberían poder vivir en apartamentos renovados energéticamente (Parlamento Federal Alemán 2016, p. 11, 120-11, 122).

6.4.2 Impacto en la prevención y reducción de la pobreza

El impacto de los regímenes sociales de ingreso mínimo en la pobreza en Alemania viene determinado por dos hechos decisivos:

- El importe de las prestaciones de los regímenes sociales de ingreso mínimo es bastante inferior para todos los tipos de familias que el umbral de «riesgo de pobreza».
- Una parte significativa de las personas con derecho a percibir prestaciones de ingreso mínimo no la solicitan. Por lo tanto, el índice de no percepción siempre es alto.

Como consecuencia, los cada vez mayores riesgos de pobreza de ingresos (relativos) no quedan cubiertos de forma adecuada por esta última red de protección. Además, el número y la relación de

pobres relacionados con los ingresos relativos ha aumentado de manera lenta pero continuada en los últimos años. No se ha producido una reducción continuada de la privación material grave.

Los datos del EU-SILC muestran que en Alemania en el año 2014 casi una de cada seis personas (el 16,7% de la población, unos 13 millones de personas) vivía en riesgo de pobreza. El número y porcentaje de personas en riesgo de pobreza ha aumentado continuamente en los últimos años. Entre 2005 y 2014 el porcentaje aumentó un 4,5% (consulte las Tablas 27-31 del anexo).

Las personas que se han visto afectadas por encima de la media por el riesgo de pobreza de ingresos son, sobre todo, desempleados (67,4%), hogares con padres solteros (32,9%) y personas con un nivel educativo bajo (29,1%) (Statistisches Bundesamt 2014 y 2015d). Los análisis de los datos del Panel socioeconómico muestran que la dinámica de la pobreza de ingresos ha disminuido en los últimos años. Debido a esta solidificación de la pobreza, se han reducido las probabilidades de salir de una situación de pobreza de ingresos (Goebel y otros, 2013). El índice de riesgo de pobreza entre los desempleados (de larga duración), que de forma continuada es extremadamente alto, y el cada vez mayor índice de pobreza de personas con empleo son los principales objetivos

Los regímenes de ingreso mínimo de la última red de protección junto con los regímenes de protección de la primera red de protección han contribuido a reducir el número de personas en riesgo de pobreza de Alemania. Sin embargo, el efecto compensador de las transferencias estatales sobre la evolución del riesgo de pobreza se ha debilitado en la década pasada. En 2014 las transferencias sociales redujeron el índice de riesgo de pobreza de la población del 25,0% al 16,7%, consiguiendo un aumento del 8,3% por encima del umbral de pobreza. En 2005 esta reducción seguía siendo más fuerte, situándose en el 10,9%. La profundidad de la pobreza, medida por la diferencia de riesgo de pobreza media relativa, también ha tendido a aumentar (del 18,9% en 2005 al 23,2% en 2014; consulte la Tabla 32 del anexo). En su forma actual, los regímenes de ingreso mínimo no son adecuados para evitar que haya pobreza de ingresos en Alemania.

La consecuencia más preocupante del número y porcentaje cada vez mayor de personas con pobreza de ingresos es el hecho de que los niños y los jóvenes también se ven afectados en gran medida. Mientras que las personas menores de 18 años muestran un índice ligeramente inferior de pobreza de ingresos que la población total, los niños de menos de 15 años tienen una representación desproporcionalmente alta entre los beneficiarios del «apoyo a la renta básica». Entre 2005 y 2014, el índice respectivo fluctuó alrededor del 15% de todas las personas del grupo de edades respectivo (consulte la Tabla 9 del anexo). Dado que los beneficiarios en general y las familias con hijos en particular están caracterizados por períodos muy largos de percepción de prestaciones, para estos niños, vivir en una comunidad de necesidad de beneficiarios conforme al LCS II supone crecer en condiciones precarias de vida durante muchos años. Los resultados de un estudio sobre las condiciones de vida en familias que perciben prestaciones han demostrado que estos hogares no solo tienen un estándar de vida más bajo y mayores riesgos de pobreza y precariedad en comparación con las que no las reciben, sino también mayores riesgos relacionados con la salud y una menor satisfacción con la vida. Los impactos negativos a largo plazo sobre las oportunidades de vida de estos hijos no se pueden excluir (Beste, Bethmann y Gundert, 2014).

7 RENTABILIDAD DEL SISTEMA Y DE LAS MEDIDAS

7.1 Gasto público: ¿De una política pasiva a una activa?

7.1.1. Preguntas y problemas con los datos

¿Cómo ha evolucionado el gasto público del «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo» desde la introducción de la reforma «Hartz IV» en 2005? Los esfuerzos por hallar la respuesta a esta pregunta se topan con el hecho de que no hay una sola estadística disponible en Alemania que indique cómo han evolucionado el volumen y la estructura de los costes y gastos de este régimen de prestaciones de ingreso mínimo. Este hecho contrasta ampliamente con la alta prioridad que concedió el gobierno federal en su momento a los aspectos financieros de la reforma del régimen de prestaciones.

Uno de los objetivos principales de la reforma era mejorar la rentabilidad de la prestación de ingreso mínimo para personas capaces de trabajar. Este objetivo estaba estrechamente relacionado con otro objetivo de la reforma, que era el de dejar de centrar los esfuerzos en suministrar «prestaciones pasivas» y comenzar a centrarlos en tomar «medidas activas de integración». Consecuentemente, debía reforzarse la importancia de los fondos para las medidas de activación. La falta de datos válidos sobre los costes totales y el gasto público sobre el apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo plantea la cuestión de si los agentes políticos que se encontraban detrás de esta reforma estaban realmente interesados en este resultado. En la justificación de la ley se puede encontrar un tercer objetivo fiscal de la reforma, conforme al cual debería haber una división justa de la carga fiscal del nuevo régimen de prestaciones entre los agentes y los niveles estatales. Parece que para la valoración de los resultados fiscales de la reforma, los agentes federales solo estaban interesados en el desarrollo de la carga fiscal del estado federal, mientras que los estados y los municipios solo estaban interesados en la división de los costes fiscales de los municipios.

La estructura dual doble de los proveedores de prestaciones y servicios de este régimen de prestaciones es uno de los principales motivos de los problemas de los datos existentes: Dado que el estado federal y los estados/municipios no pudieron llegar a un acuerdo sobre quién debía ser el proveedor, acordaron comprometerse a compartir la responsabilidad entre dos niveles del estado federal: el nivel del estado federal y el nivel de los municipios. Al mismo tiempo, acordaron permitir a 69 municipios ser los únicos proveedores de prestaciones y servicios. Este número se aumentó a 110 en el año 2011, cubriendo alrededor del 25% de los municipios (402 distritos y ciudades sin distritos).

Como consecuencia, el Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales estaba y está interesado principalmente en los datos sobre el gasto federal relacionado con este régimen de prestaciones. La Agencia Federal de Empleo se hizo responsable de recopilar los datos sobre el suministro de prestaciones y servicios en las instituciones conjuntas. También se hizo responsable de recopilar los datos de los proveedores municipales aprobados, pero pasaron varios años hasta que esta cooperación comenzó a funcionar, por lo que hasta el momento solo se han publicado datos incompletos²⁵.

²⁵ Ni siquiera el Instituto de Investigación Laboral, el instituto de investigación de la Agencia Federal de Empleo, es capaz de proporcionar datos fiables. El Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe e.V. publica datos no oficiales basándose en sus propios cálculos.

En la Tabla 21 se muestra información diferenciada del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales sobre el gasto del estado federal en relación con el apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo. En total, el volumen de gasto federal cubre todos los elementos de coste de los que debe hacerse cargo el estado federal, tanto en las oficinas de empleo como en las instituciones conjuntas, así como en las oficinas de empleo de los proveedores municipales aprobados. El volumen del coste total se divide en dos grupos principales:

- Por una parte, están las «prestaciones pasivas», incluyendo la prestación por desempleo 2 y la prestación social, así como el porcentaje federal de los gastos de vivienda y calefacción. El estado federal y los estados (como representantes formales de los municipios) negocian este porcentaje una vez al año. Por tanto, el porcentaje federal varía cada año y lo hace incluso entre los distintos estados. En total, la magnitud de este porcentaje ronda el 30% de los gastos totales de vivienda y calefacción. Estos costes de «prestaciones pasivas» son devueltos por el estado federal (respectivamente la Agencia Federal de Empleo) en función de las cantidades reales.
- El segundo grupo de gastos incluye el denominado presupuesto de integración (con fondos para las medidas de integración en el mercado laboral) y el presupuesto de administración (con fondos para el personal administrativo, incluyendo los administradores de casos). Ambos presupuestos son adoptados anualmente por el estado federal y se asignan a todas las oficinas de empleo. Las oficinas de empleo son libres de utilizar los fondos de cualquiera de los dos presupuestos para financiar el otro. La Agencia Federal de Empleo supervisa el uso del dinero.

En la Tabla 22 se proporcionan datos sobre el gasto municipal en relación con el «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo», que no se publican en ninguna estadística oficial, pero que se pueden obtener a través de las asociaciones nacionales de los municipios. Se incluye información sobre el porcentaje municipal de los gastos de vivienda y calefacción y los gastos administrativos. Además, hay datos sobre la «prestación para la educación y la participación» en especie, pero no hay información sobre las medidas de integración social (financiadas también por los municipios).

En las tablas 23 y 24 se proporcionan datos sobre los gastos totales de las prestaciones y los servicios recogidos en el LCS II (sin medidas de integración social) en cifras absolutas y relativas. Estas dos tablas se basan en cálculos propios realizados utilizando los datos del estado federal y de los municipios que se muestran en las dos tablas mencionadas anteriormente. El Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales publica cada año datos sobre el volumen total de gasto público realizado en relación con el «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo» (volumen total y porcentaje del producto nacional bruto sin más diferenciación), que son bastante inferiores que los resultados presentados aquí porque solo incluyen una parte del gasto municipal (el porcentaje municipal de los gastos de vivienda y calefacción), sin tener en cuenta otros elementos de coste (véase, p. ej., Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2015).

7.1.2. Gasto público relacionado con las medidas de integración en el mercado laboral

Desde el comienzo del nuevo milenio, los gastos relacionados con las políticas de empleo han ido disminuyendo de manera casi constante, con la breve excepción durante la crisis económica que se produjo en 2008 y 2009. Durante todos esos años, este gasto fue bastante inferior al relacionado con la protección de los ingresos de los LCS III y II (Kluve, 2013).

Con la transición de los desempleados registrados de la jurisdicción del LCS III al LCS II, el gasto relacionado con las medidas de integración en el mercado laboral pasó respectivamente al «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo», que se basa en los recursos. Por un lado, los costes y participantes en la política de empleo activa eran cada vez menores, lo que reflejaba el

descenso en el número de desempleados registrados. Por otro lado, esto reflejaba una reorientación conceptual de la política de empleo activa en Alemania, que pasaba de basarse en programas sostenibles de formación e integración a centrarse sus esfuerzos en ofrecer empleos de corta duración e implementar medidas de consolidación presupuestaria. La implementación de las políticas de activación en el mercado laboral no consiguieron ni aumentar la proporción de activación ni centrarse en aquellos grupos que más ayuda necesitaban para integrarse. Como consecuencia, el número y el porcentaje de desempleados de larga duración registrados ha seguido siendo elevado y el período medio de percepción de la prestación de «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo» ha seguido aumentando. De hecho, la mayoría de beneficiarios son beneficiarios permanentes (Bundesagentur für Arbeit, 2013b).

Solo entre 2010 y 2015, el gasto público real en medidas de integración en el mercado laboral para beneficiarios del «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo» fue reducido aproximadamente en 2,8 millones de euros (46,7%) (consulte la Tabla 23 del anexo). Esta reducción de los gastos en medidas de integración vino acompañada de un ligero aumento de 700 000 euros en los gastos en personal administrativo (incluyendo los administradores de casos), dado que las oficinas de empleo tenían que utilizar parte del presupuesto de activación para cubrir los gastos administrativos (Sell, 2014). El recorte del gasto en medidas de activación en un sentido más amplio, que fue de 2,1 millones de euros, vino acompañado de una concentración forzada sobre los grupos con menos barreras de integración, que tenían la mayor probabilidad de tener éxito. En 2012, el Tribunal Federal de Cuentas (Bundesrechnungshof, 2012), resumiendo los resultados de su evaluación de la política de integración en oficinas de empleo seleccionadas, destacaba que la práctica de integración se centraba principalmente en ayudar a los desempleados con mayor probabilidad de conseguir un empleo, mientras que los que no tenían muchas posibilidades rara vez recibían algún tipo de apoyo. Este horrible ajuste de prioridades se produjo, entre otros factores, como consecuencia de un enfoque orientado al rendimiento a corto plazo y a la rentabilidad económica, impuesto por las instrucciones normativas de la Agencia Federal de Empleo. De momento no se ha realizado la reorientación necesaria de la política de integración, en el contexto del L II del Código Social, para obtener un éxito sostenible en los esfuerzos de integración. Esta reorientación debería seguir formando parte del plan.

7.1.3. Evolución de los costes totales y del gasto

De acuerdo con la Tabla 23, el volumen total de costes/gasto en relación con el apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo descendió ligeramente en 0,5 billones, pasando de 44,1 a 43,6 billones de euros. En este período se alternaron diversas subidas y bajadas. De forma paralela al marcado aumento en el número de beneficiarios, el volumen total de costes también aumentó en 2005 y 2006, seguido por una fuerte caída en 2007 y 2008. Después de un nuevo aumento en 2009 y 2010, se volvió a producir una caída marcada en 2011 y 2012, seguida por un nuevo aumento entre 2013 y 2015. Aunque el gobierno federal había esperado ser capaz de reducir en gran medida no solo el número de beneficiarios capaces de trabajar, sino también el volumen de los costes/gasto con la reforma Hartz IV, esto nunca llegó a suceder. La reducción de los gastos totales en esta década, del 1,1%, fue muy modesta. En el mismo período el gasto federal también tuvo una ligera reducción de 1,7 billones de euros (4,7%) de 35,2 a 33,5 billones de euros. Tanto el gasto federal como el total han disminuido menos que el número de beneficiarios en esta década, dado que el segundo disminuyó un 9,7%.

A la hora de valorar estas tendencias, se debe tener en cuenta que el marco legal del apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo se ha reformado una y otra vez en este período de tiempo. La mayoría de estas reformas estaban dirigidas a impedir que el gasto público aumentase más. De hecho, las restricciones al derecho a percibir las ayudas y el endurecimiento de las condiciones para

poder percibir las, así como los diversos recortes al presupuesto de integración, etc., contribuyeron a la pequeña reducción en el gasto.

En el mismo período de tiempo, los porcentajes de participación del estado federal y los municipios en lo referente al volumen total de costes/gastos han fluctuado constantemente. Este desarrollo refleja los resultados de las negociaciones en curso y los ajustes en lo relativo a la carga fiscal entre los dos niveles estatales. En total, el estado federal tuvo éxito, reduciendo el porcentaje del gasto federal (del 79,7% al 76,9%), mientras que los municipios sufrieron un aumento en lo relativo a su carga fiscal, viendo como pasaba del 20,3% al 23,21%.

Aún más interesante fue y sigue siendo la evolución en el segmento pasivo y activo del gasto total. Durante los primeros once años del LCS II, la amplia mayoría del gasto fue a prestaciones pasivas, relacionadas con la protección de los ingresos, mientras que solo una pequeña parte del gasto fue a parar a servicios y medidas de activación. Aunque en 2005 y 2006 solo se invirtió en medidas activas un 15,9% y un 18,0% respectivamente del gasto público, este porcentaje fue aumentado hasta 2010, donde alcanzaría el 23,4%. En los años posteriores sería reducido continuamente hasta alcanzar en 2015 el 20,4%. Solo en los primeros años se correspondió este aumento en la proporción de medidas de activación con un aumento absoluto del gasto (hasta 11,0 billones de euros en 2010), mientras que en los años posteriores esta inversión en la activación volvería a bajar hasta alcanzar un nivel similar al de 2006. Si ignoramos los dos primeros años, cuando las oficinas locales de empleo estaban implicadas principalmente en implementar el nuevo régimen y proporcionar las prestaciones de subsistencia, el «presupuesto activo» ha fluctuado alrededor del 20% del gasto total. El aumento en gasto activo se limitó especialmente entre 2010 y 2011.

Al mismo tiempo, se empezó a favorecer el presupuesto de administración frente al de integración. Esto se produjo como resultado de la necesidad que tenían las oficinas locales de empleo de utilizar este dinero para pagar a más personal administrativo. De este modo, la mejora necesaria en la financiación del servicio de asesoramiento e inserción se produjo a expensas del aprovisionamiento de medidas de integración. A pesar del ligero aumento en el número de beneficiarios, la expansión del servicio de integración en el mercado laboral fue necesaria, porque (como consecuencia del éxito de la integración de desempleados de corta duración y con una buena formación) la composición de los beneficiarios cambió hacia una proporción cada vez mayor de personas con graves problemas de integración. Como consecuencia, el presupuesto para medidas de integración en el mercado laboral estuvo sometido a una presión constante y disminuyó hasta 2015, alcanzando un nivel inferior al de 2004.

En resumen: La relación entre los presupuestos «pasivos» y «activos» no ha cambiado de ninguna otra manera. En este período de tiempo no se ha implementado un cambio en las prioridades fiscales de medidas pasivas a medidas activas. La tendencia hacia una política de activación ha sido más retórica que real.

La comparación entre el estancado desarrollo de gasto público en la activación y el cada vez menor desarrollo del número de beneficiarios desempleados de la prestación por desempleo 2 muestra en cierto modo otro panorama. De acuerdo con la Tabla 25 del anexo, no solo ha aumentado en 7007€ (44,0%) el gasto total per cápita, sino que también ha aumentado la suma de gastos de activación en 2184€ (84,3%) per cápita y el gasto del presupuesto de integración per cápita en 789€ (60,4%). Estas cifras representan de manera asombrosa el aumento en el gasto público en medidas de activación con arreglo al Libro II del Código Social. Una vez más se debe tener en cuenta que este aumento tuvo lugar principalmente en los primeros años de la reforma Hartz IV, mientras que en los siguientes años el volumen cada vez menor de gastos fue compensado en demasía por la caída aún más acentuada de los beneficiarios desempleados. Además, el aumento del gasto per cápita

fue acompañado por una elección controvertida de los grupos a los que irían dirigidas las medidas de integración, ya que la mayor parte del gasto fue dirigido a aquellos grupos que tenían mayores probabilidades de salir adelante en el mercado laboral.

El efecto de activación del apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo podía mejorarse incluso con un volumen fijo de costes/gasto. Sería necesario utilizar los fondos destinados a prestaciones pasivas para financiar las medidas de activación. En Alemania este enfoque se está debatiendo bajo el nombre de «intercambio activo-pasivo». Hasta ahora, el uso de los fondos destinados a las prestaciones «pasivas» para las medidas de integración está terminantemente prohibido y no es posible técnicamente, dado que las oficinas de empleo no obtienen un presupuesto para estos pagos, ya que la financiación la proporciona la Agencia Federal de empleo únicamente en base a casos individuales. El Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales teme que la introducción de presupuestos para el pago de las prestaciones debilite el control nacional de las oficinas de empleo (y su uso del dinero federal). Además, podría dar lugar a que se abusase de los fondos para llevar a cabo tareas que son competencia de los municipios. La estructura institucional dual doble del LCS II en combinación con la estructura federal del estado alemán se refuerzan entre sí a la hora de dificultar el uso eficaz del gasto público.

7.1.4. ¿Supuso la introducción del LCS II al menos un giro activo en la política de empleo?

La evolución del gasto federal en la política de empleo en general y en medidas activas antes y después de la introducción del LCS II es de especial interés. De acuerdo con la Tabla 26 del anexo, el volumen de gasto federal en la política de empleo con arreglo a los LCS III y II aumentó entre 2004 y 2005 de 74,5 a 82,9 billones de euros. Aunque los gastos de la prestación por desempleo 1 comenzaron a disminuir de 92,1 a 27,0 billones de euros y los de la asistencia por desempleo cayeron de 18,8 a 1,5 billones de euros (pagos finales), los del apoyo a la renta mínima para personas que buscan trabajo se dispararon, pasando de 0,00€ a 22,4 billones de euros. En total, los gastos de los pagos de prestaciones pasivas aumentaron de 47,9 a 50,9 billones de euros. A pesar de este aumento, su porcentaje en relación con el gasto federal total disminuyó de 66,1% a 62,9%, porque los gastos de la prestación por desempleo 1 se redujeron y aumentó el volumen de gastos totales. Al mismo tiempo, el gasto neto de la «asistencia actual para los gastos de subsistencia fuera de las instituciones» con arreglo al LCS XII cayó de 8,8 a 1,2 billones de euros.

De 2004 a 2005, el volumen de gasto federal en la política activa de empleo se redujo de 19,5 a 16,9 billones de euros, lo que supuso una reducción del porcentaje del 26,2% al 20,3%. El volumen de gasto en la política activa de empleo de los municipios en el contexto de la asistencia social no se puede tener en cuenta porque no hay datos disponibles a escala nacional. Un gran número de municipios introdujeron auténticas medidas activas a principios de los años ochenta y noventa, porque el número y el porcentaje de desempleados entre los beneficiarios de asistencia social de estos municipios había aumentado drásticamente (Hanesch, 2003). Estas medidas se detuvieron con la introducción del «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo» y el suministro de fondos federales para las medidas de integración. Pero incluso si ignoramos esta parte de las medidas de la política activa de empleo y solo nos centramos en el gasto federal, la introducción del LCS II fue acompañada de una reducción en el gasto de medidas activas del mercado laboral tanto en términos absolutos como relativos. Al mismo tiempo, el gasto en prestaciones «pasivas» ascendió (en términos absolutos y relativos), que difícilmente sirve como indicador de un «giro activo» en la política de empleo. Este resultado sería aún más negativo si tuviésemos datos sobre el gasto respectivo de los municipios.

De acuerdo con la Tabla 26, esta situación se prolongó: En 2014 el volumen de gastos de prestaciones pasivas y medidas activas siguió disminuyendo, tal como lo hicieron los respectivos

porcentajes. Al mismo tiempo, la relación entre gastos activos y pasivos, que se había disparado entre 2004 y 2005 de 1 : 2,5 a 1 : 3,1, siguió subiendo hasta 1 : 3,6 en 2014. En resumen: durante el período de 2005 a 2014 la balanza de la relación entre los gastos «activos» y «pasivos» empezó a inclinarse hacia el lado de los pasivos. En todo caso, podemos hablar de un cambio de los gastos activos a los pasivos y a los gastos administrativos (véase también el capítulo 5.2).

7.2 Resultados y rentabilidad

Los resultados de la evolución de los indicadores de resultados, así como del gasto público del «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo», ofrecen un panorama mixto:

7.2.1. Percepción de prestaciones

Los indicadores del volumen y la duración de la percepción de las prestaciones demuestran que el objetivo de reducir rápidamente el volumen y la duración de la percepción de prestaciones no se ha cumplido.

- El porcentaje de los beneficiarios que son el objetivo de las medidas y los servicios de integración es más bien reducido en comparación con el número total de beneficiarios. Como consecuencia, el número total de beneficiarios solo ha disminuido ligeramente durante la última década.
- El número de beneficiarios desempleados de la prestación por desempleo 2 (bajo el LCS II) ha disminuido, pero a un ritmo mucho más lento que el de los beneficiarios de la prestación por desempleo 1 (con arreglo al LCS III).
- La reducción en el número de beneficiarios desempleados se ha compensado en parte gracias al aumento de los beneficiarios que trabajan. Muchos de ellos trabajan en los denominados *mini-jobs*.
- Los esfuerzos por conseguir lo antes posible un empleo a los beneficiarios desempleados solo tuvo un éxito limitado. Muchos de ellos han pasado a ocupar puestos de trabajo precarios y tienen que suplementar sus ingresos mediante la prestación de ingreso mínimo.
- Al mismo tiempo, suelen aguantar poco en sus puestos de trabajo y es muy común que alternen entre épocas en las que trabajan con épocas en las que no lo hacen. Asimismo, el tiempo que suelen trabajar en el mismo empleo ha seguido aumentando. El 70% de todos los beneficiarios son beneficiarios a largo plazo y entre los beneficiarios desempleados el 60% son desempleados de larga duración.
- Las medidas de integración en el mercado laboral solo han jugado un papel limitado en relación con su integración laboral. La relación de activación ha seguido siendo baja. La relación de integración ha aumentado, mostrando un mayor porcentaje de participantes que consiguen un trabajo. Pero al mismo tiempo, estas medidas se centran en los grupos que cumplían el mayor número de requisitos previos para conseguir un trabajo.

7.2.2. Empleo

Estos resultados mixtos en los indicadores de percepción de prestaciones se completan mediante resultados más bien positivos en relación con el empleo:

- En el mismo período de tiempo, el mercado laboral alemán mostró un panorama muy positivo, donde los índices de empleo aumentaban y los de desempleo disminuían.
- Esta imagen positiva queda oscurecida por la cada vez mayor diferenciación en las formas de empleo, donde los trabajos precarios y mal pagados adquieren una mayor importancia. Estos trabajos han contribuido al hecho de que muchas transiciones al mundo laboral no hayan permitido a las personas dejar de percibir las prestaciones.

- Aunque la introducción de un salario mínimo establecido por ley haya implementado un piso salarial en 2015, el desarrollo adicional de este sector laboral sigue siendo una pregunta pendiente.
- Hasta ahora no ha habido ninguna política de activación orientada a una integración sostenible de los beneficiarios en el mercado laboral.

7.2.3. Pobreza de ingresos

¿Cuál fue y sigue siendo el impacto de este régimen de prestaciones en los ingresos familiares netos y en la pobreza de ingresos?

- Durante la década pasada, el aumento lento pero continuado de la pobreza de ingresos se ha mantenido. El «apoyo a la renta básica» tampoco ha sido capaz (ni era su objetivo) de evitar que exista pobreza de ingresos. Solo ha contribuido a reducir la brecha de pobreza. Sin embargo, los datos muestran que el efecto redistributivo de todas las prestaciones sociales ha caído en los últimos años.
- Una de las principales preocupaciones es el hecho de que, sobre todo, la pobreza relacionada con el mercado laboral muestra unos datos preocupantes: El índice de pobreza de ingresos entre los desempleados está cerca de alcanzar un nivel récord en comparación con otros estados miembros de la UE. Y el índice de pobreza activa ha seguido aumentando de manera constante en los últimos años.
- El marco legal para determinar el importe de las prestaciones estaba dirigido a garantizar un nivel de subsistencia socioeconómico, pero al mismo tiempo, el importe de las prestaciones y la tasa fiscal de participación deberían diseñarse con el objetivo de ayudar a mantener el incentivo al trabajo. Evitar la creación de una «trampa de inactividad» era uno de los principales objetivos de este régimen de prestaciones.
- El importe de la prestación en el debate sobre política social alemana era y sigue siendo objeto de debates controvertidos. En realidad hay una diferencia considerable entre los ingresos familiares individuales de una persona soltera que tiene un trabajo de salario medio o incluso bajo y los de una persona soltera que percibe prestaciones. Solo si hay familiares dependientes en la comunidad de necesidad, se acerca el nivel de las prestaciones y los ingresos familiares netos. Pero esto se debe principalmente a un sistema inadecuado de prestaciones familiares.

Por lo general, el rol de los incentivos monetarios en este régimen de prestaciones es más bien reducido. El impacto de la exclusión de ingresos fue limitado para evitar costes adicionales. El principal impacto surge de la regulación del control y las sanciones, no tanto de la forma de las sanciones, cuyo número sigue siendo bastante bajo, sino en la forma de la amenaza constante de ser sancionado.

El objetivo de la prevención o reducción de la pobreza nunca ha jugado un papel importante en el concepto de activación de los agentes políticos en Alemania en relación con el «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo». La idea central del concepto de activación del LCS II fue la promesa de que una reducción en la protección social de los beneficiarios capaces de trabajar se vería compensada por una terminación acelerada de su percepción de prestaciones gracias a la integración en el mercado laboral.

Esta promesa no se ha cumplido: Aunque el importe de las prestaciones para personas sin empleo una vez que se haya terminado el derecho a percibir la prestación por desempleo ¹ está limitada a un nivel de subsistencia, las probabilidades de integración en el mercado laboral de la mayoría de los beneficiarios no se ha mejorado de forma significativa. Por el contrario, los beneficiarios del «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo» se han convertido en un grupo de población que se encuentra amenazado de quedar excluido a largo plazo o incluso permanentemente.

7.2.4. Gasto/costes y eficacia

En comparación con el alto volumen de gasto público relacionado con el «apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo», estos resultados son aleccionadores. Al contrario que muchos indicadores de éxito positivos, el número de beneficiarios ha seguido siendo alto y la duración de la percepción de las prestaciones no se ha reducido. Asimismo, el impacto en el empleo y la pobreza es marginal. Al mismo tiempo, la lógica empresarial del sistema ha dado lugar a diversos efectos y resultados problemáticos.

Conforme al LCS II, el suministro de servicios y prestaciones está sujeto por ley a dar prioridad a un uso económico y rentable de los fondos públicos. Al mismo tiempo, una lógica de control empresarial frente a una lógica tiene prioridad sobre una lógica (macro)económica o incluso social. En el contexto de la estructura federal del sistema de ingreso mínimo alemán, esta lógica empresarial es la causa de problemas serios que deben destacarse en el siguiente capítulo de resumen.

7.3 Principales desafíos del sistema alemán de ingreso mínimo

En este capítulo se describen algunos de los principales problemas y desafíos del modelo alemán. Se responderá a la pregunta de qué lecciones pueden aprenderse del sistema de ingreso mínimo alemán destacando aquellas opciones problemáticas que deben evitarse.

7.3.1. Diseño general del sistema de prestaciones y servicios

(1.1) El sistema dual en la protección social y la activación de los desempleados

El sistema dual de protección social y la activación de los desempleados en Alemania está estrechamente relacionado con dos sistemas diferentes de financiación y de cálculo empresarial. Como consecuencia, estos grupos con importantes problemas de inserción están excluidos de facto de los servicios y medidas de activación y de inserción mientras sean competencia del libro III del Código Social. Solo después de que realicen la transición a las oficinas de empleo, se inicia un proceso intensivo de activación conforme a los principios de promoción y demanda del Libro II del Código Social. Este “efecto perverso” deriva del hecho de que la Agencia Federal de Empleo y las oficinas de empleo locales están centradas en los beneficiarios con mejores tasas de éxito a corto plazo. Existen más áreas en las que la división del empleo entre el libro III y el libro II del Código Social y entre las agencias de empleo públicas y las oficinas de empleo provoca grandes problemas en la activación e inserción de los desempleados (esto también se aplica, por ejemplo, a la colocación y formación de los jóvenes que acceden al mercado laboral).

(1.2) Impactos de la doble estructura institucional dual

La doble estructura dual de este sistema de prestaciones y servicios obstaculiza la operatividad de muchas maneras: En la variante normal de las instituciones conjuntas, la cooperación con la agencia de empleo local es fácil puesto que esta agencia es parte de la institución conjunta. Pero, al mismo tiempo, la cooperación con la administración social municipal es, normalmente, difícil. Con los “proveedores municipales autorizados” la cooperación entre la oficina de empleo y la de bienestar social, así como con otros departamentos de ayudas sociales, resulta más fácil, mientras que la cooperación con las agencias de empleo es más bien difícil debido a la competencia más o menos latente entre las dos variantes institucionales. A menudo, la cooperación es bastante difícil dentro de la institución conjunta porque el personal de estas instituciones conjuntas son, en términos formales, miembros de cada una de instituciones individuales (agencia de empleo o ayuntamiento)

y está únicamente prestado a la institución conjunta, entorpeciendo así una filosofía y una práctica común.

(1.3) Intención de minimizar la carga fiscal

El “apoyo a la renta básica para los demandantes de empleo” se estableció con el objetivo de poder reducir los gastos públicos en prestaciones pasivas y medidas activación. Desde entonces, los gastos se autorizan especificando estrictamente que debe reducirse su volumen. Como consecuencia, se adoptó una financiación de los servicios del mercado laboral y unas medidas de activación mínimas, algo que se contradice con los ambiciosos propósitos y objetivos recogidos en la ley. En líneas generales, la financiación federal nunca ha sido acorde a los objetivos de inserción y este conflicto se trasladó a las oficinas de empleo y a los trabajadores sociales. La atención de las reformas de seguimiento fue también extremadamente corta en lo que se refiere a orientación y nunca estuvo en línea con la idea de invertir en las personas para mejorar su inserción a largo plazo. Por lo tanto, el gasto en medidas de inserción no fue tanto el elemento clave de la “reforma de activación” como sí un campo sobre el que realizar recortes para limitar el volumen de los gastos generales.

7.3.2. Servicios del mercado laboral y medidas de inserción

(2.1) Colocación a corto plazo en lugar de inserción sostenible

A pesar del desarrollo positivo en el sistema de empleo, las posibilidades de inserción de los beneficiarios capaces de trabajar apenas han mejorado. En particular, los desempleados de larga duración no se han beneficiado de este “milagro del sistema laboral” alemán, aunque la colocación laboral y el servicio de orientación son positivos, especialmente si se ofrecen como parte integrada de la gestión del mercado laboral. No obstante, las estrategias de colocación de las oficinas de empleo tienen como objetivo hacer que los beneficiarios de prestaciones que puedan trabajar vuelvan al mercado laboral lo antes posible. Sin embargo, la mayoría de los demandantes de empleo permanecen en estos trabajos durante un periodo corto de tiempo y muchos de ellos siguen en el sistema de prestaciones o vuelven a él. Lo que parece ser beneficioso a corto plazo demuestra ser inefectivo a medio y largo plazo. Se podrían conseguir mejores resultados mediante una estrategia de activación adecuada destinada a conseguir una inserción sostenible de los beneficiarios.

(2.2) Medidas de activación centralizadas y descentralizadas en lugar de medidas de activación personalizadas

El marco legal del “apoyo a la renta básica para los demandantes de empleo” incluye una amplia gama de medidas de inserción, pero el reducido presupuesto para la inserción ha limitado las dimensiones de estas medidas de inserción. Además, parte del presupuesto para la inserción tuvo que usarse para la financiación de servicios del mercado laboral. Así que las medidas de inserción en el mercado laboral quedan en segundo plano en el concepto alemán de activación. El catálogo de medidas de inserción por parte de las oficinas de empleo está compuesto, casi en su totalidad, por programas muy estandarizados que vienen ya predeterminados por la Agencia Federal de Empleo para las oficinas de empleo. A diferencia del objetivo recogido en la ley, apenas existe margen para medidas de inserción personalizadas.

(2.3) “Selección perversa” eficiente de los participantes en las medidas de activación

La evaluación de los participantes en las medidas de inserción nos ha proporcionado evidencias de que, en los últimos años, las oficinas de empleo se han concentrado en los beneficiarios capaces de trabajar con buenas oportunidades y perspectivas en el mercado laboral, mientras que aquellos más alejados del mercado laboral tienen las peores oportunidades de activación e inserción. Por

normal general, los desempleados de larga duración tienen muy poca representación entre los participantes en las medidas de inserción. Esta “selección perversa” de participantes por parte de las oficinas de empleo es el resultado del razonamiento empresarial seguido por la Agencia Federal de Empleo en sus requisitos para las oficinas de empleo. Para poder presentar tasas de éxito positivas a los agentes políticos y al público en general es necesario concentrarse en aquellos beneficiarios que son más fáciles de insertar.

7.2.3. Diseño general del sistema de prestaciones

(3.1) La falta de motivación no es el principal problema

La reforma alemana Hartz IV se basaba principalmente en la suposición de que grupos grandes de beneficiarios sin empleo de la antigua prestación por desempleo y asistencia social no estaban lo suficientemente motivados como para buscar un trabajo de forma activa, sino que se conformaban con “vivir en una hamaca social”. Basándose en esta suposición, los instrumentos de supervisión, control y sanción juegan un papel predominante en el concepto de activación alemán. La experiencia de los primeros 10 años ha demostrado que los beneficiarios de la prestación por desempleo 2 están mucho más motivados para buscar un trabajo y/o participan activamente en diferentes tipos de actividades. No se ha confirmado la presunción generalizada en la ley sobre los grandes déficits de motivación y el uso indebido de las prestaciones.

(3.2) Limitar el nivel de las prestaciones

Aunque el sistema alemán de ingreso mínimo está basado en un sistema determinado científicamente, el llamado “método estadístico estándar”, el Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales ha hecho repetidas modificaciones a este sistema para lograr un nivel de prestaciones que no fuera perjudicial para las políticas del mercado laboral. El nivel establecido para las prestaciones es lo suficientemente bajo como para asegurar que existe un incentivo económico para aceptar un empleo (a excepción del caso de las grandes comunidades de necesidad). Al mismo tiempo, no se ha evitado la pobreza de ingresos. Los sistemas de prestaciones de ingreso mínimo contribuyen a disminuir la brecha de la pobreza, pero no han sido capaces frenar el aumento de la pobreza de ingresos (sobre todo, en los desempleados). Incluso en el caso de una transición al mercado laboral, existe un gran riesgo de que, en muchos casos, se trate de trabajos precarios y no permitan subsistir sin ayudas adicionales. Estos empleos precarios se han convertido en una nueva forma de pobreza o trampa en la precariedad.

(3.3) Baja tasa de utilización

Aunque la tasa de no utilización del “apoyo a la renta básica para los demandantes de empleo” ha disminuido comparado con el sistema de ayudas sociales, sigue estando a un nivel preocupantemente alto. Antes de la reforma Hartz IV, la tasa de no utilización estaba entre la mitad y los dos tercios, pero bajó al 40% aproximadamente algunos años después de que se adoptara el nuevo sistema de prestaciones. Esta falta de utilización no sólo se debe a la falta de información sino también a la demandada práctica de dar prestaciones y servicios, sobre todo, para los adultos jóvenes.

8 RECOMENDACIONES

El sistema alemán de ingreso mínimo se desarrolló y se implementó en unas condiciones históricas, socioeconómicas y políticoinstitucionales específicas y, por lo tanto, difícilmente puede ser un modelo para otros países. Sobre todo, fueron las condiciones marco específicas de la estructura federal de sistema administrativo y político alemán las que determinaron el diseño de este sistema. E influyeron, fundamentalmente, en el “apoyo a la renta básica para los demandantes de empleo” introducido recientemente, tema principal de este informe. La compleja doble estructura institucional dual así como la estructura y la dimensión opaca de la financiación, además del reglamento sobre los procedimientos de concesión de prestaciones y servicios, son el resultado de una difícil interacción entre los estamentos y agentes nacionales.

En principio, la implementación del paradigma de activación fue, y es, bienvenido y aceptado en el debate político y académico en Alemania. Pero, sin ninguna duda, el tema principal de los debates más polémicos ha sido el enfoque de activación específico implementado en el libro II del Código Social. Hasta el momento, la situación no ha cambiado; todavía no hay una aceptación generalizada de la reforma Hartz IV. Presentamos a continuación algunas conclusiones del tema que nos ocupa junto con recomendaciones derivadas de las mismas:

- (1) El diseño institucional es un modelo que difícilmente puede implementarse de la misma manera en un país como España porque España no tiene un sistema de gobierno federal como Alemania. Además, el doble diseño institucional dual, que fue un acuerdo político entre diferentes niveles estatales, no ha demostrado ser beneficioso. Este complejo sistema muestra un grado relativamente alto de heterogeneidad y, por lo tanto, resulta extremadamente opaco. No obstante, sí puede haber numerosas ventajas con la introducción de un plan nacional de ingreso mínimo (con condiciones comunes sobre los derechos y las prestaciones pero con diferentes niveles de prestaciones según las distintas rentas regionales y el nivel de los precios) en lugar de tener sistemas diferentes en diferentes regiones.
- (2) El concepto de ventanillas únicas es convincente teóricamente pero, en la práctica es difícil integrar a los diferentes agentes y las diferentes tareas en un único entorno institucional, al menos en las condiciones marco existentes en Alemania. No existe un consenso sobre si se puede o se debe reformar el sistema dual de protección social y activación de los desempleados según los libros III y II del Código Social o cómo hacerlo. No obstante, la opinión generalizada es que el apoyo a la activación debería empezar justo al principio del periodo de desempleo y que las oficinas de empleo deberían tener un margen de toma de decisiones adecuado para medidas o programas de activación personalizadas personalizadas.
- (3) En Alemania, al igual que en la mayoría de los países, la cuantía de las prestaciones de los sistemas de ingreso mínimo para aquellas personas que pueden trabajar es, de facto, muy baja, puesto que la intención es mantener un incentivo económico para conseguir empleo. Desde mi punto de vista, la importancia de este incentivo se sobrevalora sistemáticamente dado que no se tienen en cuenta otros motivos e intereses que no sean los económicos. Si éstos se tienen en cuenta, se mitiga el contraste entre los objetivos de la protección social y el incentivo de encontrar un trabajo remunerado y se amplía el campo para la acción política. Todos los estudios empíricos han demostrado que la falta de motivación por parte de los desempleados (de larga duración) no es el factor crucial en lo que se refiere a los déficits de inserción.

- (4) El “apoyo a la renta básica para los demandantes de empleo” alemán apenas ha mejorado, per se, la transición del desempleo al empleo. No se ha cumplido la promesa de compensar un deterioro en la protección social de los desempleados con una inserción más rápida y mejor en el mercado laboral. La mejora del rendimiento del mercado laboral en Alemania es el resultado de un conjunto de factores, entre los que la mejora de las condiciones marco macroeconómicas jugó un papel decisivo.
- (5) La introducción del enfoque de activación orientado al workfare sólo puede tener impactos positivos si las condiciones macroeconómicas producen una demanda suficiente en el mercado laboral, que puede complementar los resultados de los esfuerzos de activación de los servicios de empleo de las oficinas de empleo. En caso contrario, los desempleados activados se enfrentan a una falta de disponibilidad de trabajos (que sólo contribuye a aumentar la velocidad de entradas y salidas en y del mercado laboral, sin cambiar el volumen de empleo).
- (6) La introducción de un concepto de activación adecuado no parece ser rentable a corto plazo. Pero este enfoque puede contribuir a un proceso de inserción en el mercado laboral más sostenible (a medio y largo plazo) y más rentable. En su caso, necesita de una financiación adecuada para la ampliación del servicio de empleo (la gestión social del empleo debe desempeñar un papel importante). Al mismo tiempo, también se necesita una financiación adecuada para la creación de medidas de inserción laboral personalizados, que deben centrarse en aquellos grupos con mayores dificultades de inserción.
- (7) El “apoyo a la renta básica para los demandantes de empleo” alemán va dirigido a todos los grupos por debajo de la edad de jubilación que necesiten y puedan trabajar. Por lo tanto, incluye también a grupos de adultos jóvenes que, por el momento, están excluidos en el caso del sistema español de ingreso mínimo. En Alemania, sin embargo, el grupo objetivo menor de 25 años tiene que cumplir condiciones más estrictas para recibir las prestaciones y se enfrenta a sanciones, lo que provoca un alto índice de abandono en este grupo, que es contraproducente en lo que se refiere a las oportunidades y perspectivas de inserción.
- (8) El uso de acuerdos de inserción personalizados parece ser un instrumento muy importante. No obstante, estos acuerdos no deben usarse únicamente para establecer las bases sancionadoras, sino que deben ser más equilibrados y deben reflejar los derechos y las obligaciones de ambas partes. En los países escandinavos se ha demostrado que la ampliación de servicios sociales complementarios puede contribuir de manera muy importante al apoyo de la transición del desempleo al empleo. En Alemania, en la última década, los servicios sociales sólo se han ampliado en ciertas áreas, especialmente en los cuidados infantiles. La mayor expansión de los servicios sociales parece ser una prioridad básica.
- (9) También en Alemania, sería necesaria una combinación de métodos para reducir las tasas de no utilización: sería útil aumentar la concienciación pública sobre los sistemas de ingreso mínimo y las condiciones para poder optar a ellos. Hacer hincapié en la recepción de prestaciones de ingreso mínimo como una reivindicación legal también podría contribuir a acabar con el estigma vinculado a la recepción de estas prestaciones. Por último, un cambio en las políticas de activación hacia un enfoque facilitador podría llevar a una tasa de utilización mayor del “apoyo a la renta básica para los demandantes de empleo”.
- (10) La necesidad de que haya prestaciones de ingreso mínimo está originada, por lo general, por problemas relativos al mercado laboral. Al mismo tiempo, la disponibilidad de una red de seguridad con prestaciones por desempleo y la existencia de otras ayudas sociales

también establecen la necesidad de prestaciones de ingreso mínimo. En Alemania, el deterioro parcial en la primera red de seguridad y la cobertura insuficiente de los gastos de vivienda y de las necesidades familiares mediante ayudas dirigidas a estos dos aspectos han contribuido a un aumento de la necesidad de prestaciones de ingreso mínimo. Por lo tanto, muchos expertos están optando por reforzar nuevamente la primera red de seguridad. Asimismo, una mejora de la situación de la vivienda (sobre todo en las ciudades) y/o una mejora de las ayudas destinadas a la vivienda y a la familia podrían reducir la necesidad de prestaciones de ingreso mínimo.

Referencias bibliográficas

Achatz, Juliane; Trappmenn, Mark (2009), efragung von Arbeitslosengeld-II-Beziehern. Wege aus der Grundsicherung, IAB-Kurzbericht Nr. 28/2009.

Achatz, Juliane; Trappmenn, Mark (2011), Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundsicherung. Der Einfluss von personen- und haushaltsgebundenen Arbeitsmarktbarrieren, IAB-Discussionpaper Heft2/2011.

Adamy, Wilhelm and Zavlaris, Elena (2014), Sozialintegrative Leistungen der Kommunen im Hartz-IV-System, Arbeitsmarkt aktuell Nr. 1, DGB, Berlin.

AGJ (Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe) (2015), Kinderarmut und Familienpolitik in Deutschland – eine fachpolitische Einordnung, Berlin.

Akyol, Metin, Neugart, Michael and Pichler, Stefan (2013), Were the Hartz Reforms Responsible for the Improved Performance of the German Labour Market? Economic Affairs. Volumen 33. Número 1.

Alber, Jens; Heisig, Paul; Wörz, Markus (2011), The reform of minimum income rights and recent activation policies in Germany: A descriptive analysis of the Hartz reforms, Contribution to the Conference “Anti-poverty programs in a global perspective: Lessons from rich and poor countries”, Berlin, Social Science Research Center, June 20-21.

Bäcker, Gerhard (2014), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Sozialleistungssysteme. En: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge. Nr. 12.

Bäcker, Gerhard (2015a), Flashreport on Introduction of a statutory minimum wage in Germany and first results. European Social Policy Network. Social Policies in Brief, On behalf of the European Commission DG Employment, Social Affairs and Inclusion, Darmstadt.

Bäcker, Gerhard (2015b), Mindestlohn und Minijobs: Steuerklassen-Effekt bremsst Übergang in beitragspflichtige Beschäftigung, in: Soziale Sicherheit, Vol. 64, Heft 7.

BAGFW (Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege) (2014), BAGFW-Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Sozialgerichtsgesetzes vom 22.09.2014, BT-Drs. 18/2592, Berlin.

Baethge-Kinsky, Volker et al. (2007), Neue soziale Dienstleistungen nach SGB II. IAB-Forschungsbericht 15 Nürnberg.

Bartelheimer, Peter et al. (2012), "Es lässt sich mit allen arbeiten": PRIMUS - Arbeitsmarktdienstleistung zwischen Vermittlung und Fallmanagement. IAB-Forschungsbericht 05/2012. Nürnberg.

Becker, Irene (2007), Verdeckte Armut in Deutschland. Ausmaß und Ursachen, Friedrich-Ebert-Stiftung, Fachforum Analysen und Kommentare Nr. 2 Berlin.

Becker, Irene (2010), Bedarfsbemessung bei Hartz IV. Zur Ableistung von Regelleistungen auf der Basis des „Hartz IV-Urteils“ des Bundesverfassungsgerichts. Diskussionspapier der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Becker, Irene (2012), Finanzielle Mindestsicherung und Bedürftigkeit im Alter, in: Zeitschrift für Sozialreform Nr. 2

Becker, Irene (2013), Der Einfluss verdeckter Armut auf das Grundsicherungsniveau, Hans-Böckler-Stiftung, Arbeitspaier 309, Düsseldorf.

- Becker, Irene; Hauser, Richard (2005), Dunkelziffer der Armut. Ausmaß und Ursachen der Nichtinanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen, Berlin.
- Becker, Irene; Hauser, Richard (2006), Verteilungseffekte der Hartz-IV-Reform, Ergebnisse von Simulationsanalysen, Baden-Baden.
- Becker, Irene; Hauser, Richard (2010), Kindergrundsicherung, Kindergeld und Kinderzuschlag: Eine vergleichende Analyse aktueller Reformvorschläge, Riedstadt und Frankfurt am Main.
- Becker, Irene and Schüssler, Reinhard (2014), Das Grundsicherungsniveau: Ergebnis der Verteilungsentwicklung und normativer Setzungen. Eine empirische Analyse auf Basis der EVS 2003 und 2008, Arbeitspapier Nr. 298, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Berge, Philipp vom et.al. (2015), Sanktionen im SGB II und die Situation von Leistungsbeziehern nach den Hartz-Reformen, IAB-Stellungnahme Nr. 2/2015. Nürnberg.
- Bertelsmann-Stiftung (2015), Kinder- und Familienarmut: Lebensumstände von Kindern in der Grundsicherung, Gütersloh.
- Beste, Jonas, Bethmann, Arne and Gundert, Stefanie (2014), Sozialstruktur und Lebensumstände. Materielle und soziale Lage der SGB II-Empfängern, IAB-Kurzbericht Nr. 24.
- Beste, Jonas, Bethmann, Arne and Trappmann, Mark (2010), Arbeitsmotivation und Konzessionsbereitschaft: ALG II-Bezug ist nur selten ein Ruhekissen. IAB-Kurzbericht No. 15. Nürnberg.
- Boss, Alfred; Chstistensenm Björn; Schneider, Klaus (2010), Die Hartz IV-Fälle: Wenn Arbeit sich nicht mehr lohnt, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 474/475, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Bossler, Mario (2016), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015, IAB Aktuelle Berichte Nr. 1.
- Bradshaw, Jonathan and Marchal, Sarah (2015), Comparison of minimum income schemes in European countries using MIPI data, York and Antwerp.
- Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe e.V. (2013), Hartz IV – Ausgaben des Bundes in den Haushaltsharen 2005 bis 2012, Bremen.
- Brenke, Karl (2010), Fünf Jahre Hartz IV – Das Problem ist nicht die Arbeitsmoral, in: DIW-Wochenbericht Nr. 6/2010.
- Bruckmeier, Kerstin and Wiemers, Jürgen (2010), A New Targeting – A New Take-Up? Non-Take-Up of Social Assistance in Germany after Social Policy Reforms, SOEP Papers on Multidisciplinary Panel Data Research, No. 294, DIW Berlin.
- Bruckmeier, Kerstin and Wiemers, Jürgen (2014), Begrenzte Reichweite. Die meisten Aufstocker bleiben trotz Mindestlohn bedürftig, IAB-Kurzbericht Nr. 7.
- Bruckmeier, Kerstin and Wiemers, Jürgen (2016), Entwicklung der Zahl der Aufstocker nach Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015, IAB Aktuelle Berichte Nr. 10.
- Bruckmeier, Kerstin et al. (2010), Reform der Hinzuverdienstmöglichkeiten im SGB II. Was am Ende übrig bleibt, IAB-Kurzbericht Nr. 24.
- Bruckmeier, Kerstin et al. (2013), Simulationsrechnungen zum Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung. IAB-Forschungsbericht Nr. 05. Nürnberg.
- Bruckmeier, Kerstin (2015), Arbeitsmarktsituation von Aufstockern. Vor allem Minijobber suchen nach einer anderen Arbeit, IAB-Kurzbericht Nr. 19.

Brussig, Martin; Knuth, Matthias (2011), Die Zukunft der Grundsicherung – Individualisieren, konzentrieren, intensivieren, Friedrich-Ebert-Stiftung WISO-Diskurs, Berlin.

Bundesagentur für Arbeit (2004), Fachkonzept “Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement im SGB II“ Abschlussfassung des Arbeitskreises, Nürnberg.

Bundesaentur für Arbeit (2013a), Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende Januar 2013, Analytikreport der Statistik, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2013b), Verweildauern von Leistungsberechtigten in der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Methodenbericht. Núremberg.

Bundesagentur für Arbeit (2015a), Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland, Monatsbericht März 2015, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2015b), Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland, Monatsbericht April 2015, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2015c), Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II, Verweildauern im SGB II, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2015d), Grundsicherung für Arbeitsuchende, Jahresbericht 2014, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2015e), Grundsicherung für Arbeitsuchende, Analytikreport Dezember 2015, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2016a), Die Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen 2015, Nürnberg.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2016), Social Security at a Glance, Berlin.

Bundesrechnungshof (2012), Mitteilung an die Bundesagentur für Arbeit über die Prüfung der Steuerung der Zielerreichung in den strategischen Geschäftsfeldern I und Va, Bonn.

Bundesregierung (2015), Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2016 (10. Existenzminimumbericht), Berlin.

Der Paritätische Gesamtverband (2015), Fortschreibung der Regelsätze zum 1. Januar 2016, Berlin.

Deutscher Bundestag (2013), Materialien zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 15. April 2013. Ausschussdrucksache 17(11)1112 Ausschuss für Arbeit und Soziales 17. Wahlperiode.

Deutscher Bundestag (2015), Eingliederungsbericht 2013 der Bundesagentur für Arbeit. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 18/3856 vom 26.01.2015.

Deutscher Bundestag (2016), Stenografischer Bericht 115. Sitzung vom 2.7.2016, Plenarprotokoll 18/115, Berlin.

Deutscher Gewerkschaftsbund (2012), Raus aus der Armutsfalle DGB-Reformkonzept Minijob, Berlin.

Deutscher Gewerkschaftsbund (2013b), Sanktionen im Hartz-IV-System: Funktion, Entwicklung und DGB-Positionen, Arbeitsmarkt aktuell 4/2013, Berlin.

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) (2013b), Verfestigte Armut – Langzeitbeziehende im Hartz IV-System. Arbeitsmarkt aktuell 3/2013. Berlin.

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) (2015), Beschäftigungschancen von Langzeitarbeitslosen im Hartz-IV-System nicht verbessert. Arbeitsmarkt aktuell 2/2015. Berlin.

- Deutscher Städtetag (2016), Entwicklung der Ausgaben in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) und Festlegung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung für das Jahr 2016, Rundschreiben vom 29.6.2016.
- Dingeldey, Irene (2007), Welfare state transformation between workfare and an enabling state: a comparative analysis, in: *European Journal of Policy Research* Vol. 46.
- Eichhorst, Werner; Grienberger-Zingerle, Maria; Konle-Seidl, Regina (2006), Activation Policies in Germany: From Status Protection to Basic Income Support, IZA Discussion Paper No. 2514, Bonn.
- Eichhorst, Werner; Marx, Paul; Thode, Eric (2010), Atypische Beschäftigung und Niedriglohnarbeit, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh.
- Eichhorst, Werner and Konle-Seidl, Regina (2008), Contingent Convergence: A Comparative Analysis of Activation Policies, IZA Discussion Paper No. 2514, Bonn.
- European Commission (2016), Tax and benefits indicators database: indicator definitions, http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/tax_benefits_indicators/definitions_en.htm
- Federal Ministry of Labour and Social Affairs (2015), Social Security at a glance 2015. Berlin.
- Fehr, Sonja; Vobruba, Georg (2011), Die Arbeitslosigkeitsfalle vor und nach der Hartz-IV-Reform, in: *WSI-Mitteilungen* Heft 5/2011.
- Fertig, Michael (2012), Trägerschaft und institutionelle Struktur der Grundsicherung für Arbeitsuchende in Deutschland, in: Hanesch, Walter; Fukawa, Hisashi (Hrsg.) 2012.
- Frick, Joachim R; Groh-Samberg, Olaf (2007), Estimating the Size and Determinants of Non-Take Up in Germany. AIM-AP national Report for Germany, DIW, Berlin.
- Fuchs, Ludwig & Troost, Jutta (2004) „Kommunale Beschäftigungsförderung – Ergebnisse einer Umfrage über Hilfen zur Arbeit nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach SGB III im Jahr 2004“, Köln: Deutscher Städtetag.
- Gebauer, Ronald; Petschauer, Hanna; Vobruba, Georg (2002), Wer sitzt in der Armutsfalle? Selbstbehauptung zwischen Sozialhilfe und Arbeitsmarkt, Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, Bd. 40, Berlin.
- Goebel, Jan, Krause, Peter and Habich, Roland (2013), Einkommensentwicklung – Verteilung, Angleichung, Armut und Dynamik, in: Statistisches Bundesamt und Wissenschaftszentrum Berlin (Hrsg.), Datenreport 2013, Bonn.
- Götz, Susanne, Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang and Schreyer, Franziska (2010), Sanktionen im SGB II. Unter dem Existenzminimum. IAB-Kurzbericht 10/2010. Nürnberg.
- Hanesch, Walter (1999), The Debate on Reforms of Social Assistance in Western Europe, in: *Linking Welfare and Work*, ed. By the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.
- Hanesch, Walter (2003), Social assistance between social protection and activation in Germany, in: Krause, Peter; Bäcker, Gerhard; Hanesch, Walter (Eds.), *Combating Poverty in Europe. The German Welfare Regime in Practice*, Aldershot/UK.
- Hanesch, Walter (2012), Aktivierung und Eingliederung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende in Deutschland, in: Hanesch, Walter und Fukawa, Hisashi 2012b.
- Hanesch, Walter (2013a), Investing in children – breaking the cycle of disadvantage. Second 2013 Report Germany, EU Network of Independent Experts on Social Inclusion, On behalf of the European Commission DG Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels.

Hanesch, Walter (2013b), Assessment of the implementation of the European Commission recommendation on active inclusion Germany. A Study of National Policies, EU Network of Independent Experts on Social Inclusion, On behalf of the European Commission DG Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels.

Hanesch, Walter (2015a), Thematic report on minimum income schemes in Germany, European Social Policy Network (ESPN), On behalf of the European Commission DG Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels.

Hanesch, Walter (2015b), Armut und Unterversorgung aus sozialwissenschaftlicher Sicht: Armutskonzepte und Armutursachen als sozialstaatliche Herausforderungen, in: Masuch, Peter et al. (Hrsg.), Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats, bd. 2: Bundessozialgericht und Sozialstaatsforschung, Berlin.

Hanesch, Walter; Balzter, Nadine (2001), Activation Policies in the Context of Social Assistance, The Role of Social Assistance as Means of Social Inclusion and Activation Report 4, Saarijävi/Finland.

Hanesch, Walter and Fukawa, Hisashi (Hrsg.)(2003), Das letzte Netz sozialer Sicherung in der Bewährung. Ein deutsch-japanischer Vergleich, Baden-Baden.

Hanesch, Walter, Bäcker, Gerhard and Trabert, Gerhard (2015a), Thematic Report on Social Investment Germany, European Social Policy Network (ESPN), On behalf of the European Commission DG Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels.

Hanesch, Walter, Bäcker, Gerhard and Trabert, Gerhard (2015b), Thematic Report on integrated support for the long-term unemployed Germany, European Social Policy Network (ESPN), On behalf of the European Commission DG Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels.

Hartmann, Helmut (2013), Hartz IV, Jobwunder oder Armut per Gesetz? Eine Bilanz, Berlin.

Heising, Petra (2014), Unterkunftskosten: Mehr Mut zur Einfachheit! Quo vadis, Sozialstaat? empirica paper Nr. 220.

Heyer, Gerd et al. (2014), Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011, Journal for Labour Market Research, Vol. 45, No. 1.

Hirseland, Andreas, Ramos Lobato, Philipp (2010), Armutsdynamik und Arbeitsmarkt. Entstehung, Verfestigung und Überwindung von Hilfebedürftigkeit bei Erwerbsfähigen. IAB-Forschungsbericht 03/2010. Nürnberg.

Hohendanner, Christian; Walwei, Ulrich (2013), Arbeitsmarkteffekte atypischer Beschäftigung, WSI-Mitteilungen Heft 4/2013.

Holzner, Christian; Munz, Sonja (2013), Should local public employment services be merged with local social benefit administrations? in: Journal for Labour Market Research Vol 46 No. 2.

Huster, Ernst-Ulrich et al. (2009), Analysis of the situation in relation to minimum income schemes in Germany. A Study of National Policies. Germany, on behalf of the European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Brussels.

ISG (Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik) (2013), Umfrage zur Inanspruchnahme der Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets, Köln.

ISG (Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik)(2015), Qualitätssicherung im SGB II: Governance und Management, Endbericht, Forschungsbericht 437 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Köln.

Kalina, Thorsten; Weinkopf, Claudia (2015), Niedriglohnbeschäftigung 2013: Stagnation auf hohem Niveau,

- Keller, Bernd; Seifert, Hartmut (2011), *Atypische Beschäftigung und soziale Risiken. Entwicklung, Strukturen, Regulierung*, WISO-Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Kleven, Henrik Jacobsen (2014), *How Can Scandinavians Tax So Much?*, in: *Journal of Economic Perspectives—Volume 28, No. 4/2014*.
- Kluge, Jochen (2013), *Aktive Arbeitsmarktpolitik: Maßnahmen, Zielsetzungen, Wirkungen*. Expertise für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Arbeitspapier Nr. 07 Berlin.
- Knabe, Andreas (2003), *Die Hartzschen Mini-Jobs – Eine Chance für Arbeitslose?*, in: *Wirtschaftsdienst Heft 3*.
- Knuth, Matthias (2011), *Widersprüchliche Dynamiken im deutschen Arbeitsmarkt*, in: *WSI-Mitteilungen Nr. 11/2011. IAQ-Report Nr. 3/2015*.
- Knuth, Matthias (2014), *Rosige Zeiten am Arbeitsmarkt? Strukturreformen und „Beschäftigungswunder“*, WISO-Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Knuth, Matthias (2015), *Zehn Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende. Ein kritischer Rückblick auf „Hartz IV“*, IAQ-Standpunkt Nr. 1/2015.
- Koch, Susanne et al. (2011), *Kurz vor der Reform. Arbeitsmarktinstrumente auf dem Prüfstand*. IAB-Kurzbericht 11/2011.
- Königs, Sebastian (2013), *The Dynamics of Social Assistance Benefit Receipt in Germany: State Dependence Before and After the Hartz Reforms*, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 136, Paris.
- Kolbe, Christian; Reis, Claus (2008), *Die praktische Umsetzung des Fallmanagements im SGB II*. Frankfurt am Main.
- Koller, Lena; Rudolph, Helmut (2011), *Arbeitsaufnahmen von SGB-II-Leistungsempfängern. Viele Jobs von kurzer Dauer*, IAB-Kurzbericht Heft 14/2011.
- Kommission *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* (Hartz-Kommission (2002), *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* (Bericht der Kommission), Berlin.
- Konle-Seidl (2008), *Changes in the governance of employment services in Germany since 2003*, IAB-Discussion Paper No. 10/2008.
- Konle-Seidl, Regina (2009), *Neuregelung der Jobcenter für Hartz-IV-Empfänger*, in: *Wirtschaftsdienst Heft 12/2009*.
- Konle-Seidl, Regina, Eichhorst, Werner and Grienberger-Zingerle, Maria (2007), *Activation Policies in Germany. From Status Protection to Basic Income Support*, IAB-Discussion Paper No. 6/2007, Erlangen.
- Krebs, Tom, and Scheffel, Martin (2013), *Macroeconomic Evaluation of Labour Market Reform in Germany*. *IMF Economic Review*. Vol. 61. Issue 4.
- Kupka, Peter; Lobato, Philipp Ramos (2012), *Zentralisierung versus Kommunalisierung? Die Reform der Trägerschaft im SGB II*, IAB-Stellungnahmen Nr. 3/2012.
- Launov, Andrey and Wäldle, Klaus (2013), *Estimating Incentive and Welfare Effects of Nonstationary Unemployment Benefits*. *International Economic Review*, 2013. 54 (4).
- Lenze, Anne (2010), *Regelleistung und gesellschaftliche Teilhabe*, in: *WSI-Mitteilungen Heft 10*.
- Lenze, Anne (2015), *Armut und Unterversorgung aus rechtswissenschaftlicher Sicht: Das menschenwürdige Existenzminimum als wichtigste Konstruktionslinie des Sozial-, Steuer- und*

- Unterhaltsrecht, in: Peter Masuch et al. (Hrsg.), Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats. Bundessozialgericht und Sozialstaatsforschung, Berlin.
- Lietzmann, Torsten, Tophoven, Silke and Wenzig, Claudia (2011), Grundsicherung und Einkommensarmut. Bedürftige Kinder und ihre Lebensumstände, IAB-Kurzbericht Nr. 6, Nürnberg.
- Marchal Sarah and Van Mechelen Natascha (2013), Activation strategies within European minimum income schemes, AIAS, GINI Discussion Paper 87.
- Marchal, Sarah, Marx, Yve and Van Mechelen, Natascha (2011), Do Europe's Minimum Income Schemes Provide Adequate Shelter against the Economic Crisis and How, If at All, Have Governments Responded? IZA DP No. 6264, Bonn.
- Martin, John P. (2014), Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on their Effectiveness, IZA Policy Paper No. 84.
- Mingot, Karl and Neumann, Udo (2003), Menschen in extremer Armut, Forschungsbericht im Auftrag des BMAS, ISL Sozialforschung, Frankfurt am Main.
- MISSOC Comparative Tables Database, latest update: 1 de enero de 2015.
- Möller, Joachim et al. (2009), Fünf Jahre SGB II: Eine IAB-Bilanz. Der Arbeitsmarkt hat profitiert, IAB-Kurzbericht Nr. 29, Nürnberg.
- Mundt, Volker (2008), Hartz IV: Rechtsprobleme des SGB II und seiner Anwendung Expertise im Auftrag der Bundestagsfraktion DIE LINKE, Berlin.
- Munz-König, Eva (2013), Armutsgefährdungsquote und Mindestsicherungsquote: Zwei Indikatoren zur Messung monetärer Armut, Sozialer Fortschritt Heft 2.
- OECD (2011), Taxation and Employment, OECD Tax Policy Studies, No. 21, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264120808-en>
- OECD (2016a), Society at a Glance 2014, OECD Social Indicators, Paris.
- OECD (2016b), Benefits and wages: statistics. Exel files last updated: March 2016, <http://www.oecd.org/els/benefits-and-wages-statistics.htm>
- Promberger, Markus (2015), Nine years of Hartz IV * a welfare reform under scrutiny. En: Cuadernos de Relaciones Laborales, Vol. 33, No. 1.
- Riphahn, Regina T. (2001) "Rational Poverty or Poor Rationality? The Take-up of Social Assistance Benefits", Review of Income and Wealth, Series 47, No. 3.
- Riphahn, Regina (2011), A new targeting - a new take-up? Non-take-up of social assistance in Germany after social policy reforms, IAB-Discussion Paper 10/2011.
- Rodriges-Cabrero, Gregorio et al. (2015), ESPN Thematik Report on minimum Income schemes Spain, European Social Policy Network (ESPN), On behalf of the European Commission DG Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels.
- Ruschmeier, Rene; Oschmiansky, Frank (2010), Die Würfel sind gefallen! Organisationsnovelle des SGB II – Die Neuregelungen im Überblick, in: Zeitschrift für das Fürsorgewesen Heft 8/2010.
- Schütz, Holger et al. (2011), Eingliederungsvereinbarungen in der Praxis. Reformziele noch nicht erreicht, IAB-Kurzbericht Nr. 18. Nürnberg.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002), Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum (Jahresgutachten 2002/03), Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2005), Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen (Jahresgutachten 2005/06), Wiesbaden.

Sell, Stephan (2014), Die Jobcenter und ihre Kosten. Von Umschichtungen und der eigentlichen Frage: Was machen und erreichen die (nicht) mit fast 4,5 Mrd. Euro? Aktuelle Sozialpolitik vom 4.3.2014. (<http://aktuelle-sozialpolitik.blogspot.de/2014/03/4-jobcenter.html>)

Sinn, Hans-Werner et al. (2002), Aktivierende Sozialhilfe: Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum, ifo Schnelldienst Heft 9, 55. Jahrgang, München.

Sinn, Hans-Werner et al. (2006), Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohn-Modell des ifo Instituts, ifo-Schnelldienst Heft 2, 59. Jahrgang, München.

Spindler, Helga (2010), Sechs Jahre Ringen um das Existenzminimum – und kein Ende: Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010, in: info also Nr. 2, Baden Baden.

Statistisches Bundesamt (2012), Niedriglohn und Beschäftigung 2010, Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 10. September 2012 in Berlin, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2014), LEBEN IN EUROPA (EU-SILC): Einkommen und Lebensbedingungen in Deutschland und der Europäischen Union 2012. Wirtschaftsrechnungen. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2015a), März 2015: 512 000 Personen beziehen Grundsicherung im Alter, Pressemitteilung vom 12. August 2015 – 292/15, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2015b), Asylbewerberleistungen: 61 % mehr Leistungsberechtigte im Jahr 2014, Pressemitteilung vom 3. September 2015 – 320/15, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2015c), 382 000 Personen erhielten Ende 2014 Hilfe zum Lebensunterhalt, Zahl der Woche vom 3. November 2015, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2015d), 20,6 % der Bevölkerung Deutschlands von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht, Pressemitteilung vom 5. November 2015 – 407/15, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2015e), 7,55 Millionen Empfänger/-innen von sozialer Mindestsicherung am Jahresende 2014, Pressemitteilung vom 1. Dezember 2015 – 444/15, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2016), Armutsschwelle und Armutgefährdung (monetäre Armut) in Deutschland:
https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKonsumLebensbedingungen/LebensbedingungenArmutsgefaehrdung/Tabellen/EUArmutsschwelleGefaehrdung_SILC.html

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2012), Soziale Mindestsicherung in Deutschland 2010, Wiesbaden.

Strotmann, Harald et al. (2010), Kundenbetreuung aus einer Hand im SGB II? Integration versus Spezialisierung von Fallmanagement, Vermittlung und materiellen Leistungen, IAW Discussion Paper Nr. 64.

Tophoven, Silke, Wenzig, Claudia and Lietzmann, Torsten (2015), Kinder- und Familienarmut: Lebensumstände von Kindern in der Grundsicherung, hrsg. von der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Van Mechelen, Natascha et al. (2011), The CSB-Minimum Income Protection Indicators (MIPI) dataset, CSB Working Paper No. 11/05, Antwerp.

Ver.di (Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft) (2015), Sanktionspraxis im SGB II weiter umstritten Widersprüche und Klagen gegen Sanktionen sind erfolgreich, Sopo-aktuell Nr. 223.

Vom Berge, Philipp et al. (2015), Sanktionen im SGB II und die Situation von Leistungsbeziehern nach den Hartz-Reformen, IAB-Stellungnahme Nr. 2/2015, Nürnberg.

Wagner, Alexandra (2010), Atypische Beschäftigung. Eine wissenschaftliche Bilanzierung, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (2002), Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit (Gutachten), BMWi, Berlin.

Wolff, Joachim (2014), Sanktionen im SGB II und ihre Wirkungen. (IAB- Stellungnahme, 2/2014), Nürnberg.

ANEXO 1: CUADRO SINÓPTICO

Evaluación del sistema de ingreso mínimo: el apoyo a la renta básica para los demandantes de empleo				
	Evaluación			Evolución a lo largo del tiempo*
Adecuación ¿Hasta qué punto es adecuada la cuantía de la prestación de ingreso mínimo (RM)?	Adecuada	Algo inadecuada	Muy inadecuada	
			X	SA
Cobertura ¿Cómo es la extensión de la cobertura para las personas necesitadas?	Bastante completa	Parcial	Muy limitada	
	X			SA
Utilización ¿Hasta qué punto hacen uso de las prestaciones de RM aquellas personas que tienen derecho a ellas?	Generalizado	Parcial	Bastante limitado	
		X		SA
Impacto sobre la reducción de la pobreza (1) ¿Cuál es el impacto de la aplicación de la RM en la reducción de la tasa de personas con riesgo de pobreza?	Impacto fuerte	Impacto parcial	Impacto muy limitado	
			X	SA
Impacto sobre la reducción de la pobreza (2) ¿Cuál es el impacto de la aplicación de la RM en la reducción de la intensidad / calado de la pobreza?	Impacto fuerte	Impacto parcial	Impacto muy limitado	
			X	SA
Vinculación con las PAML En la práctica, ¿hasta qué punto son efectivos los vínculos entre los sistemas de RM y las medidas de las PAML?	Vínculos muy efectivos	Vínculos moderadamente efectivos	Vínculos nada efectivos	
		X		SA

Vinculación con los servicios adecuados	Vínculos muy efectivos	Vínculos moderadamente efectivos	Vínculos nada efectivos	
En la práctica, ¿hasta qué punto son efectivos los vínculos entre los sistemas de RM y el acceso a los servicios adecuados?			X	SA

* SA = Situación actual

ANEXO 2: TABLAS Y CIFRAS

TABLA 1 Número de desempleados registrados entre 2010 y 2015: cifras absolutas en miles y en porcentajes

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Número de desempleados registrados	4.861 (100%)	4.487 (100%)	3.761 (100%)	3.259 (100%)	3.415 (100%)	3.239 (100%)	2.976 (100%)	2.897 (100%)	2.950 (100%)	2.898 (100%)	2.794 (100%)
- Número de desempleados registrados LCS III	2.091 (43%)	1.663 (37%)	1.246 (33%)	1.007 (31%)	1.190 (35%)	1.076 (33%)	0.893 (30%)	0.902 (31%)	0.970 (33%)	0.933 (32%)	0.859 (31%)
- Número de desempleados registrados LCS II	2.770 (57%)	2.825 (63%)	2.515 (67%)	2.252 (69%)	2.225 (65%)	2.163 (67%)	2.084 (70%)	1.995 (69%)	1.981 (68%)	1.865 (68%)	1.936 (69%)
Tasa de desempleo*	11,7%	10,8%	9,0%	7,8%	8,1%	7,7%	7,1%	6,8%	6,9%	6,7%	6,4%
- Tasa de desempleo, libro III del Código Social	-	4,0%	3,0%	2,4%	2,8%	2,6%	2,1%	2,1%	2,3%	2,2%	2,0%
- Tasa de desempleo, libro II del Código Social	-	6,8%	6,0%	5,4%	5,3%	5,1%	4,9%	4,7%	4,6%	4,5%	4,4%

* Proporción del total de la población civil económicamente activa

Fuente: Bundesagentur für Arbeit (Arbeitslosenstatistik)

TABLA 2 Número de desempleados y desempleados de larga duración entre 2004 y 2015: cifras absolutas (en miles) y porcentajes

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Número de desempleados	4.127	4.506	4.104	3.473	3.018	3.098	2.821	2.399	2.224	2.182	2.090	1.950
Porcentaje de la población activa (Concepto OIT)	10,4%	11,2%	10,1%	8,5%	7,4%	7,6%	7,0%	5,8%	5,4%	5,2%	5,0%	4,6%
Número de desempleados de larga duración	2.180	2.400	2.265	2.012	1.623	1.447	1.380	1.189	1.043	1.009	0.919	0.851
Porcentaje del número total de desempleados	52,8%	53,0%	55,7%	56,5%	52,5%	45,5%	47,3%	47,9%	45,4%	44,7%	44,3%	43,6%
Porcentaje de la población activa (Concepto OIT)	5,5%	5,9%	5,7%	4,9%	3,9%	3,5%	3,3%	2,8%	2,4%	2,3%	2,2%	2,0%
Número de desempleados registrados	4.381	4.861	4.487	3.761	3.259	3.415	3.239	2.976	2.897	2.950	2.898	2.795
Porcentaje de la	10,5%	11,7%	10,8%	9,0%	7,8%	8,1%	7,7%	7,1%	6,8%	6,9%	6,7%	6,4%

población activa												
Número de desempleados de larga duración registrados	1.681	1.759	1.864	1.733	1.327	1.138	1.140	1.068	1.047	1.070	1.077	1.039
Porcentaje del número total de desempleados registrados	38,4%	36,2%	41,6%	46,1%	40,7%	33,3%	35,2%	35,9%	36,1%	36,3%	37,2%	37,2%
Duración media del desempleo en semanas	64,9	63,4	68,4	78,7	75,0	64,6	64,4	65,6	65,4	66,3	68,7	70,3
Duración finalizada media del desempleo en semanas	38,1	38,4	40,1	45,6	42,1	36,9	37,9	37,1	37,1	37,4	38,1	38,0

Fuente: Bundesagentur für Arbeit (Arbeitslosenstatistik), BMAS

TABLA 3 Número de beneficiarios de prestaciones sociales de ingreso mínimo desde finales de los años 2008 a 2014 (cifras absolutas)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Alemania				7.646	7.761	7.537	7.258	7.249	7.385	7.553
- Alemania Occidental				5.242	5.394	5.275	5.089	5.118	5.270	5.459
- Alemania Oriental				2.404	2.368	2.262	2.169	2.132	2.115.017	2.094

Fuente: Statistische Ämter des Bundes und der Länder.

TABLA 4 Número de beneficiarios de prestaciones sociales de ingreso mínimo desde finales de los años 2008 a 2014 (cifras absolutas) (% de la población total)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Alemania	9,3	9,5	9,2	9,0*	9,0*	9,1*	9,3*
- Alemania Occidental	8,0	8,2	8,1	7,8*	7,9*	8,1*	8,4*
- Alemania Oriental	14,6	14,5	13,9	13,3*	13,4*	13,3*	13,1*

* En base a los datos del censo de 2011.

Fuente: Statistische Ämter des Bundes und der Länder.

TABLA 5 Número de beneficiarios de prestaciones sociales de ingreso mínimo según los sistemas de prestaciones desde finales de los años 2008 a 2014 (en miles)

Año	En total	Apoyo a la renta básica para los demandantes de empleo (libro II del Código Social)			La asistencia actual para los gastos de subsistencia fuera de las instituciones (LCS XII)	Suplemento de la pensión basado en las necesidades en la tercera edad y en caso de capacidad reducida para obtener ingresos (LCS XII)	Apoyo básico para solicitantes de asilo	Asistencia para víctimas de la guerra
		En total	Prestación de desempleo ²	Ayuda social				
2004	3.684	(2.194*)			2.926	526	230	
2005	8.024	7.101			79++	630	211	
2006	8.243	7.284			80++	682	193	
2007	7.995	7.020			88	733	153	
2008	7.646	6.612	4.799	1.812	92	768	128	46
2009	7.761	6.737	4.908	1.829	93	764	121	46
2010	7.537	6.469	4.701	1.768	98	797	130	42
2011	7.258	6.120	4.427	1.693	108	844	144	42
2012	7.249	6.037	4.357	1.680	113	890	165	34
2013	7.385	6.041	4.350	1.691	122	962	225	34
2014	7.553	6.026	4.322	1.704	133	1.003	363	29

* = ayuda al desempleo

** = Sin Bremen

Fuente: Statistische Ämter des Bundes und der Länder.

TABLA 6 Número de beneficiarios de las prestaciones en el libro XII del Código Social en el mes de diciembre de cada año entre 2010 y 2014 (cifras absolutas en miles)

	2010	2011	2012	2013	2014
Asistencia actual para los gastos de subsistencia	319	332	343	370	382
- fuera de las instituciones	098	108	113	122	133
- en las instituciones	221	224	230	248	250
Suplemento de la pensión basado en las necesidades en la tercera edad y en caso de capacidad reducida para obtener ingresos	797	844	900	962	1.003
- en caso de capacidad reducida para obtener ingresos	385	408	435	463	487
- en la tercera edad	412	436	465	499	515
Ayuda en situaciones especiales de la vida	985	1,018	1,057	1.075	1.102
- Asistencia para atención sanitaria	013	013	014	013	012
- Ayuda de inserción para las personas discapacitadas	630	651	680	694	711
- Ayudas para cuidados de enfermería	3418	330	339	342	350
- Asistencia para superar dificultades sociales especiales	044	045	046	046	051

* n. d. = datos aún no disponibles

Fuente: Statistisches Bundesamt.

TABLA 7 Número de beneficiarios del apoyo básico para solicitantes de asilo entre 2008 y 2014

Fecha	Hombres	Mujeres	Total
31.12.2008	75.117	52.748	127.865
31.12.2009	71.649	49.586	121.235
31.12.2010	76.791	53.506	130.297
31.12.2011	84.634	59.053	143.687
31.12.2012	99.404	65.840	165.244
31.12.2013	137.873	87.120	2424.993
31.12.2014	230.364	132.486	362.850

Fuente: Statistisches Bundesamt.

TABLA 8 Gasto público en sistemas sociales de ingreso mínimo en 2013 (millardos de euros)	
Sistemas de ingreso mínimo	Gasto público en millardos de euros
Apoyo a la renta básica para personas que buscan trabajo, de (Libro II del Código social)*	33,2
La asistencia actual para los gastos de subsistencia fuera de las instituciones (LCS XII)	0,7
Suplemento de la pensión basado en las necesidades en la tercera edad y en caso de capacidad reducida para obtener ingresos (LCS XII)	5,4
Apoyo básico para solicitantes de asilo	1,1
Asistencia para víctimas de la guerra	0,4
En total	40,8

* Las Oficinas Estadísticas del Estado Federal y los Länder utilizan datos de la Agencia Federal de Empleo. El volumen indicado de gastos en apoyo a la renta básica para los demandantes de empleo, por lo tanto, es menor que el que aparece en la Tabla 23 de este anexo.

Fuente: Statistische Ämter des Bundes und der Länder.

TABLA 9 Número de beneficiarios de las prestaciones en el libro XII del Código Social en el mes de diciembre de cada año entre 2005 y 2014 (cifras absolutas en miles y en porcentaje)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Número de comunidades de necesidad	3.717	3.979	3.725	3.576	3.559	3.584	3.423	3.325	3.281	3.303
Número total de personas en comunidades de necesidad	6.756	7.347	7.241	6.907	6.725	6.711	6.353	6.143	6.041	6.098
Personas necesitadas capaces de trabajar	4.982 (100%)	5.392 (100%)	5.277 (100%)	5.010 (100%)	4.908 (100%)	4.894 (100%)	4.615 (100%)	4.443 (100%)	4.350 (100%)	4.387 (100%)
- de las cuales, personas desempleadas	2.770 (56%)	2.823 (57%)	2.426 (46%)	2.191 (44%)	2.143 (44%)	2.073 (42%)	1.992 (43%)	1.907 (43%)	1.874 (43%)	1.877 (43%)
- de las cuales, personas con empleo	0.783 (16%)	1.093 (20%)	1.220 (23%)	1.322 (25%)	1.314 (27%)	1.381 (28%)	1.355 (29%)	1.303 (29%)	1.295 (30%)	1.306 (30%)
Personas necesitadas que no pueden trabajar	1.774	1.955	1.964	1.897	1.817	1.819	1.738	1.700	1.691	1.711
- de las cuales, menores de 15 años	1.713	1.886	1.895	1.826	1.742	1.683	1.659	1.620	1.618	1.638
... en porcentaje de población en el mismo periodo										
Personas necesitadas	-	-	-	10,6%	10,4%	10,3%	9,8%	9,5%	9,4%	9,4%
Personas necesitadas capaces de trabajar	9,0%	9,8%	9,7%	9,3%	9,1%	9,1%	8,5%	8,2%	8,1%	8,2%

Personas necesitadas que no pueden trabajar	-	-	-	2,9%	2,8%	2,8%	2,7%	2,6%		
- Personas necesitadas que no pueden trabajar menores de 15 años	14,4%	16,2%	16,6%	16,4%	15,8%	15,9%	15,2%	15,1%	15,3%	15,4%

Fuente: Bundesagentur für Arbeit.

TABLA 10 Número de desempleados registrados y beneficiarios de prestaciones de desempleo 1 y 2 entre los años 2005 y 2014: en miles

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2005 - 2014
Número de desempleados registrados	4.861	4.487	3.761	3.259	3.415	3.239	2.976	2.897	2.950	2.898	- 859
Beneficiarios de la prestación de desempleo 1	1.728	1.445	1.080	917	1.141	1.024	829	849	915	888	- 840
- de los cuales, desempleados	1.428	1.124	767	696	962	876	724	748	803	775	- 653
Beneficiarios de la prestación de desempleo 2	4.982	5.392	5.278	5.011	4.909	4.894	4.615	4.443	4.424	4.387	- 595
- de los cuales, desempleados	2.726	2.685	2.445	2.185	2.147	2.073	1.992	1.908	1.900	1.877	- 849
Número de desempleados Porcentaje del número total de beneficiarios de la prestación de desempleo 2	56%	50%	46%	44%	44%	42%	43%	43%	43%	43%	-

Fuente: Bundesagentur für Arbeit.

TABLA 11 Tipología de hogares de los beneficiarios en diciembre de 2014 (en millones de personas y porcentajes)

Tipología de hogares de los beneficiarios	Cifra en miles	Porcentaje del número total de hogares	Porcentaje de la población correspondiente
---	----------------	--	--

Hogares (“comunidades de necesidad”)			
Todos los hogares	3,26	100%	10,2%
- Hogares unipersonales	1,76	54%	12,8%
- Hogares monoparentales	0,62	19%	38,6%
- Parejas sin hijos	0,34	10%	3,5%
- Parejas con hijos	0,47	14%	7,2%
- Número de personas por hogar	1,8	--	--

Fuente: Bundesagentur für Arbeit 2015

TABLA 12 Número de beneficiarios capaces de trabajar en diciembre de 2014 (en millones de personas y porcentajes)

Tipología de los beneficiarios	En millones de personas	Porcentaje total de beneficiarios capaces de trabajar	Porcentaje de la población correspondiente
Número total de beneficiarios capaces de trabajar	4,32	100%	8,1
- mujeres	2,23	52%	8,4%
- menores de 25 años	0,72	17%	8,3%
- a partir de 55 años	0,73	17%	6,7%
- Alemanes	3,27	76%	6,8%
- Extranjeros	1,04		
Tipología del empleo:			
Número total de personas con empleo	1,29	30%	
- con empleo sujeto a contribuciones a la seguridad social	0,59	14%	
---- a tiempo completo	(22%)	(5%)	
---- a tiempo parcial	(37%)	(9%)	
- minijobs	0,60	14%	
- autónomos	0,11	3%	

Fuente: Bundesagentur für Arbeit.

TABLA 13 Componentes del riesgo de convertirse y continuar siendo beneficiario del apoyo a la renta básica para los demandantes de empleo en 2011

Beneficiarios	Número de beneficiarios en porcentajes de población en 2011	Nuevos beneficiarios en porcentajes de población en 2011	Duración finalizada de la recepción de las prestaciones (salidas 2011)			
			Media en meses	Menos de 1 año	De 1 hasta 4 años	A partir de 4 años
Todos los beneficiarios	9,8%	3,9%	15	44,8%	32,3%	23,0%
Sexo						
- mujeres	10,0%	3,7%	16	42,9%	32,1%	25,0%
- hombres	9,6%	4,0%	14	46,5%	32,3%	21,1%
Grupos de edad						
- menores de 15 años	15,2%	6,1%	15	44,7%	35,1%	20,2%
- de 15 hasta 25 años	9,2%	5,1%	13	47,9%	29,9%	22,2%
- de 25 hasta 50 años	9,2%	3,9%	13	46,9%	32,9%	20,2%
- de 50 hasta 65 años	7,5%	1,8%	25	34,6%	28,7%	36,7%
Nacionalidad						
- Alemania	8,8%	3,6%	14	45,9%	31,7%	22,2%
- Extranjeros	18,1%	6,6%	18	39,8%	34,6%	25,6%
Beneficiarios capaces de trabajar		--	15	45%	32%	23%
- todos	--	--	12	50%	30%	21%
- desempleado	--	--				

Fuente: Bundesagentur für Arbeit 2013

TABLA 14 Duración no finalizada de la recepción de apoyo a la renta básica para los demandantes de empleo en 2011

Beneficiarios	Duración no finalizada de la recepción de las prestaciones (salidas 2011)			
	Media en meses	Menos de 1 año	De 1 hasta 4 años	A partir de 4 años
Todos	32	21%	32%	47%
Sexo				
- mujeres	46	20%	31%	49%
- hombres	39	23%	33%	44%
Grupos de edad				
- menores de 15 años	35	23%	38%	39%
- de 15 hasta 25 años	32	28%	32%	40%
- de 25 hasta 50 años	41	22%	32%	45%
- de 50 hasta 65 años	70	13%	25%	62%
Nacionalidad				
- Alemania	42	22%	32%	47%
- Extranjeros	43	21%	33%	46%
Beneficiarios capaces de trabajar				
- desempleado	46	21%	30%	49%
- no desempleados	47	22%	29%	49%
- con rendimientos del trabajo	46	20%	31%	49%
- sin rendimientos del trabajo	47	21%	30%	49%
- sin rendimientos del trabajo	45	21%	31%	48%

Fuente: Bundesagentur für Arbeit 2013

TABLA 15 Prestación estándar en el libro II del Código social en 2005 y 2016 en euros

En vigor desde...	Nivel 1 de necesidad estándar *	Nivel 2 de necesidad estándar *	Nivel 3 de necesidad estándar *	Nivel 4 de necesidad estándar *	Nivel 5 de necesidad estándar *	Nivel 6 de necesidad estándar *
1.1.2005	345 Alemania Occ. 331 Alemania Or.	311 Alemania Occ. 298 Alemania Or.	276 Alemania Occ. ** 265 Alemania Or. **		207 Alemania Occ. ** 199 Alemania Or. **	
1.7.2006	345	311		276**		207***
1.7.2007	347	312		278**		208***
1.1.2008	351	316		281**		211***
1.1.2009	359	323		287**	251	215
1.1.2011	364	328	291	287	251	215
1.1.2012	374	337	299	287	251	219
1.1.2013	382	345	306	289	255	224
1.1.2014	391	353	313	296	261	229
1.1.2015	399	360	320	302	267	234
1.1.2016	404	364	324	306	270	237

* = niveles de necesidad estándar:

Nivel 1 de necesidades estándar = persona soltera o familia monoparental

Nivel 2 de necesidades estándar = pareja por cabeza

Nivel 3 de necesidades estándar = niños desde los 19 hasta los 25 años

Nivel 4 de necesidades estándar = niños desde los 15 hasta los 18 años

Nivel 5 de necesidades estándar = niños desde los 7 hasta los 14 años.

Nivel 6 de necesidades estándar = niños desde los 0 hasta los 6 años.

** = hasta diciembre de 2010 había una prestación estándar uniforme para niños desde los 15 hasta los 18 años y para niños entre los 19 y los 25 años.

*** = hasta el 30 de junio de 2006 había una prestación estándar uniforme para todos los niños menores de 14 años.

Fuente: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

TABLA 16 Costes reales de vivienda y calefacción por comunidad de necesidad en el mes de diciembre de 2005 a 2015 (en euros)

Dimensión de la comunidad	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015

de necesidad											
Total											
Total	n.a.	312	315	321	330	328	338	344	355	n. d.	
1 persona	n.a.	258	262	268	276	281	290	295	303	n. d.	
2 personas	n.a.	313	316	323	331	326	337	345	356	n. d.	
3 personas	n.a.	364	366	375	388	377	388	397	411	n. d.	
4 personas	n.a.	429	433	449	465	455	468	477	492	n. d.	
5 o más personas	n.a.	526	532	554	570	563	581	593	610	n. d.	
Renta n.d.											
Total	n.a.	318	322	328	337	335	344	350	360	n. d.	
1 persona	n.a.	264	269	274	282	288	295	300	308	n. d.	
2 personas	n.a.	322	325	331	340	335	345	352	363	n. d.	
3 personas	n.a.	371	374	382	394	383	394	402	416	n. d.	
4 personas	n.a.	439	442	457	472	462	474	483	497	n. d.	
5 o más personas	n.a.	538	543	564	581	572	590	601	617	n. d.	
Propiedad n.d.											
Total	n.a.	215	207	204	206	199	201	203	205	n. d.	
1 persona	n.a.	144	140	142	142	142	146	150	153	n. d.	
2 personas	n.a.	205	199	201	200	195	203	208	212	n. d.	
3 personas	n.a.	256	247	249	257	250	257	265	270	n. d.	
4 personas	n.a.	321	316	328	338	332	335	337	343	n. d.	
5 o más personas	n.a.	397	396	412	417	404	406	414	413	n. d.	

Fuente: BMUB 2014

TABLA 17 Umbral de riesgo de pobreza y prestación de desempleo 2 para tipologías específicas de comunidades de necesidad en 2013 (cantidades mensuales en euros)

Tipología de comunidades de necesidad	En riesgo de pobreza Umbral 60%	Prestación de desempleo 2			
		Cantidad total	Prestación estándar	Subsidios fijos para familias monoparentales	Costes medios de vivienda y calefacción

1 persona	0.880	0.682	0.382	-	0.300
Familias monoparentales					
- con 1 hijo (menor de 7 años)	1.144	1.158	0.606	0.138	0.414
- con 2 hijos (menores de 7 y de 15 años)	1.408	1.480	0.861	0.138	0.481
Parejas					
- Sin hijos	1.320	1.064	0.690	-	0.374
- con 1 hijo (menor de 7 años)	1.584	1.413	0.914	-	0.499
- con 2 hijos (menores de 7 y de 15 años)	1.848	1.744	1.169	-	0.575

Fuente: Bertelsmann Stiftung 2015.

TABLA 18 Sanciones según el libro II del Código Social entre 2007 y 2014: cifras absolutas en miles y en porcentajes

Año	Nuevas sanciones para beneficiarios capaces de trabajar					Número de beneficiarios capaces de trabajar con al menos una sanción		
	Número total de nuevas sanciones	Negativa a cumplir con las obligaciones del acuerdo de inserción	Negativa a aceptar un trabajo, formación o medida de activación	No registrarse	Otras razones	Número	Porcentaje de beneficiarios capaces de trabajar	
							Todos los beneficiarios	Beneficiarios menores de 25 años
2007	785	137	184	421	43	124	2,3%	3,8%
2008	766	138	167	416	45	127	2,5%	3,9%
2009	727	131	133	421	42	124	2,5%	4,0%
2010	818	144	134	500	40	136	2,8%	4,4%
2011	926	150	141	598	38	146	3,2%	4,8%
2012	1.024	145	138	705	37	150	3,4%	5,0%
2013	1.010	115	127	735	32	147	3,3%	4,9%
2014	1,001	104	119	748	31	142	3,2%	4,6%

Fuente: Bundesagentur für Arbeit.

TABLA 19 Número de participantes en políticas activas del mercado laboral (en miles), ratios de activación e inserción (en porcentajes) entre 2006 y 2014

	2006*	2007*	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Beneficiarios de prestación de desempleo 2	5.392	5.277	5.010	4.908	4.894	4.605	4.443	4.424	4.387
- Entre ellos desempleados	2.443	2.187	2.257	2.229	2.163	2.084	1.995	1.981	1.965
Participantes en programas de políticas activas del mercado laboral	672	704	837	825	763	547	446	421	400
Entre ellas:									
- Activación e inserción profesional	(168)+ (	(139)+ (	(198)+ (	(254)+ (	(251)+ (	(207)+ (	(120)	(137)	(135)
- Formación complementaria	(	(	(	(	(	(	(74)	(71)	(65)
- Preparación y formación profesional	(14)	(26)	(44)	(49)	(45)	(39)	(31)	(25)	(24)
- Consecución de un empleo	(73)++	(91)++	(112)++	(129)++	(129)++	(95)++	(67)	(56)	(57)
- Creación de empleo	(329)	(311)	(350)	((335)	(310)	(189)	(138)	(118)	(106)
- Promoción libre	-	-	-	-	(20)	(15)	(15)	(13)	(13)
- Otra promoción	(89)	(136)	(134)	(57)	(9)	(1)	(124)	-	-
Ratio de activación 1**	19,3%	22,9%	24,7%	28,0%	24,9%	21,1%	17,2%	16,7%	16,1%
Ratio de activación 2***	12,5%	13,3%	16,6%	16,8%	14,6%	11,9%	8,5%	8,2%	7,9%
Salidas de los programas de políticas activas del mercado laboral	1.623	1.987	2.336	2.455	2.275	3.554	2.930	2.644	2.443
Ratio de inserción****	23,1%	26,8%	28,1%	24,5%	26,3%	32,9%	32,4%	30,7%	31,6%
Otro ratio de no empleados**** *	-	-	-	-	28,1%	23,0%	23,9%	23,8%	24,3%
Ratio de desempleados* *****	-	-	-	-	45,6%	43,9%	43,7%	45,5%	44,2%

* Para 2006 y 2007 no se disponen de datos por parte de los proveedores municipales correspondientes

** Ratio de activación 1: $100 \times (\text{participantes en programas activos del mercado laboral}) / (\text{desempleados beneficiarios de la prestación de desempleo} + \text{participantes en los programas activos del mercado laboral})$

*** Ratio de activación 2: $100 \times (\text{participantes en programas activos del mercado laboral}) / (\text{beneficiarios de la prestación de desempleo} + \text{participantes en los programas activos del mercado laboral})$

**** Ratio de inserción: Porcentaje de salidas al empleo

***** Otro ratio de no empleados: Porcentaje de salidas no dirigidas ni al empleo ni al desempleo

***** Ratio de desempleo: Porcentaje de salidas al desempleo

+ Oportunidades de mejora en el primer mercado laboral

++ Apoyo que acompaña al empleo

Fuente: Bundesagentur für Arbeit.

TABLA 20 Número de participantes en los programas de inserción activa del mercado laboral de 2006 y 2014 (en porcentajes del total de participantes)

Programas de políticas activas del mercado laboral	Participantes en 2006	Participantes en 2014
Programa de activación e inserción profesional incluidas medidas de formación complementarias	24%	54%
Promoción de consecución de empleo	11%	14%
Medidas de creación de empleo	48%	24%
Promoción de elección de carrera profesional y formación profesional	5%	5%
Otras medidas	13%	4%
Número total de participantes	692 100%	411 100%

Fuente: Bundesagentur für Arbeit.

TABLA 21 Gastos federales entre 2005 y 2015. Libro II del Código Social (en millardos de euros)

Año	1 Prestación de desempleo 2 / Prestación social	2 Porcentaje de los gastos de vivienda y calefacción federales	3 Suma de las "prestaciones pasivas"	4 Medidas de inserción	5 Administración	6 Suma de "prestaciones activas"	7 Total de gastos federales
2005	25,001	3,533	28,5	3,564	3,052	6,6	35,150
2006	26,414	4,017	30,4	4,624	3,607	8,1	38,662
2007	22,654	4,332	27,0	4,998	3,676	8,5	35,660
2008	21,624	3,889	25,5	5,493	3,776	9,2	34,782
2009	22,374	3,515	25,9	5,902	4,210	10,1	36,002
2010	22,246	3,235	25,4	6.017	4,4113	10,4	35,911
2011	19,384	4,855	24,3	4,448	4,339	8,7	33,026
2012	18,951	4,838	23,8	3,754	4,209	8,0	31,753
2013	19,484	4,685	24,2	3,537	4,495	8,0	32,201
2014	19,725	4,162	23,9	3,420	4,696	8,1	32,003
2015*	20,198	5,249	25,4	3,234	4,810	8,0	33,491

* = cifras preliminares

Fuente: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

TABLA 22 Gastos municipales entre 2005 y 2015. Libro II del Código Social (en millardos de euros)

	Gastos en costes de vivienda y calefacción.	Gastos en administración*	Prestaciones en especie**	Gastos en programas de inserción social ***
2005	8,607	0,385	--	s.d.d.
2006	9,788	0,454	--	s.d.d.
2007	9,300	0,463	--	s.d.d.
2008	9,435	0,476	--	s.d.d.
2009	10,058	0,530	--	s.d.d.
2010	10,465	0,556	--	s.d.d.
2011	8,484	0,660	s.d.d.	s.d.d.
2012	8,454	0,640	0,433	s.d.d.
2013	8,986	0,683	0,483	s.d.d.
2014	9,687	0,841	0,531	s.d.d.
2015	8,661	0,862	0,569	s.d.d.

* Los gastos municipales fueron estimados entre los años 2005 y 2010 en base al 12,6% y en base al 15,2% a partir de 2011.

** Las prestaciones para educación y la participación se introdujeron el 1 de enero de 2011

*** No se dispone de datos fiables

s.d.d. = sin datos disponibles

Fuente: Deutscher Städtetag 2016.

TABLA 23 Gastos totales entre 2005 y 2015. Libro II del Código Social (en millardos de euros)

Año	1 Prestación de desempleo 2 / Prestación social	2 Costes medios de vivienda y calefacción	3 Suma de las "prestaciones pasivas" 3 = 1 + 2	4 Medidas de inserción	5 Administración	6 Suma de medidas de activación 6 = 4 + 5	7 Gastos totales 7 = 3 + 6	8 Gastos federales	9 Gastos municipales
2005	25,001	12,140	37,141	3,564	3,437	7,001	44,142	35,150	8,882
2006	26,414	13,805	40,219	4,624	4,061	8,685	48,904	38,662	10,242
2007	22,654	13,632	36,286	4,998	4,139	9,137	45,423	35,660	9,763
2008	21,624	13,324	34,948	5,493	4,252	9,745	44,693	34,782	9,911
2009	22,374	13,573	35,947	5,902	4,740	10,642	46,589	36,002	10,587
2010	22,246	13,700	35,946	6.017	4,969	10,986	46,932	35,911	11,021
2011	19,384	13,339	32,723	4,448	4,999	9,447	42,170	33,026	9,144
2012	19,384	13,292	32,676	3,754	4,849	8,603	41,279	31,753	8,526
2013	19,967	13,671	33,638	3,537	5,178	8,715	42,353	32,201	10,152
2014	20,256	13,849	34,105	3,420	5,537	8,957	43,062	32,003	11,059
2015	20,767	13,910	34,677	3,234	5,672	8,906	43,583	33,491	10,092

Fuente: Cálculo propio en base a las Tablas 18 y 19.

TABLA 24 Gastos activos y pasivos, gastos federales y municipales en porcentajes de los gastos totales. Libro II del Código Social

Año	Gastos en “prestaciones pasivas” en porcentaje de los gastos totales	Gastos en “programas de activación” en porcentaje de los gastos totales	Gastos totales Libro II del Código Social	Gastos federales en porcentaje de los gastos totales	Gastos municipales en porcentaje de los gastos totales
2005	84,1%	15,9%	100%	79,7%	20,3%
2006	82,0%	18,0%	100%	79,1%	20,9%
2007	79,1%	20,1%	100%	78,5%	21,5%
2008	78,2%	21,8%	100%	77,8%	22,2%
2009	77,2%	22,8%	100%	77,3%	22,7%
2010	76,6%	23,4%	100%	76,3%	23,7%
2011	77,6%	22,4%	100%	78,3%	21,7%
2012	79,2%	20,8%	100%	79,3%	20,7%
2013	79,4%	20,6%	100%	76,1%	23,9%
2014	79,2%	20,8%	100%	74,3%	25,7%
2015	79,6%	20,4%	100%	76,9%	23,1%

Fuente: Cálculos propio en base a las Tablas 18 y 19.

TABLA 25 Gastos en apoyo a la renta básica para los demandantes de empleo por beneficiario entre 2005 y 2014

Años	Beneficiarios de prestación de desempleo 2 desempleados En millones	Gastos totales en millardos de euros	Suma de los gastos de activación en millardos de euros	Gastos en presupuestos de inserción en millardos de euros	Total de gastos por beneficiario de prestación de desempleo 2 desempleados en euros	Gastos de activación por beneficiario de prestación de desempleo 2 desempleados en euros	Presupuesto de inserción por beneficiario de prestación de desempleo 2 desempleados en euros
2005	2,726	44,142	7,001	3,564	15.935	2.590	1.307
2006	2,685	48,904	8,685	4,624	18.212	3.257	1.722
2007	2,445	45,423	9,137	4,998	18.574	3,737	2.048
2008	2,185	44,693	9,745	5,493	20.454	4.917	2.514
2009	2,147	46,589	10,642	5,902	21.700	4.957	2.749
2010	2,073	46,932	10,986	6.017	22.640	5.295	2.903
2011	1,992	42,170	9,447	4,448	21.170	4.742	2.233
2012	1,908	41,279	8,603	3,754	21.635	4.521	1.967
2013	1,900	42,353	8,715	3,537	22.291	4.587	1.862
2014	1,877	43,062	8,957	3,420	22.942	4.774	2.096
Diferencia 2014 - 2005	- 0,849 - 31,1%	- 1,080 - 2,5%	+ 1,956 +27,9%	- 0,144 - 4,0%	+ 7,007 + 44,0%	+ 2.184 + 84,3%	+ 0,789 + 60,4%

Fuente: cálculos propios en base a la Tabla 20.

**TABLA 26 Gastos federales en políticas del mercado laboral en 2004, 2005 y 2014 en
millardos de euros**

Gastos en políticas del mercado laboral según los libros III y II del Código Social:	2004	2005	2014
A Gastos totales	74,5	82,9	65,5
B Gastos en pagos de prestaciones pasivas	47,9	50,9	39,3
- Prestación de desempleo 1	29,1	27,0	15,4
- Ayuda al desempleo	18,8	1,5	-
- Apoyo a la renta básica para los demandantes de empleo	-	22,4	23,9
C Gastos en políticas activas del mercado laboral según los libros III y II del Código Social	19,5	16,9	11,0
D Relación entre los gastos activos y pasivos	1 : 2,5	1 : 3,1	1 : 3,6
E Porcentaje de los gastos totales	100%	100%	100%
- Gastos en prestaciones pasivas	66,1%	62,9%	60,0%
- Gastos en medidas activas	26,2%	20,3%	16,8%
- Otros (administración, etc.).	7,7%	16,8%	23,2%
Adenda:			
Gastos netos en "asistencia actual para los gastos de subsistencia" según el libro XII del Código Social	8,8	1,2	1,3

Fuente: Bundesagentur für Arbeit; Statistisches Bundesamt.

TABLA 27 Tasa de riesgo de pobreza por umbral de la pobreza, edad y sexo en Alemania entre 2008 y 2014 (en porcentajes)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Umbral de la pobreza en euros por año										
1 persona	9.391	9,100	10.395	10.986	11.151	11.278	11.426	11.757	11.749	11.840
Dos adultos y dos niños menores de 14 años	19.720	19.110	21.829	23.070	23.418	23.684	23.994	24.690	24.673	24.864
Tasa de riesgo de pobreza en porcentajes										
Población total	12,2	12,5	15,2	15,2	15,5	15,6	15,8	16,1	16,1	16,7
- Mujeres	12,9	13,0	16,3	16,2	16,3	16,4	16,8	17,2	17,2	17,4
- Hombres	11,4	12,1	14,1	14,2	14,7	14,9	14,9	14,9	15,0	15,9
Población por debajo de los 18 años	12,2	12,4	14,1	15,2	15,0	17,5	15,6	15,2	14,7	15,1
Población entre los 18 y los 24 años	14,9	15,1	21,2	20,2	2,11	18,9	19,0	20,7	18,5	20,6
Población entre los 25 y los 49 años	10,8	11,7	13,4	13,4	14,1	14,1	14,6	14,4	14,9	15,5
Población entre los 50 y los 64 años	12,6	13,3	15,9	16,8	16,7	17,0	18,5	18,6	19,4	18,7
Población a partir de los 65 años	13,4	12,5	16,2	14,9	15,0	14,1	14,2	15,0	14,9	16,3

Fuente: EU-SILC.

TABLA 28 Tasa de riesgo de pobreza por tipología de hogar en Alemania entre 2008 y 2014 (en porcentajes)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
--	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Personas en todas las tipologías de hogares	12,2	12,5	15,2	15,2	15,5	15,6	15,8	16,1	16,2	16,7
Personas en hogares sin hijos				17,0	17,4	16,5	17,5	18,0	18,4	18,9
Personas en hogares con hijos				13,1	13,0	14,6	13,7	13,5	13,2	13,7
Soltero/a	22,7	21,5	27,3	29,2	29,3	30,0	32,3	32,4	31,9	32,9
Hogares monoparentales				35,9	37,5	43,0	37,1	38,8	35,2	29,4
Dos adultos				11,7	12,4	10,5	10,8	10,9	11,4	11,5
Dos adultos con un hijo				9,3	9,8	9,0	9,8	10,6	11,1	11,5
Dos adultos con dos hijos				8,3	7,7	8,8	8,7	7,7	8,5	10,9

Fuente: EU-SILC.

TABLA 29 Población a partir de los 16 años en riesgo de pobreza en Alemania por umbral de la pobreza y actividad más frecuente entre 2008 y 2014 (en porcentajes)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Con empleo	4,8	5,7	7,4	7,1	6,8	7,2	7,7	7,8	8,6	9,9
No empleados	17,8	18,9	23,9	22,8	24,0	23,9	24,0	24,4	24,3	25,8
- desempleado	40,6	43,3	51,7	56,8	62,0	70,3	67,8	69,3	69,3	67,4
- Jubilados	12,5	12,4	17,0	15,0	14,9	13,4	14,0	15,1	15,0	16,7
- Otras personas inactivas	16,9	19,5	24,5	22,6	25,4	25,0	26,2	26,6	27,0	28,7

Fuente: EU-SILC.

TABLA 30 Población a partir de los 16 años en riesgo de pobreza en Alemania por umbral de la pobreza y nivel educativo entre 2008 y 2014 (en porcentajes)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
CINE 0 a 2 - bajo	18,2	18,5	24,4	22,8	23,2	25,3	25,8	25,5	25,7	29,1
CINE 3 a 4 - medio	10,2	11,3	14,4	13,7	14,6	14,1	14,7	14,8	15,4	16,0
CINE 5 a 6 - alto				8,6	8,1	7,9	7,7	8,3	9,0	10,5

Fuente: EU-SILC.

TABLA 31 Número de personas en riesgo de pobreza antes y después de las transferencias sociales entre 2005 y 2014 (en porcentajes)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
En riesgo de pobreza antes de las transferencias sociales	23,1	25,7	24,8	24,2	24,1	24,2	25,1	24,3	24,4	25,0
En riesgo de pobreza después de las transferencias sociales	12,2	12,5	15,2	15,2	15,5	15,6	15,8	16,1	16,1	16,7
Diferencia	10,9	13,2	9,6	9,0	8,6	8,6	9,3	8,2	8,3	8,3
Mediana relativa de la brecha de riesgo de pobreza	18,9	20,4	23,2	22,2	21,5	20,7	21,4	21,1	20,4	23,2

Fuente: EU-SILC.

TABLA 32 Mediana relativa de la brecha de riesgo de pobreza por umbral de pobreza entre 2008 y 2014

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Población total	18,9	20,4	23,2	22,2	21,5	20,7	21,4%	21,1	20,4	23,2
Menores de 18 años	16,1	18,3	21,6	19,3	19,8	17,8	17,2%	17,4	16,4	19,6
De 18 a 64 años	20,6	21,7	25,9	25,0	23,8	22,7	24,5%	23,1	22,1	25,1
Mayores de 65 años	16,6	17,0	18,4	16,8	16,5	16,6%	17,6	18,8	18,4	19,9

Fuente: EU-SILC.

TABLA 33 Número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social en Alemania entre 2008 y 2014 (en porcentajes)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Población total	18,4	20,2	20,6	20,1	20,0	19,7	19,9	19,6	20,3	20,6
- Mujeres				21,6	21,2	20,9	21,3	21,1	21,9	21,8
- Hombres				18,5	18,8	18,6	18,5	18,1	18,8	19,5
Población menor de 18 años				20,1	20,4	21,7	19,9	18,4	19,4	19,6
- Mujeres				19,5	18,3	21,4	21,5	19,2	20,0	21,1
- Hombres				20,7	22,1	21,9	18,6	17,6	18,9	19,2

Fuente: EU-SILC.